



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ

АНАЛИЗА ТЕКУЋИХ ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА И ОЧЕКИВАНО
ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА У 2016. ГОДИНИ

5. септембар 2016. године

Садржај:

РЕЗИМЕ	3
1. ДЕФИЦИТ ОПШТЕ ДРЖАВЕ И ОПШТА ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА	6
2. ПРИХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	9
3. РАСХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	15
4. ДУГ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	22
5. РЕФОРМА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА И РЕШАВАЊЕ СТАТУСА ПРЕДУЗЕЋА У ПРИВАТИЗАЦИЈИ	25
5.1. ЕЛЕКТРОПРИВРЕДА СРБИЈЕ.....	25
5.2. СРБИЈАГАС	28
5.3. ЖЕЛЕЗНИЦЕ СРБИЈЕ.....	28
5.4. РЕШАВАЊЕ СТАТУСА ПРЕДУЗЕЋА У ПРИВАТИЗАЦИЈИ.....	29
6. ДА ЛИ ЈЕ ЗАКОНСКО УМАЊЕЊЕ ЗАРАДА СПРОВЕДЕНО У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА У 2015. ГОДИНИ?	31

Резиме

- Фискална кретања у првих седам месеци 2016. оцењујемо као изузетно повољна, због чега би укупан дефицит у овој години могао да износи око 2% БДП-а – уместо планираних 4% БДП-а.** У првих седам месеци 2016. приходи опште државе били су готово једнаки укупним јавним расходима, тако да је закључно с јулом месецом остварен изузетно низак фискални дефицит од свега 0,9 млрд динара. До краја године, међутим, очекујемо уобичајени сезонски раст јавне потрошње, која ће се врло вероватно и ванредно повећати услед извршења неких једнократних (тренутно непланираних) расхода државе – попут преузимања дуга Петрохемије од око 100 млн евра према НИС-у. Због тога у наредним месецима очекујемо постепени раст фискалног дефицита, тако да ће укупан мањак у буџету у 2016. највероватније бити на нивоу од око 2% БДП-а. То је веома добар, знатно бољи од планираног, фискални резултат – кад се има у виду да је за ову годину Влада планирала дефицит опште државе од 4% БДП-а.
- Упола мањи фискални дефицит у односу на план резултат је изузетно великог раста наплаћених прихода, који ће више него надоместити изостанак свих планираних уштеда на расходима.** Иза веома повољних фискалних кретања у 2016. највећим делом стоји снажан и економски пожељан раст наплаћених јавних прихода. Процењујемо да би укупни приходи буџета у 2016. могли бити остварени у износу који је за чак 110 млрд динара (2,7% БДП-а) већи у односу на план, под утицајем неколико различитих чинилаца – од којих неке оцењујемо као трајне, а неке као привремене. Сматрамо да прогнозирано повећање пореских прихода преко плана за око 80 млрд динара представља трајно фискално побољшање. Наиме, приближно половина овог раста последица је ефикасније наплате пореза услед сузбијања сиве економије, што се највише одразило на раст прихода од ПДВ-а и акциза. Друга половина пораста пореских прихода потиче од позитивних промена у макроекономском окружењу (већи приходи од доприноса, пореза на добит, пореза на доходак) и неких специфичних околности, попут повећања цена цигарета и последично већих акциза на дуванске производе. Пораст непореских прихода за око 30 млрд динара у односу на план (једнократна уплата за коришћење фреквенција из опсега 4Г мобилне телефоније и повећане уплате дивиденди државних предузећа) оцењујемо као привремен, јер се на ове приходе не може са извесношћу рачунати у наредним годинама. С друге стране, на расходној страни буџета очекујемо пробијање годишњег плана за око 25 млрд динара, уз битну промену структуре државне потрошње. Добро је то што преко половине прекомерног извршења расхода потиче од економски пожељног убрзања извршења јавних инвестиција, тако да се може рећи да су јавни расходи у овој години начелно под контролом. Међутим, чињеница је и да неке од главних мера Владе за структурно умањење расхода државе у 2016. години (а тиме и фискалног дефицита) нису дале очекиване резултате, а то се превасходно односи на рационализацију броја запослених у општој држави.
- Кад се из фискалних кретања искључе привремени чиниоци, процењујемо да би дефицит у 2016. био око 2,5% БДП-а – што је права мера дефицита с којим се улази у следећу годину.** Прогнозирани дефицит у 2016. од око 2% БДП-а у себи садржи и утицај неколико привремених чинилаца на приходној и расходној страни буџета, који се не очекују у 2017. и наредним годинама. Већ смо поменули да утицај непланираног раста непореских прихода на умањење дефицита у 2016. оцењујемо као привремен, а исту оцену заслужују и остварене уштеде на расходима по основу спорог спровођења реформи – због кашњења у рационализацији запослености у општој држави и решавању статуса предузећа у приватизацији отпремнине ће бити исплаћене у знатно мањем износу него што је то било планирано. С друге стране, из оцене суштинских фискалних токова искључили смо и повећање расхода државе услед преузимања неких

једнократних обавеза, попут дуга Петрохемије и нешто већих исплата војним пензионерима од првобитно предвиђених. Наша анализа показује да ће, и по искључењу једнократних чинилаца, дефицит опште државе у 2016. бити знатно мањи од планираног и износити приближно 2,5% БДП-а.

- **Очекивани ниво дефицита у 2016. довољан је да се заустави раст учешћа јавног дуга у БДП-у, чиме се отклања непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга.** Предвиђена макроекономска (реални раст БДП-а од преко 2,5%) и фискална кретања до краја 2016. зауставиће даљи раст јавног дуга Републике Србије на нивоу од 76-77% БДП-а (незнатно смањење у односу на 2015. годину). То је одличан резултат, имајући у виду да је остварен годину дана пре него што је било очекивано (због знатно боље наплате јавних прихода). На тај начин, непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга тренутно јесте избегнута, али упозоравамо да је Србија и даље презадужена земља. Довољан је само један спољни „шок“ или рецесија, попут оне из 2008. године, па да јавни дуг поново почне да расте, знатно премаши 80% БДП-а и да се земља опет нађе на корак од избијања фискалне кризе. Самим тим, охрабрујући фискални резултати у 2016. нису довољан разлог да се прерано одустане од штедње и одговорне фискалне политике. Сматрамо да је неопходно: 1) и у наредним годинама наставити с фискалном консолидацијом и даљим умањивањем дефицита све док се јавни дуг довољно не умањи и удаљи од „опасне зоне“; али и 2) напослетку отпочети најављиване одлучне реформе јавних предузећа, уз решавање судбине преосталих државних предузећа у процесу приватизације.
- **Одрживост постигнутих фискалних резултата пресудно ће зависити од решавања проблема јавних и завршетка приватизације државних предузећа – с чиме се и у 2016. касни.** Иако су текућа фискална кретања знатно повољнија од очекиваних, још увек нису отклоњени највећи ризици по домаће јавне финансије – неререформисана јавна и државна предузећа (ЕПС, РТБ Бор, Србијагас и друга). Упозоравамо да би њихови огромни дугови и лоше пословање могли и у будућности опет пасти на терет грађана и снажно повећати јавни дуг, што би практично поништило досадашње резултате фискалне консолидације. Кључни проблеми јавних предузећа (вишак запослених и превелики расходи за зараде, ниска наплативост пружених услуга, цене, технички губици и др), о којима смо први пут писали још у 2014. години, и даље оптерећују њихово пословање. Њихово решавање препознато је као приоритет и у најновијем Меморандуму о економској и финансијској политици који је Влада потписала са ММФ-ом. Притом, нашу оцену не мења ни чињеница да су нека предузећа (ЕПС, Србијагас) у 2015. остварила бољи пословни резултат у односу на претходне године, будући да је анализа открила да иза тога добрим делом стоје привремени чиниоци. У овом извештају посебно смо анализирали кретање расхода за зараде запослених у фискално најважнијим јавним предузећима и закључили да поједина предузећа нису потпуно доследно следила законску одредбу о смањењу зарада за 10% у 2015. години. Највеће и економски најопасније одступање направљено је у ЕПС-у, док код осталих предузећа начелно можемо рећи су исплаћене зараде приближно биле у складу са законским одредбама – иако је и у њима било тенденција да се део законског умањења зарада надокнади.
- **Досадашњи учинак у решавању статуса предузећа у приватизацији може се у најбољем случају оценити као половичан, при чему овај процес и у 2016. иде спорије него што је планирано.** Упркос знатном помаку у решавању статуса предузећа у приватизацији који је остварен током 2015. године, на коначно решење (приватизација или стечај) још увек чека 200 предузећа. Међутим, још бољи показатељ одлучности Владе да се започети процес приватизације оконча, а у крајњој линији и величине фискалних ризика, представља број радника који и даље ради у предузећима с

нерешеним статусом. Испоставља да у њима још увек ради око 45.000 радника, што јасно показује да до сада није решена ни половина проблема. Да ни у 2016. није урађено много потврђује износ потрошених средстава за социјалне програме радницима у овој групи предузећа до краја јула месеца – од буџетираних 6 млрд динара у Транзиционом фонду исплаћено је мање од 2 млрд динара. Најважнију промену од средине 2016. представља доношење унапред припремљених планова организације (УППР-ова) за осам стратешки важних предузећа. Иако је још увек прерано за оцену успеха у спровођењу УППР-ова, постоје предузећа код којих су дефинисане јасне краткорочне мере и у наредним месецима пратићемо „пролазна времена“ у њиховом спровођењу. Примера ради, у РТБ-у Бор предвиђено је да ће већ у 2016. предузеће напустити 400 радника, као и увођење професионалног менаџмента од почетка 2017. У случају Ресавице, веома је важно да Влада већ до краја године усвоји прецизан план реструктурирања, како би тај процес коначно отпочео, а и буџет државе за следећу годину предвидео све неопходне издатке. С друге стране, охрабрују најаве проналажења стратешког партнера и одрживог решења за нека државна предузећа (Галеника, ПКБ), од којих се посебно у случају Галенике чини могућим да се у наредних неколико месеци пронађе стратешки партнер, који би уз мањинско учешће у капиталу добио и право управљања предузећем.

- **Да би се превисоки јавни дуг умањено на одржив ниво потребно је трајно оборити дефицит опште државе на испод 0,5% БДП-а – за шта су потребне додатне уштеде од око 2% БДП-а.** Фискални савет је у својим ранијим извештајима као кровни циљ Влади у погледу висине дефицита опште државе предложио његово смањење на 0,5% БДП-а до 2019. Наше анализе показале су да би и уз овакво смањење дефицита до обарања јавног дуга на релативно безбедан ниво од испод 60% БДП-а (Мастришки критеријум) могло да дође тек у 2025. години (а уколико би се одабрао мање амбициозан циљ, то се вероватно не би десило пре 2030). Додатни разлози за даље умањење дефицита јесу: 1) умањење превисоких издатака за плаћање камата, по чему је Србија међу негативним рекордерима у Европи; 2) испунила би се ЕУ правила у погледу висине дефицита (*Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG*); и 3) пружио би се ефикасан подстицај привредном расту, непосредно кроз умањење дефицита и јавног дуга, као и кроз структурне реформе које би морале да буду део овог „пакета“ (реформа просвете и здравства, повећање јавних инвестиција и др). Будући да „трајни“ фискални дефицит с којим се улази у 2017. износи око 2,5% БДП-а, то би значило да ће за остварење циљаног дефицита од 0,5% БДП-а бити потребно још око 2% БДП-а структурних уштеда у буџету. Снажно повећање јавних прихода, попут оног из 2016. мало је вероватно у наредним годинама, тако да би фискална политика од 2017. морала да се снажније окрене ка структурним реформама, с којима се касни, али и да се задржи чврста контрола над убедљиво највећим ставкама јавних расхода – платама и пензијама.

1. Дефицит опште државе и општа оцена фискалних кретања

Повољна фискална кретања у првих седам месеци 2016. указују на то да би дефицит опште државе у 2016. могао да износи око 2% БДП-а уместо планираних 4% БДП-а. У првих седам месеци 2016. фискални дефицит износио је свега 0,9 млрд динара, односно буџет је био приближно избалансиран. Међутим, овакав резултат се неће одржати до краја године, јер тада долази до уобичајеног, сезонског, снажног пораста јавних расхода, а уз то, врло је вероватно да ће се до краја године извршити и неки велики једнократни расходи државе (попут плаћања из буџета дуга Петрохемије према НИС-у у износу од око 100 млн евра). Због тога очекујемо да фискални дефицит у 2016. години износи око 2% БДП-а. Оваква фискална кретања знатно су повољнија од очекивања с почетка године, када је било планирано да дефицит опште државе износи око 4% БДП-а.

До умањења фискалног дефицита у односу на план дошло је због изузетно великог повећања наплате јавних прихода, што је више него надоместило изостанак свих планираних уштеда на расходима. Иза повољних фискалних токова у 2016. години стоји великим делом снажно и економски пожељно побољшање наплате јавних прихода,¹ услед чега је дошло до високог раста прилива у буџет, нарочито од ПДВ-а и акциза. Анализа Фискалног савета показује да ће структурно повећање јавних прихода у 2016. години вероватно износити чак 2% БДП-а. Колико је значајно ово повећање јавних прихода можда најбоље илуструје податак да је буџетом првобитно било планирано да се у 2016. години оствари структурно умањење дефицита у укупном износу од око 0,75% БДП-а и то готово искључиво на расходима (добрим делом отпуштањем прекобројних у општој држави). Остварени позитиван резултат у приливу пореских прихода био је, дакле, далеко већи од свих планираних мера уштеда у овој години, због чега су укупна фискална кретања у 2016. била повољнија од очекивања – упркос томе што неке од главних мера Владе за смањење дефицита у 2016. години нису дале очекиване резултате (рационализација броја запослених нпр, на шта је Фискални савет упозоравао и приликом оцене буџета за 2016. годину).

- Процењујемо да би остварени јавни приходи у 2016. могли бити укупно за чак 110 млрд динара (2,7% БДП-а) већи у односу на буџетски план. Иза овако добрих резултата у прикупљању јавних прихода стоји неколико различитих чинилаца од којих неке оцењујемо као трајне, а неке као привремене (в. поглавље о јавним приходима). Као трајно оцењујемо повећање пореских прихода за око 80 млрд динара (2% БДП-а). Приближно половина овог повећања последица је побољшане наплате (сузбијања сиве економије), што се највише одразило на раст буџетских прихода од ПДВ-а и акциза. Друга половина дошла је због повољнијих макроекономских индикатора (већи приходи од доприноса, пореза на добит, пореза на доходак) и неких специфичних околности, попут повећања цене цигарета, које је повукло веће акцизе за дуванске производе. Повећање непореских прихода за око 30 млрд динара у односу на план (једнократна уплата за коришћење фреквенција из опсега 4Г мобилне телефоније и повећане дивиденде јавних предузећа) оцењујемо као привремене, а не трајне, јер се на ове приходе не може са извесношћу рачунати у наредним годинама.

¹ Побољшање наплате јавних прихода до ког долази услед сузбијања сиве економије добро је економски из више разлога. Осим умањења фискалног дефицита и побољшања стања у јавним финансијама, стварају се равноправни услови за све учеснике на тржишту, што стимулативно делује на економски раст.

- За јавне расходе би се у начелу могло рећи да су до сада били под контролом, иако очекујемо да ће вероватно пробити буџетски план за око 25 млрд динара (0,6% БДП-а). Међутим, од ових 25 млрд динара, очекујемо да преко половине дође од економски пожељног, повећања капиталних расхода преко плана, које процењујемо на око 15 млрд динара (в. поглавље о јавним расходима). Преостали јавни расходи ће у збиру премашити буџетски план за око 10 млрд динара, али међу њима има појединих ставки на које ће се потрошити знатно више него што је било буџетирано, као и неких чије извршење иде доста спорије од плана. Планиране буџетске уштеде које се неће у потпуности остварити се пре свега односе на мању рационализацију броја запослених у општој држави у односу на првобитни план (планирано је било смањење за 29.000 запослених у 2016. години). Уз то, преко буџета највероватније ће се извршити остали текући расходи (веће казне по пресудама и др.), као и расходи за робу и услуге. Додатно, очекујемо да се до краја године појави једнократни трошак у буџету по основу враћања дуга Петрохемије према НИС-у. Ова обавеза државе била је позната крајем 2015. и требало је да буде укључена у јавне расходе већ приликом израде буџета за 2016. годину, што је Фискални савет и тада критиковао. Јавни расходи који ће се извршити мање од плана су расходи за отпремнине (мања рационализација), а због спорог решавања судбине предузећа у приватизацији, неће се потрошити ни сва буџетирана средства у Транзиционом фонду. Очекујемо и да ће расходи за пензије бити мањи од плана због мањег прилива нових корисника пензија него што је очекивано – а то је, оцењујемо, највероватније последица спровођења пензијске реформе (повећање старосне границе за жене, увођење актуарских пенала на превремено пензионисање и др).

Кад се из фискалних кретања искључе привремени чиниоци, процењујемо да би дефицит у 2016. био око 2,5% БДП-а – што је заправо права мера дефицита с којим се улази у 2017. годину. Као што смо већ поменули, у 2016. години било је много привремених чинилаца и на страни расхода и на страни прихода, који се неће понављати у наредним годинама. Због тога је аналитички битно да се из фискалних резултата ови чиниоци искључе, како би се видело с којим дефицитом се улази у 2017. и колико је још структурних уштеда потребно до потпуног оздрављења јавних финансија земље. Анализа показује да је, и по искључењу једнократних чинилаца, дефицит државе и даље знатно нижи од планираног, односно да износи око 2,5% БДП-а.

Умањење дефицита у 2016. години довољно је да се заустави раст учешћа јавног дуга у БДП-у – чиме се отклања непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга. Уз привредни раст од преко 2,5%, дефицит државе од 2-3% БДП-а практично зауставља раст учешћа јавног дуга у БДП-у.² Дакле, очекивана фискална и макроекономска кретања у 2016. доводе до заустављања раста и стабилизације учешћа јавног дуга у БДП-у на нивоу који процењујемо на 76-77% БДП-а. Ово је одличан резултат и постигнут је годину дана раније него што је било очекивано (због знатно боље наплате јавних прихода). Међутим, битно је истаћи и то да, иако непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга тренутно јесте избегнута, она није трајно отклоњена, односно Србија је и даље презадужена земља. Довољан је, наиме, само један спољни „шок“ и рецесија, попут оне из 2008. године, да јавни дуг поново почне да расте, знатно премашу ниво од 80% БДП-а и земља се поново нађе на корак од

² На јавни дуг привремено утичу и промене депозита државе, курсне разлике и др. тако да су осцилације у учешћу јавног дуга у БДП-у од неколико процентних поена уобичајене. На трајне промене учешћа јавног дуга у БДП-у утиче кретање фискалног дефицита, задуживање уз гаранцију државе (јавна и државна предузећа) и кретање БДП-а.

избијања кризе јавног дуга. Додатни проблем по јавне финансије представљају неререформисана јавна и државна предузећа (ЕПС, РТБ Бор, Србијагас и др.), јер њихови велики дугови и лоше пословање могу и у будућности опет падати на терет грађана и снажно повећавати јавни дуг независно од буџета опште државе. Због свега тога, потребно је: 1) у наредним годинама наставити са фискалном консолидацијом и снажним даљим умањивањем дефицита све док се јавни дуг значајно не умањи и удаљи од „опасне зоне“ ; али и 2) неопходно је напоскон отпочети најављиване одлучне реформе јавних предузећа, уз решавање судбине преосталих државних предузећа.

Да би се превисоки јавни дуг умањио на одрживи ниво потребно је трајно спустити дефицит државе на испод 0,5% БДП-а – за шта су потребне додатне уштеде од око 2% БДП-а. Веома охрабрујући остварени фискални резултати у 2016. години нису довољан разлог да се прерано одустане од штедње и од одговорне фискалне политике. Фискални савет је у својим ранијим извештајима као кровни циљ Влади у погледу висине дефицита државе предложио његово смањење на 0,5% БДП-а до 2019. године. Основни разлог због ког смо предложили ову величину дефицита је то што се тако обезбеђује кредибилно и значајно умањење превисоког учешћа јавног дуга у БДП-у. Подсећамо да би и са смањењем дефицита на око 0,5% БДП-а до 2019, до спуштања јавног дуга на релативно безбедан ниво од испод 60% БДП-а (Мастришки критеријум) могло би да дође тек у 2025. години, а, уколико би се одабрао мање амбициозан циљ, то се вероватно не би десило пре 2030. године.³ Додатни разлози за даље смањење дефицита су: 1) умањење превисоких издатака за плаћање камата, по чему је Србија међу негативним рекордерима у Европи; 2) испунила би се ЕУ правила у погледу висине дефицита (*Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG*); и 3) пружио би се ефикасан подстицај привредном расту, непосредно кроз умањење дефицита и јавног дуга,⁴ као и кроз структурне реформе које би морале да буду део овог „пакета“ (реформа просвете и здравства, повећање јавних инвестиција и др.). Будући да „трајни“ фискални дефицит са којим се улази у 2017. износи око 2,5% БДП-а, то би значило да ће за остварење циљаног дефицита од 0,5% БДП-а бити потребно још око 2% БДП-а структурних уштеда у буџету. Снажно повећање јавних прихода, попут оног из 2016. године је мало вероватно у наредним годинама, тако да би фискална политика од 2017. морала да се снажније окрене ка структурним реформама са којима се касни, али и да се задржи чврста контрола над убедљиво највећим јавним расходима, платама и пензијама.

³ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020. године“, јун 2016.

⁴ Позитиван утицај који успостављање опадајуће путање јавног дуга има на раст БДП-а показан је на пример у: *Alexander Chudik et al. „Is There a Debt-threshold Effect on Output Growth?“ (2015) IMF Working Paper*

2. Приходи опште државе

Приходи опште државе, и порески и непорески, у првих седам месеци 2016. бележе знатно већу реализацију од првобитно планиране. Од почетка године код највећег броја пореских категорија приметан је тренд веће наплате у односу на очекивања, која су базирана на овогодишњем буџетском плану и уобичајеној реализацији у претходним годинама. Буџетски план за 2016. састављен је у складу с тада очекиваним макроекономским кретањима и предвиђао је раст пореских прихода за око 50 млрд динара у односу на претходну годину.⁵ Међутим, услед видног побољшања у макроекономском окружењу од почетка године, али и позитивних ефеката мера спроведених у циљу сузбијања сиве економије, досадашња наплата пореских прихода знатно превазилази постојеће планове. Тако су због бољих кретања на тржишту рада остварени већи приходи од доприноса и пореза на доходак грађана, док су као последица веће остварене добити предузећа у 2015. од првобитних процена и приходи од пореза на добит надмашили првобитно очекивани износ. Слично, интензивирање привредне активности допринело је већој потрошњи нафтних деривата, па је и наплата акциза на нафтне деривате осетно премашила очекивања. Уз све наведено, успешно спроведене мере за сузбијање сиве економије знатно су допринеле расту готово свих пореских прихода, при чему је највећи ефекат видљив код прихода од ПДВ-а. Непорески приходи, такође, превазишли су уобичајени ниво у овом периоду, првенствено због једнократне уплате на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже у јануару (готово 13 млрд динара), али и издашних непланираних непореских прихода на локалном нивоу власти (за око 10 млрд динара изнад првобитних процена).

Услед повољнијих макроекономских кретања, ефикасније наплате и једнократног, буџетом непредвиђеног, раста непореских прихода, укупни јавни приходи у 2016. могли би да премаше планирани ниво за 110 млрд динара. Полазећи од досадашњих трендова у наплати прихода опште државе, историјских података из претходних година и процењених макроекономских кретања до краја 2016. године, Фискални савет процењује да би порески приходи у овој години могли бити већи од планираних за око 80 млрд динара (1,9 % БДП-а). Напомињемо да ова пројекција претпоставља да неће бити значајнијих промена у ефикасности њихове наплате. Поред тога, процењујемо да ће непорески приходи бити већи од планираних за око 30 млрд динара. Ова пројекција заснована је на расположивим подацима о досадашњој реализацији непореских прихода, али и претпоставци да ће се сви најављени приходи од добити и дивиденди предузећа у државном власништву остварити до краја године. Међутим, детаљна анализа извора повећања наплате пореских и непореских прихода преко плана открива суштинску разлику између њих: за позитивне трендове у наплати пореских прихода верујемо да су добрим делом трајније природе и дугорочно одрживи, док је повећање непореских прихода по свему судећи само привременог карактера.

⁵ Фискални савет је тада оценио да је пројектовани раст пореских прихода начелно одговарајући, односно да је у складу са очекиваним макроекономским кретањима (пре свега с прогнозираним кретањем домаће потрошње, инфлације, запослености и зарада, које пресудно утичу на величину пореских основица) и донетим мерама пореске политике (повећање акциза на деривате нафте и увођење акцизе на струју у другој половини 2015. године).

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

	Буџетирани износ	Очекивана реализација у 2016.	Очекивано одступање у односу на план
<i>у млрд динара</i>			
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1711.5	1820	већи од плана за око 110 млрд
1. Порески приходи	1513	1590	већи од плана за око 80 млрд
Порез на доходак	149.5	155	већи од плана за око 5 млрд
Порез на добит	64.4	78	већи од плана за око 10 млрд
ПДВ	427	456	већи од плана за 25-30 млрд
Акцизе	254.3	275	већи од плана за око 20 млрд
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	136	150	
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	90	95	
Царине	34.8	36	благо изнад плана
Доприноси	517.4	525	већи од плана за око 5-10 млрд
Остали порески приходи	65.5	65	у складу са планом
2. Непорески приходи	184.2	220	већи од плана за преко 30 млрд
3. Донације	14.3	10	нешто мањи од плана

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

Успешно спроведене мере за сузбијање сиве економије знатно су допринеле да се у првој половини године забележи изузетан раст пореских прихода. Приликом израде пројекција јавних прихода у 2016. поштована је добра међународна буџетска пракса, по којој се очекивани приходи од ефикасније борбе против сиве економије не укључују унапред у фискалне планове. Наиме, принцип опрезног буџетирања налаже да се приходи од сиве економије прикажу у буџету тек кад се заиста остваре и у обиму у ком се наплате, за шта се и Фискални савет залагао у претходном периоду. С тим у вези, континуирано спровођење широког сета мера у циљу сузбијања сиве економије од стране надлежних државних институција, пре свега Пореске управе, али и Инспекције рада, донело је резултат у виду веће наплате код највећег броја пореских категорија у односу на првобитна очекивања. Највећи ефекти видљиви су код прихода од ПДВ-а, а у одређеној мери и код доприноса за обавезно социјално осигурање, пореза на доходак, пореза на добит и акциза на нафтне деривате.

Највеће повећање у односу на буџетске пројекције (за око 30 млрд динара) очекујемо код прихода од ПДВ-а – првенствено услед ефикасније наплате. Наплата прихода од ПДВ-а у првих седам месеци била је осетно већа у односу на очекиване месечне износе (полазећи од буџетског плана и уобичајене динамике у претходним годинама). Под претпоставком да ће се сличан тренд наставити до краја године, процењујемо да ће укупни приходи од ПДВ-а износити око 455 млрд динара, тј. бити за готово 30 млрд динара изнад буџетом предвиђеног нивоа. Притом, важно је напоменути да овај предвиђени пораст прихода од ПДВ-а у 2016. није последица побољшања макроекономских кретања, односно није резултат веће (номиналне) потрошње домаћинства у односу на првобитна предвиђања. Наиме, до краја године заиста се очекује да ће раст реалне потрошње домаћинства премашити претходне процене, али ће истовремено и инфлација бити нижа – што значи да се номинални износ потрошње неће битно разликовати од пројекција коришћених при изради буџетског плана. Дакле, узимајући у обзир само промене у макроекономском окружењу, прикупљени приходи од ПДВ-а били би у складу са планираним износом. То наводи на закључак да је основни разлог виших прихода од ПДВ-а побољшање ефикасности наплате. Наиме, у претходним извештајима оцењивали смо коефицијент релативне ефикасности наплате

(*c-efficiency*),⁶ на основу којег смо уочили велики пад ефикасности наплате у 2013. години – који се ни до данас није потпуно надокнадио. Напомињемо да је од краја 2014, као и током претходне године било одређеног побољшања. Према тренутно расположивим подацима и у 2016. дошло је до нешто бржег раста ефикасности наплате прихода од ПДВ-а, која се готово приближила нивоу из 2012. (пре оштрог пада), али је за поуздану оцену овог тренда потребно сачекати реализацију прихода до краја године.⁷

Процењујемо да ће акцизни приходи премашити буџетски план за око 20 млрд динара, претежно због веће наплате акциза на нафтне деривате. На основу досадашње реализације акцизних прихода процењујемо да ће ови приходи достићи ниво од 275 млрд динара, што је за око 20 млрд преко званичног годишњег плана. Притом, иако укупни акцизни приходи обухватају неколико различитих подврста, готово целокупно очекивано повећање преко плана може се објаснити вишом реализацијом две најиздашније категорије акциза. Наиме, око три четвртине процењеног пораста дугује се већој наплати акциза на деривате нафте, а остатак је резултат раста прихода од акциза на дуванске производе. Прикупљање акцизе на електричну енергију за сада прати планирану динамику, стога процењујемо да ће реализација до краја године у потпуности одговарати буџетском плану од 15 млрд динара. Слично, и код акциза на алкохол и кафу не видимо битна одступања у односу на планиране износе.

Приходи од акциза на нафтне деривате могли би знатно премашити планирани износ, првенствено услед повољнијих макроекономских кретања и последичног раста потрошње нафтних деривата. Од почетка године уочава се тренд веће наплате акциза на деривате нафте у односу на првобитни план. Под условом да не дође до битнијих промена у наставку године, ова категорија пореских прихода могла би знатно премашити годишњи буџетски план, процењујемо за преко 15 млрд динара. Основни разлог неочекиваног пораста ових прихода јесу повољнија макроекономска кретања у односу на претпоставке од којих се пошло приликом израде буџетског плана. Наиме, пројекција прихода од акциза на нафтне деривате била је релативно конзервативна, тј. није узимала у обзир планирано повећање потрошње домаћинстава и привредни раст.⁸ С друге стране, расположиви статистички подаци⁹ о кретању производње и потрошње основних нафтних деривата указују на њихов приметан међугодишњи раст – што значи да расте и пореска основица за наплату акциза на нафтне деривате. Поред тога, допринос расту ових прихода преко плана дало је и спровођење одређених мера у циљу сузбијања сиве економије (строжа контрола исплате рефакција, као и системско праћење и контрола нафтних деривата помоћу маркирања горива).

⁶ За више детаља погледати нпр. извештај Фискалног савета „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, март 2016. године, стр. 67.

⁷ На крају напомињемо да и поред тога што је у јулу забележен максимални приход од ПДВ-а у текућој години, ово је већим делом последица изостанка целокупног повраћаја ПДВ-а. Наиме, раст прихода од ПДВ-а током јула се иначе очекује, с обзиром на законску обавезу уплата кварталних обвезника. Међутим, поред тога, у јулу није реализован целокупан износ повраћаја, јер су последњи дани у овом месецу били нерадни. Припадајући део исплата извршен је током првих радних дана у августу, па се по истом основу очекују нешто нижи приходи од ПДВ-а од иницијално очекиваних за август. Приликом израде наших годишњих пројекција претпоставили смо да ће се у остатку године редовно исплаћивати одобрени повраћаји, односно да неће бити пребацивања већег износа у наредну годину.

⁸ Фискални савет је приликом оцене Предлога закона о буџету за 2016. годину подржао овакав вид опрезног буџетирања, али је и указао на могућност веће реализације.

⁹ Посматрали смо Индекс индустријске производње (производња кокса и деривата нафте), Индекс физичког обима саобраћајних услуга, као и полугодишњи извештај пословања највеће нафтне компаније у земљи (НИС-а).

Приходи од акциза на дуванске прерађевине такође ће вероватно превазићи буџетирани износ, углавном услед јулског повећања малопродајних цена цигарета. Буџетски план за 2016. предвиђао је да приходи од акциза на дуванске прерађевине остану на приближно истом нивоу као у 2015. У првих шест месеци реализација ових прихода била је нешто испод нивоа који се могао очекивати на основу буџетског плана и уобичајених месечних кретања током претходних година. Сходно томе, Фискални савет је у претходном извештају изнео процену да ће, уколико не дође до битнијих промена, наплата акциза од дуванских прерађевина бити нешто нижа од пројектоване. Међутим, почетком јула произвођачи цигарета донели су одлуку о повећању малопродајне цене у просеку за 10 динара, што се одразило и на већи раст акцизе на ову групу производа од првобитно очекиваног. Наиме, иако је законом већ било предвиђено повећање специфичне акцизе за око 3 динара (са 59,07 на 61,72 динара), раст малопродајних цена утицао је на додатни раст укупне акцизе посредством утицаја на варијабилни део акцизе. Подсећања ради, акциза на цигарете састоји се из два дела: специфичне акцизе – која се законски одређује у фиксном износу и варијабилног дела који зависи од малопродајне цене цигарета (износи 33% МППЦ). Услед већег раста акциза од првобитно очекиваног процењујемо да ће се у наставку године бележити нешто већи месечни приходи од акциза на дуванске производе, што ће вероватно резултовати бољом наплатом у односу на буџетски план за око 5 млрд динара.

Приходи од доприноса за обавезно социјално осигурање могли би услед повољнијих кретања на тржишту рада премашити буџетски план приближно за 10 млрд динара. Под претпоставком да ће се постојећи трендови у наплати прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање наставити и у другој половини године, процењујемо да би они могли износити око 525 млрд динара – што је за готово 10 млрд динара изнад првобитно планираног износа. Основни узрок овог повећања јесу позитивне промене у макроекономском окружењу – у првој половини години видљиво је повољније кретање укупне масе зарада (производ просечне зараде и формалног броја запослених) исплаћене у привреди у односу на процене од којих се пошло при изради буџета. Наиме, расположиви подаци с тржишта рада указују на већи раст формалног броја запослених од предвиђеног, као и на одређено повећање просечне зараде у приватном сектору.¹⁰ Поред неспорног убрзања привредне активности, сматрамо да је додатни разлог за пораст укупног броја запослених био и нешто интензивнији надзор на тржишту рада у претходних неколико месеци. Осим тога, касни се са и планираним отпуштањем у сектору опште државе и рационализацијом броја запослених у јавним предузећима – на шта се рачунало приликом доношења буџета. Наведени трендови имају за последицу да пореска основица (укупна маса зарада) расте брже него што се претпостављало при изради буџета, услед чега ће и приходи државе од доприноса за обавезно социјално осигурање бити већи од планираних.

Слично, захваљујући повољнијим кретањима на тржишту рада највероватније ће и наплата пореза на доходак грађана бити нешто већа од планиране. Буџетским планом за 2016. приходи од пореза на доходак грађана пројектовани су на нивоу од 150 млрд динара, док постојећи трендови указују на то да

¹⁰ Процењујемо да ће укупан број запослених у 2016. порастати за више од 0,5%, док се на бази буџетског плана могло посредно закључити да је предвиђена стагнација или благи пад. Поред тога, у првој половини године просечна зарада расла је преко првобитних процена за ову годину. Међутим, у јулу се уочава одређени пад просечне зараде, што је даље повукло да кумулативно међугодишње повећање у периоду јануар-јул приближно одговара иницијално планираном. Скрећемо пажњу да је могуће да јулски пад представља само привремени тренд током летњих месеци, те је за чвршће закључке неопходно сачекати податке и за наредних неколико месеци.

би реализација могла бити већа од планиране за око 5 млрд динара. Највећу поткатегорију ових прихода чине порези на зараде (око 75%), који су одређени кретањем масе зарада (на исти начин као и приходи од доприноса). Полазећи од наше процене о кретању масе зарада до краја године, процењујемо да ће порези на зараде премашити првобитно планиран износ – што је уједно и основни разлог предвиђеног раста читаве групе пореза на доходак. Додатно, сматрамо да ће наплата и осталих (мање издашних) врста пореза на доходак (попут пореза на приходе од имовине, годишњег пореза на доходак) бити нешто боља од предвиђене, услед повољнијег макроекономског окружења – остварене профитабилности предузећа, кретања на тржишту рада и сл.

Приходи од пореза на добит предузећа извесно ће премашити износ који планиран у буџету, као резултат веће профитабилности предузећа у 2015. години. Приликом оцене Предлога закона о буџету за 2016. годину Фискални савет изнео је своју процену да постоје велики изгледи да ће приходи од пореза на добит надмашити планирани ниво. Међутим, имајући у виду објективне тешкоће при пројектовању ове категорије прихода,¹¹ као и чињеницу да је у 2015. наплата пореза на добит била знатно испод планираног нивоа, подржали смо нешто опрезнији приступ у буџетирању ових прихода. Како је крајњи рок за плаћање разлике између коначно обрачунатог пореза на добит за 2015. годину и плаћених аконтација био 28. јун,¹² реализоване уплате у јуну потврдиле су раније изнете оцене Фискалног савета да ће ови приходи превазићи планирани износ. Полазећи од података о коначном обрачуну пореза на добит предузећа за 2015. годину, те на бази њих процењених месечних аконтација у наставку године, сматрамо да ће приходи од пореза на добит износити приближно 80 млрд динара и бити за око 10 млрд динара изнад износа који је пројектован у буџету.

Процењујемо да постоје изгледи да ће наплаћени приходи од царина и остали порески приходи бити благо изнад буџетских пројекција за 2016. У првој половини године забележен је нешто већи обим увоза од процене која је коришћена при изради буџета, што за собом повлачи и благо повећање реализације прихода од царина у односу на првобитна очекивања. Уколико се овакви спољнотрговински трендови наставе и у другој половини године, сматрамо да постоје реални изгледи да ће приходи од царина благо премашити буџетски план, којим су ови приходи предвиђени на нивоу од готово 35 млрд динара. Слично, оцењујемо да би и код осталих пореских прихода могао бити благо премашен годишњи план, који је предвиђо њихову наплату у износу од 65 млрд динара. У оквиру ове групе прихода опште државе највећу ставку представља порез на имовину који се прикупља на локалном нивоу власти, затим ту је порез на моторна возила које наплаћује Република, али и још неке мање групе пореских прихода (порез на употребу, држање и ношење добара, једнократни порез на екстра профит и екстра имовину и други порези). Иако досадашња наплата побројаних пореских категорија не одступа битно у односу на план, скрећемо пажњу да постоји могућност да ће се порез на имовину прикупити у нешто већем износу него што је то првобитно очекивано. Међутим, за поузданију процену потребно је сачекати коначне

¹¹ Заправо, порез на добит представља најволатилнију ставку јавних прихода, у чијем кретању постоје знатно израженије осцилације него код самог привредног раста.

¹² Месечне уплате пореза на добит представљају аконтације које предузећа уплаћују до утврђивања њихових коначних пореских обавеза по основу стварно остварене добити у претходној години (крај јуна). Уколико је порески обвезник у форми месечних аконтација (од јула 2015. године до јуна 2016. године) уплатио мањи износ у односу на обрачун пореза у пореској пријави (што је најчешће случај) ову разлику био је дужан да уплати најкасније до 28. јуна.

фискалне податке за август, када је законски рок за уплату треће рате ове пореске обавезе.¹³

У првих седам месеци непорески приходи прикупљени су у знатно већем износу од уобичајеног за овај период године, највећим делом услед једнократних и/или непланираних уплата. Непорески приходи представљају хетерогену категорију јавних прихода и прикупљају се практично на свим нивоима власти. Од почетка године присутан је тренд појачаног прикупљања непореских прихода, који је посебно изражен на *републичком нивоу*. Највећи део ванредног (буџетом непланираног) повећања непореских прихода остварен је у јануару (12,8 млрд динара) захваљујући уплати у буџет од стране мобилних оператера на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже.¹⁴ Друго, до сада је одређен број предузећа у државном власништву уплатио део остварене добити предузећа, иако је пракса претходних година била да се уплате врше у последњем кварталу. Закључно са августом, у републички буџет пристигле су уплате од Телекома (готово 9 млрд динара), ЕПС-а (1,3 млрд динара), Аеродрома „Никола Тесла“ (0,5 млрд динара), РАТЕЛ-а (око 1 млрд динара) и Регулаторног тела за електронске медије (око 120 милиона динара). Поред уплате по основу остварене добити, скрећемо пажњу да је ЕПС уплатио у буџет још око 1 млрд динара по основу измирења обавеза према Париском клубу поверилаца (посредством Агенције за осигурање депозита). На *локалном нивоу* власти такође бележимо осетно повећање непореских прихода. Наиме, непорески приходи локалних самоуправа од почетка године премашили су очекивани ниво за готово 10 млрд динара. Пре свега, знатан део овог повећања дугује се продаји грађевинског земљишта у Новом Саду, на основу чега су у мају наплаћени приходи у износу од око 4 млрд динара. Друго, раст локалних непореских прихода последица је увођења нових накнада – доприноса за уређивање грађевинског земљишта и прихода од пружања услуга боравка деце у предшколским установама. Треће, и локална јавна предузећа су током јуна и јула уплатила преко 2 млрд динара у корист буџета града под чијом су надлежношћу. На крају, неуобичајен раст забележен је и код непореских прихода *РФЗО-а*, будући да месечни износи у просеку ретко прелаз 300-400 млн динара, док су у марту били знатно већи и износили су око 1,5 млрд динара, а слична ситуација је забележена у јуну.

Непорески приходи готово извесно ће надмашити буџетски план, процењујемо за преко 30 млрд динара. Узимајући у обзир досадашње кретање непореских прихода процењујемо да ће они до краја године износити око 220 млрд динара, што је за преко 30 млрд динара изнад планираног нивоа. Ова процена се заснива да ванредном повећању непореских прихода који су реализовани закључно са августом, али и претпоставци да ће се у остатку године извршити најављене уплате добити и дивиденде од ЕПС-а и НИС-а. Поред тога, услед велике хетерогености ове категорије јавних прихода, не искључујемо могућност да се до краја године прикупе непланирана средства и по неким другим основима (уплате дела добити локалних јавних предузећа и сл.).

¹³ Иако је уобичајена пракса да локалне самоуправе доставе пореска решења до почетка маја, тј. пре плаћања друге рате пореза на имовину, и у овој години (слично као у претходној) дошло је до кашњења. Основни разлог је одржавање локалних избора и формирање нове локалне власти што је у успорило процес издавања пореских решења за 2016. Међутим, и поред тога грађани су у обавези да, уколико не добију ново пореско решење, уплате врше на бази претходног, па би ово кашњење требало да има ограничен утицај ниво прикупљених прихода од пореза на имовину.

¹⁴ Наиме, држава је домаћим мобилним оператерима у новембру 2015. продала право коришћења додатног спектра фреквенција у наредних десет година (који је ослобођен преласком на дигитално емитовање телевизијског сигнала) при чему је плаћање формално извршено почетком ове године.

3. Расходи опште државе

У првих седам месеци 2016. забележен је снажан међугодишњи пораст јавних расхода, али је повећање државне потрошње у овом периоду великим делом и било очекивано. Расходи опште државе у првих седам месеци 2016. извршени су у износу од 1.046 млрд динара, чиме је осетно надмашен њихов уобичајени ниво у овом делу године (за 40-45 млрд динара или око 1% БДП-а). Повећање јавних расхода још је израженије уколико се овогодишње извршење упореди са истим периодом 2015. године, будући да је међугодишњи пораст премашио 50 млрд динара. Међутим, упркос овако драстичном порасту расхода опште државе закључно с јулом месецом, оцењујемо да је добрим делом то било очекивано (код појединих расходних ставки и пожељно), а тек мањи део уоченог повећања државних издатака доноси реалан ризик од пробијања годишњег буџетског плана. Најпре, међугодишњи раст државне потрошње у највећој мери потиче од снажног убрзања извршења јавних инвестиција (за око 20 млрд динара), што оцењујемо као веома позитиван тренд, будући да су капитални издаци у Србији већ годинама уназад били на неодрживо ниском нивоу. Други велики извор раста расхода опште државе у односу на исти период 2015. може бити објашњен (углавном очекиваним) повећањем издатака за робу и услуге, социјалну помоћ и камате, збирно за 20-25 млрд динара. Процењујемо да је појачано извршење расхода за робу и услуге и социјалну помоћ од почетка године заправо повратак на њихову уобичајену реализацију у овом периоду (јер су у првој половини прошле године били нереално ниски), док је раст трошкова за камате и био предвиђен у буџету за 2016. као неизбежна последица повећања јавног дуга. Узимајући све у обзир, оцењујемо да се само мањи део досадашњег међугодишњег раста државне потрошње (за 5-10 млрд динара) може сматрати непланираним, првенствено услед неочекиваног скока на позицији осталих текућих расхода.

Детаљнија анализа досадашњег извршења појединачних расходних ставки открива да се неке најављене економске политике и реформе не спроводе по плану. Оштро смањење фискалног дефицита од почетка године, које углавном потиче од снажног раста наплаћених јавних прихода, остварено је и захваљујући неефикасном спровођењу неколико планираних економских политика са ефектима на расходној страни буџета. *Прво*, таргетирано смањење броја запослених у сектору опште државе готово да је у потпуности изостало. Наиме, кретање масе исплаћених зарада указује на то да се рационализација запослености у општој држави до јула 2016. практично потпуно заснивала на природном одливу запослених у пензију, уз ограничену стопу замене. Имајући у виду да се на овај начин извесно неће остварити планирано смањење броја запослених у овој години (годишњи буџет израђен је уз претпоставку да ће до краја године у сектору опште државе бити 29.000 радника мање), то ће највероватније имати за последицу пробијање годишњег буџетског оквира за плате за 3-4 млрд динара. У прилог застоја у спровођењу циљане рационализације у општој држави говори и чињеница да је за исплату отпремнина радницима потрошено свега неколико стотина милиона динара, иако је у буџету за ову намену било предвиђено 17 млрд динара.¹⁵ *Друго*, решавање статуса предузећа у приватизацији одвија се веома успорено. До краја јула из Транзиционог фонда на име социјалних програма за раднике у овим предузећима исплаћено је непуне 2 млрд динара, дакле ни трећина од укупно планираног износа (6 млрд динара). Успорено спровођење поменутих реформи допринело је буџетским „уштедама“ од око 10 млрд динара закључно с јулом, што је *de*

¹⁵ Важно је напоменути да су отпремнине за вишак запослених у општој држави буџетиране на истој позицији као издаци за плате запосленима, због чега се кашњење у циљаној рационализацији (и неисплаћене отпремнине) у буџету виде као уштеда.

facto износ за који би државна потрошња била већа да су се најављене економске политике ефикасно спроводиле.

Процењујемо да ће јавни расходи у 2016. премашити буџетски оквир за 10-15 млрд динара, уз битно одступање структуре државне потрошње у односу на план.¹⁶ Полазећи од досадашњег извршења расхода опште државе и очекиване реализације у наредним месецима, процењујемо да ће јавни расходи у 2016. износити приближно 1.885 млрд динара – што је за 10-15 млрд динара изнад нивоа предвиђеног у буџету за ову годину. Анализа Фискалног савета показује да, не само да ће јавна потрошња у номиналном износу вероватно премашити планирани износ, већ да би се и њена структура на крају године могла битно разликовати од буџетом предвиђене (видети Табелу 2). Последњи фискални подаци потврђују нашу претходну оцену да ће расходи за запослене (услед неисплаћених отпремнина) и пензије (услед мањег него очекиваног природног одлива у пензију, прешироког буџетирања и спорог решавања статуса предузећа у приватизацији) бити мањи од планираних збирно за око 20 млрд динара.¹⁷ Такође, нешто повољнија кретања на тржишту рада у односу на претпоставке при изради буџета условиће мање издатке за незапослене у износу од око 5 млрд динара. С друге стране, ревидирали смо навише претходно изнете пројекције о реализацији расхода који од почетка године показују тенденцију бржег извршења у односу на план. Наиме, закључно с јулом бележимо интензивнију реализацију јавних инвестиција (пре свега у области изградње путне и железничке инфраструктуре), услед чега би капитални расходи могли пробити годишњи план за око 15 млрд динара. Остали текући расходи, заједно с трошковима набавке робе и услуга, највероватније ће премашити планирани износ у буџету за око 15 млрд. На крају, постоје индиције да ће једнократне исплате дуговања државе према војним пензионерима (по судским пресудама) довести до пробијања плана на позицији осталих трансфера домаћинствима за 5-10 млрд динара. Збирно посматрано, пробијање буџетског оквира на поменутих расходним позицијама могло би да износи 35-40 млрд динара, чиме би се за 10-15 млрд динара премашиле уштеде на издацима за пензије, запослене и незапослене.

¹⁶ Напомињемо да ова процена не укључује евентуално повећање расхода опште државе услед преузимања отплате неких потенцијалних обавеза, попут дуга Петрохемије према НИС-у и дуговања по основу пресуда међународних судова.

¹⁷ За детаљнију анализу видети извештај Фискалног савета: “Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, 20. јун 2016. године.

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

	Буџетски план за 2016.	Процена извршења у 2016.	Одступање у односу на буџетски план
<i>у млрд динара</i>			
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.871,8	1.884,9	већи од плана за 10-15
1. Текући расходи	1.720,4	1.719,3	блиски планираним
Расходи за запослене	432,0	421,0	мањи од плана за око 10
Куповина робе и услуга	264,6	270,3	већи од плана за око 5
Отплата камата	144,6	145,0	према плану
Субвенције	111,6	112,1	према плану
Социјална помоћ и трансфери	718,2	711,9	мања од плана за око 5
<i>Пензије</i>	507,9	497,0	мање од плана за око 10
<i>Накнаде за незапослене</i>	18,1	11,3	мање од плана за преко 5
<i>Накнаде за боловања</i>	9,0	10,3	према плану/благо пробијање
<i>Социјална помоћ</i>	154,9	154,7	према плану/благо пробијање
<i>Остали трансф. домаћинствима</i>	28,3	38,6	већи од плана за 5-10
Остали текући расходи	49,4	59,0	већи од плана за око 10
2. Капитални расходи	117,0	130,0	већи од плана за око 15
3. Активирани гаранције	32,0	33,2	благо пробијање
4. Буџетске позајмице	2,4	2,4	према плану

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

Извршење расхода за запослене до краја јула указује на то да и даље нема помака у спровођењу циљане рационализације броја запослених у општој држави. Издаци за плате запосленима у општој држави закључно с јулом месецом износили су близу 239 млрд динара,¹⁸ што је незнатно (за 0,5%) изнад прошлогодишњег нивоа у овом периоду. Као што смо раније истакли, благи међугодишњи раст готово у потпуности може се приписати једнократним трошковима припреме априлских парламентарних избора. Међутим, ово повећање расхода за запослене мање је него што се могло очекивати на основу законског повећања плате у појединим деловима опште државе почевши од 1. јануара 2016. (у здравству, образовању, полицији, социјалној заштити). То се може објаснити чињеницом да је у међувремену дошло до благог смањења броја запослених. Анализе Фискалног савета показују да је у односу на крај 2015. број запослених у општој држави (с локалним јавним предузећима) закључно с јулом 2016. умањен за 8.000-9.000 људи – што је и даље осетно мање него што је за ову годину било предвиђено фискалним плановима (до сада за око 19.000 радника). Поред тога што је смањење броја запослених мање од планираног, забрињава и начин на који се рационализација запослености у општој држави до сад спроводила. Сматрамо да је проблематично, и потенцијално опасно, то што се досадашњи процес рационализације заснивао искључиво на природном одливу радника у пензију (уз ограничену стопу њихове замене) и добровољном одласку (често и најквалитетнијих) кадрова, док су циљана отпуштања вишкова радника готово потпуно изостала. Томе у прилог говоре подаци о исплаћеним отпремнинама – од планираних 17 млрд динара за исплату отпремнина радницима у општој држави који би у процесу рационализације требало да остану без посла у овој години, до сада је исплаћен занемарљиво мали износ (тек неколико стотина милиона динара).

Постоје наговештаји да је Влада одустала од првобитно преамбициозних циљева рационализације, што Фискални савет условно подржава. Фискални савет је у неколико наврата указивао на перспективе планиране рационализације

¹⁸ Расходи за запослене у јулу једнократно су умањени за 200-300 млн динара услед техничке грешке приликом обрачуна плата у просвети. Према последњим информацијама, овај износ биће надокнађен у августу, па стога очекујемо да у том месецу расходи за запослене буду виши него што је уобичајено.

запослености у сектору опште државе, истичући њену важност за започето фискално прилагођавање.¹⁹ Такође, више пута смо, кроз анализу низа специфичних проблема у погледу анализе броја запослених, наглашавали да стихијска и неконтролисана рационализација – заснована искључиво на природном одливу уз ниску стопу замене – не само да неће донети планиране уштеде, већ да може бити и контрапродуктивна.²⁰ Првобитни план подразумевао је смањење броја запослених у општој држави за око 75.000 кроз три године (25.000 запослених мање на годишњем нивоу), што смо благовремено оценили неизводљивим и у крајњој линији непожељним. Охрабрује то што је, према последњим изјавама, Влада у међувремену одустала од тог нереалног циља рационализације броја запослених. Фискални савет то поздравља, уз битну напомену да ће се одлука о промени ових циљева показати оправданом, али не безусловно. Наиме, веома је важно да се „предах“ у виду бољих фискалних резултата (који је и омогућио да рационализација буде мањег интензитета него што је било планирано) искористи за пажљиво формулисање стратегије која би обезбедила брз прелазак из фазе стихијског у фазу строго контролисаног процеса рационализације. Следећа етапа процеса смањења броја запослених морала би, за разлику од досадашње, да буде строго циљана и добро координирана. Неколико ранијих анализа указивало је на постојање вишка немедицинског особља у здравству уз истовремени недостатак хирурга и лекара специјалиста, док друге студије наглашавају очигледну потребу за стручним радницима (нпр. порески инспектори у Пореској управи, и сл.) – отуда потреба за напуштањем концепта по коме се број запослених смањује искључиво по основу природног одлива и добровољних одласака. Имајући у виду све релевантне анализе као и потребу за побољшањем квалитета услуга које јавни сектор пружа, оцењујемо да је реалистично очекивати смањење броја запослених у општој држави од 20.000-30.000 у средњем року (рачунајући и до сада постигнуте резултате).

Спорије спровођење рационализације у односу на план и последично неплаћање отпремнина донеће у 2016. привремене уштеде на расходима за запослене од око 10 млрд динара. Буџетски план за 2016. годину предвиђао је да рационализација броја запослених, уз замрзавање пензија и плата у јавном сектору, буде кључна полуга за трајно умањење фискалног дефицита у овој (и наредној) години. Планирано смањење броја запослених у општој држави требало је да обезбеди смањење укупне масе зарада за непуних 3% у односу на ниво из прошле године.²¹ Међутим, као што смо већ објаснили, циљана рационализација броја запослених у 2016. спроводи се знатно спорије него што је то било планирано, што ће имати двојак утицај на извршење буџетских расхода за зараде. Најпре, процењујемо да ће број запослених у општој држави на крају године извесно бити већи него што је то било планирано, због чега ће буџетски оквир за зараде суштински бити пробијен за 3-4 млрд динара. С друге стране, кашњење у циљаном отпуштању условиће знатно мању исплату отпремнина него што је то било планирано, што ће донети привремене уштеде и до 10-15 млрд динара. Будући да су и отпремнине и зараде буџетиране на ставци расходи за запослене, нето резултат ова два супротстављена тренда биће мањи расходи за запослене у односу на план за око 10 млрд динара.

¹⁹ Видети поглавље „Рационализација броја запослених – да ли и за колико променити циљеве?“, у оквиру Извештаја о фискалним кретањима у августу 2015. године (2. октобар 2015. године).

²⁰ Видети нпр. извештај Фискалног савета “Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, 2. март 2016. године.

²¹ Планирани ефекат рационализације броја запослених није директно видљив у буџету за 2016, будући да је у неким деловима опште државе дошло до повећања плата почев од 1. јануара ове године. Уважавајући оба чиниоца, буџетски план за 2016. подразумевао је да маса зарада у овој години остане номинално готово непромењена у односу на прошлу годину.

Расходи за пензије од почетка године извршавају се спорије него што је планирано, што би до краја године могло донети уштеде од око 10 млрд динара. Закључно с јулом месецом укупни расходи за пензије износили су око 287 млрд динара, што је пораст у односу на исти период прошле године за непуних 1%. Међутим, досадашње извршење прилично је мање од планираног и очекиваног, а може бити објашњено утицајем неколико чинилаца. *Прво*, природни одлив запослених у пензију приметно је мањи него што се претпостављало при изради овогодишњег буџета. Опадање стопе прилива пензионера почело је већ током 2015. године, превасходно због тога што су изменама закона о пензијском и инвалидском осигурању (средином 2014) поштрени услови за одлазак у пензију, а актуелни подаци показују да се овај тренд наставио и у 2016. Мањем природном одливу запослених у пензију од очекиваног у претходном делу године, у одређеној мери, допринео је и застој у спровођењу планираних економских политика. Подсећамо да је буџет за ову годину израђен под претпоставком да ће крајем 2015. и током читаве 2016. године неуобичајено велики број запослених у јавном сектору отићи у пензију као резултат доследног спровођења процеса рационализације у општој држави, решавања статуса предузећа у приватизацији и отпуштања вишкова у јавним предузећима. Међутим, ниједна од планираних реформи за сада не одвија се планираном динамиком, нити је могуће да се кашњење потпуно надокнади до краја године. *Друго*, буџетски план за 2016. годину био је делом и прешироко постављен, на шта је Фискални савет указивао приликом оцене Фискалне стратегије за 2016. годину.²² Наиме, благовремено смо оценили да је буџетски оквир за пензије прилично конзервативан, тј. да је планирани ефекат специфичних чинилаца (попут законског увећања пензија за 1,25% и корекције војних пензија) вероватно прецењен. Дакле, имајући у виду нижи него очекивани прираст броја пензионера као и иначе прешироко постављен буџетски оквир, оцењујемо да би расходи за пензије могли бити мањи од планираних за око 10 млрд динара.

Расходи за социјалну заштиту незапослених лица извршавају се спорије од плана и могли би бити мањи од буџетираног износа за преко 5 млрд динара. У првих седам месеци 2016. издаци државе за социјалну заштиту незапослених лица извршавају се приметно спорије него што је то било очекивано и планирано. Наиме, закључно с јулом извршено је свега 6 млрд динара ових расхода, односно тек око 30% годишњег плана (поређења ради, током претходних година у овом периоду обично се извршавало барем 60% буџетираног износа). Фискални савет не располаже детаљним подацима о трошењу ових средстава по конкретним наменама, али наше прелиминарне анализе показују да је основни узрок ниских расхода за социјалну заштиту незапослених лица спорије извршавању накнада за незапосленост, а у нешто мањој мери и успорено трошење средстава која су намењена за активне политике запошљавања. Додатно, оцењујемо да у одређеној мери и ове уштеде могу бити доведене у везу с кашњењем у спровођењу планираних структурних реформи – планирана отпуштања у јавном сектору махом су изостала, што је уз нешто повољније кретање запослености у приватном сектору довело до мањег броја незапослених лица него што је при изради буџета било очекивано. Уколико би се уочени трендови наставили и у другој половини године, уз претпоставку да ће се ипак започети планирана рационализација (првенствено у предузећима у приватизацији), процењујемо да би ови расходи могли да подбаце у односу на план за преко 5 млрд динара.

²² Видети извештај Фискалног савета “Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, 2. март 2016. године.

Од почетка године бележимо снажан раст јавних инвестиција – и то охрабрује, иако ће наставак овог тренда вероватно резултирати пробијањем годишњег буџетског плана. Капитални издаци опште државе у претходним месецима бележе изражен међугодишњи раст, што је несумњиво најпозитивнији тренд на расходној страни буџета у 2016. Интензивирање инвестиционе активности државе у овој години посебно добија на значају кад се зна да је готово свака година од избијања кризе у 2008. протекла у знаку недовољно ефикасног извршења капиталних расхода. У периоду јануар-јул 2016. године инвестиције опште државе износиле су више од 66 млрд динара, што је осетно – за око 20 млрд динара изнад уобичајеног нивоа, као и односу на прошлу годину. Притом, додатно охрабрује и чињеница да је пораст инвестиционе активности у одређеној мери присутан код свих нивоа власти. Највећи део међугодишњег раста потиче од убрзане реализације инвестиција у путну и железничку инфраструктуру – инвестициони расходи путарских предузећа (ЈП „Коридора Србије“ и ЈП „Путева Србије“) порасли су за 5,3 млрд динара, а у истом контексту требало би посматрати и убрзано повлачење пројектних зајмова (скок од готово 4 млрд динара), преваходно оних из којих се финансира изградња најважнијих путних (Коридори 10 и 11) и железничкој праваца (железнички К10 и сл). Додатно, приметан међугодишњи раст капиталних расхода остварен је и на републичком нивоу власти (преко 5 млрд), што би, ипак, требало опрезно тумачити. Наиме, две трећине овог раста потиче од већих издатака за набавку нематеријалне имовине (софтвера и сл.) и робних резерви, што суштински нису јавне инвестиције. На крају, треба поменути да су у сличном износу (за око 5 млрд динара) порасле инвестиције локалног нивоа власти (градови и општине заједно са АПВ). Полазећи од претпоставке да је реч о трајном расту јавних инвестиција, а узимајући у обзир очекиване осцилације током предстојећих месеци, процењујемо да би капитални расходи на крају 2016. могли достићи готово 130 млрд динара (3,1% БДП-а), што је преко буџетског оквира за око 15 млрд динара.

Досадашње извршење осталих текућих расхода премашило је очекивања, што би могло довести до пробијања годишњег плана за око 10 млрд динара. Закључно с јулом месецом, остали текући расходи износили су готово 32 млрд динара, што значи да је у првих седам месеци извршено већ 65% укупног буџетираног износа у овој години (поређења ради, уобичајено се у овом периоду изврши тек близу 50%). У односу на претходну годину, такође је забележен огроман пораст – и то за око 7 млрд динара (односно за готово 30%). Детаљнија анализа досадашњих трендова показује да се ради о порасту који је вероватно трајнијег карактера, будући да је остварен практично на свим нивоима власти. Највећи скок забележен је на републичком нивоу власти (преко 3 млрд), и он преваходно потиче од већих исплата на име казни и пенала по решењу судова и раста дотација невладиним организацијама. Раст осталих текућих расхода у досадашњем периоду бележи и локални ниво власти (за око 1,5 млрд), где је реализација готово учетворостручена у односу на износ из истог периода прошле године. На крају, поменућемо да су, додуше у релативно мањим износима, ови расходи повећани и у ЈП „Путевима Србије“ али и неким фондовима обавезног социјалног осигурања (пре свега, у НСЗ) – у збирном износу за преко 1 млрд динара. Фискални савет не располаже дезагрегираним подацима о потрошњи појединачних буџетских корисника која се књижи на овој ставци, што онемогућава детаљнију анализу узрока овако великог повећања осталих текућих расхода. Међутим, упозоравамо да би наставак досадашњих трендова до краја године извесно значио да би на позицији осталих текућих расхода могло доћи до пробијања годишњег плана за 10 млрд динара.

Извршење расхода за робу и услуге за сада благо премашује очекивани ниво, а наставак досадашњих трендова могао би резултирати пробијањем буџетског

оквира за око 5 млрд динара. Потрошња државе за набавку добара и услуга до краја јула износила је око 147 млрд динара, што је за 3-4 млрд динара изнад уобичајеног извршења у овом делу године. Уколико досадашњу реализацију ових расхода упоредимо са истим периодом претходне године, уочавамо да је пораст био још израженији и износио је готово 16 млрд динара. Притом, више од две трећине овог раста последица је снажног, и добрим делом неочекиваног, раста потрошње локалног нивоа власти (од око 10 млрд), док преостали износ углавном потиче од већих набавки медицинске опреме и лекова у сектору здравства (пораст од око 5 млрд динара). Фискални савет је и раније истицао²³ да не располаже детаљним извештајима о потрошњи ових средстава по наменама и појединачним корисницима, као и да не постоји прецизна и свеобухватна евиденција доцњи – чиме је утврђивање природе овог раста знатно отежано. С друге стране, благовремено смо указивали²⁴ на пропусте у контроли и буџетирању средстава на локалном нивоу власти (који је тренутно и основни узрок веће од очекиване потрошње за робу и услуге), па не искључујемо могућност да је и овогодишњи, драстичан пораст, условљен постојањем системских пропуста у планирању и извршењу ових расхода на локалу. Под претпоставком да ће се трендови у извршењу расхода за робу и услуге до јула наставити у наредним месецима, очекујемо да ће на овој расходној ставци доћи до пробијања буџетског плана за 2016. у износу од око 5 млрд динара.

На крају, напомињемо да би исплата дуговања војним пензионерима могла довести до пробијања плана на позицији осталих трансфера домаћинствима за 5-10 млрд динара. Обавеза државе према војним пензионерима настала је након што је велики број војних пензионера током претходних година добио судске спорове против државе, тражећи надокнаду за ускраћено (ванредно) повећање пензија из 2008. године.²⁵ Према неким проценама, укупан износ обавеза по овом основу с припадајућим каматама износи 20-25 млрд динара, при чему је један део, следећи одлуку Уставног суда, намирен у децембру прошле године (у износу од 10 млрд динара). Преостали износ, почевши од јануара 2016. године, судећи према нама доступним информацијама, исплаћује се у месечним ратама преко ПИО фонда, а реализација ових издатака књижи се на ставци под називом *Остали трансфери домаћинствима*. Остали трансфери домаћинствима закључно с јулом осетно премашују уобичајени ниво, а према нашим проценама то је готово у потпуности последица осетног убрзања исплате обавеза према војним пензионерима (будући да су друге расходне категорије чија се реализација бележи на овом конту – нпр. нега и помоћ пензионерима, накнаде за телесна оштећења, и сл. у очекиваним оквирима). Увид у финансијски план ПИО фонда као и фискалне планове опште државе показује да обавезе према војним пензионерима нису у адекватном износу узете у обзир приликом израде буџета за 2016. годину, иако се према ранијим најавама неких званичника могло закључити да је њихова исплата у овој години готово извесна. Фискални савет не располаже информацијама о планираној динамици исплата по овом основу, премда доступни подаци указују на то да ће већи део преосталог дуга вероватно бити исплаћен током 2016. Наиме, закључно с јулом за ове намене потрошено је 4,4 млрд динара, а

²³ Видети нпр. месечни извештај Фискалног савета „Фискална кретања у марту и априлу 2016. године“, 13. мај 2016. године.

²⁴ Видети поглавље „Реформа јавних финансија локалне самоуправе“ у оквиру извештаја Фискалног савета „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, 20. јун 2016. године.

²⁵ Подсећамо, у 2008. години Влада је донела одлуку о трајном повећању пензија за преко 11%. Међутим, за разлику од свих других категорија пензија, војне пензије, тада исплаћиване преко Фонда за социјално осигурање војних осигураника, нису увећане по истом принципу – што је велики број војних пензионера препознао као основ за покретање спора против државе.

наставак досадашњих трендова вероватно би резултирао пробијањем годишњег плана на позицији осталих текућих расхода за 5-10 млрд динара.

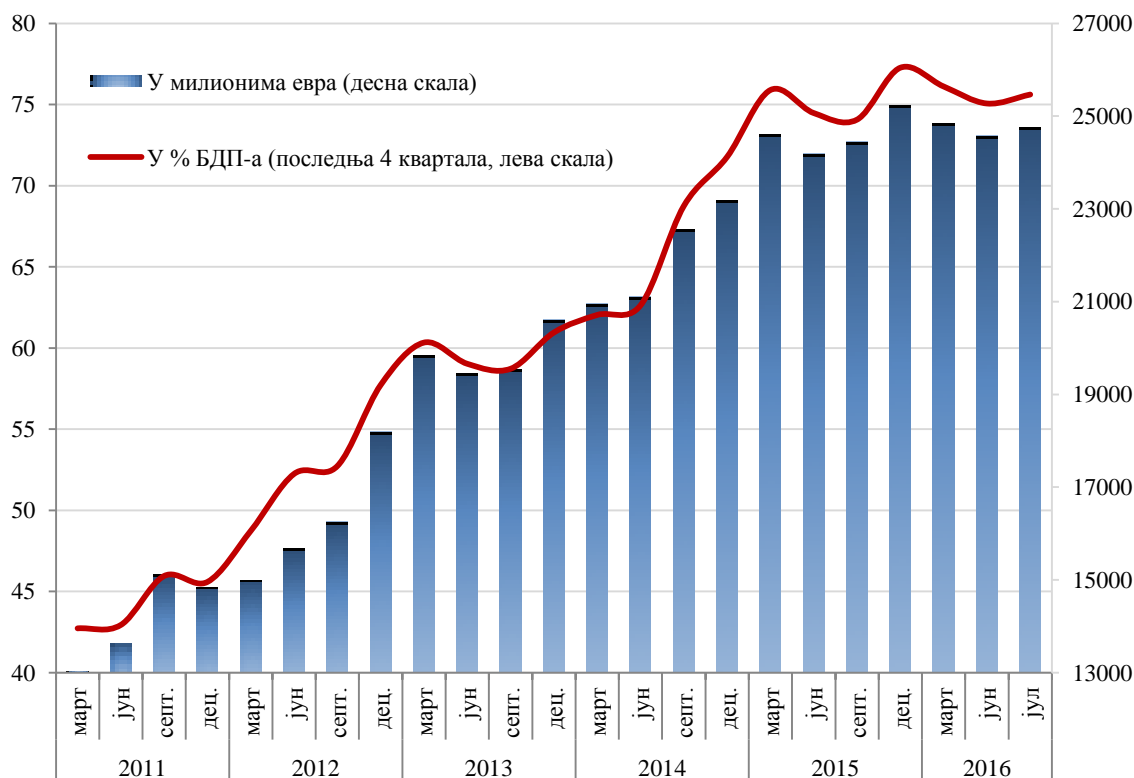
4. Дуг опште државе

Дуг опште државе на крају јула износио је приближно **24,8 млрд евра (75,5% БДП-а)** и смањен је од почетка године за **око 470 млн евра**. Изузетно повољна фискална кретања у првих седам месеци 2016. (дефицит опште државе износио је непуну 1 млрд динара) позитивно су се одразила и на кретање јавног дуга Републике Србије. Готово избалансиран буџет знатно је умањио потребу за финансирањем текућих обавеза државе новим задуживањем, па је у посматраном периоду углавном само вршено рефинансирање доспелих дугова. Штавише, укупна примања државе по основу задуживања била су осетно мања од отплаћене главнице доспелих дугова (само на нивоу републичког буџета за око 330 млн евра), тако да је највећи део смањења јавног дуга до краја јула од око 470 млн евра остварен на рачун трошења претходно акумулираних новчаних средстава. На крају јула, дуг опште државе износио је нешто мање од 24,8 млрд евра или 75,5% БДП-а оствареног у последња четири квартала (односно 74% прогнозираног БДП-а у 2016. години). У мањој мери, смањењу јавног дуга од почетка године допринело је и повољно кретање девизних курсева, процењујемо за 50-100 млн евра. То је углавном резултат благог номиналног слабљења динара у односу на евро (за 1,3%), због чега је смањена вредност динарских обавеза кад се изрази у заједничкој европској валути, док је курс динара према долару на крају јула био на сличном нивоу као на почетку 2016.

- **Директне обавезе опште државе (централног и локалног нивоа власти) умањене су до краја јула за око 250 млн евра.** Основни извор финансирања у досадашњем делу 2016. године било је задуживање на домаћем финансијском тржишту, тако да су укупне обавезе државе по основу продатих хартија од вредности до краја јула повећане за око 280 млн евра. Међутим, овај прираст директних обавеза од почетка године више је него компензован исплатама по основу старе девизне штедње у износу од преко 300 млн евра. Такође, исплаћен је и добар део обавеза које је држава крајем 2015. преузела у јавни дуг (подсећамо да је реч дугу Србијагаса према НИС-у, обавезама према војним пензионерима и доцњама према пољопривредницима које су настале због пропуста у буџетирању субвенција), у износу од око 180 млн евра. Имајући у виду да су спољне директне обавезе остале на приближно истом нивоу, закључујемо да су укупне директне обавезе централног нивоа власти смањене за нешто преко 200 млн евра. Поред тога, у посматраном периоду раздуживао се и локални ниво власти, услед чега је негарантовани дуг локалних самоуправа смањен за око 45 млн евра.
- **Индиректне обавезе опште државе умањене су од почетка године за око 220 млн евра, углавном захваљујући отплати активираних гаранција средствима из републичког буџета.** Стриктна контрола издавања нових државних гаранција један је од важних услова текућег аранжмана са ММФ-ом, па је услед отплате доспелих рата претходно гарантованих кредита умерено смањење индиректних обавеза државе у овој години било и очекивано. Важно је напоменути, међутим, да највећи део смањења индиректних обавеза (за око 175 млн евра) потиче од плаћања активираних гаранција, тј. кредита чије је враћање преузела држава. Фискални савет не располаже детаљним плановима отплате појединачних гарантованих кредита, али посредно закључујемо да су до краја јула средствима републичког буџета плаћени дугови Србијагаса (око 115 млн евра), Железница Србије (око 25 млн евра), Железаре Смедерево (око 20 млн евра) и Галенике и Air Serbia (збирно нешто мање

од 15 млн евра). Преостало смањење индиректних обавеза последица је отплате гарантованих дугова предузећа која, по свему судећи, још увек самостално измирују ове обавезе (ЕПС и РТБ Бор), као и гарантованих дугова ЈП „Путеви Србије“ које је већ део опште државе па се њихова отплата директно књижи на рачуну финансирања.

Графикон 1. Јавни дуг Републике Србије, 2011 – јул 2016. године



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

Оштро смањење фискалног дефицита у овој години зауставиће даљи раст јавног дуга, који ће на крају 2016. највероватније износити 76-77% БДП-а. Захваљујући снажном расту наплаћених јавних прихода фискални дефицит у 2016. биће, по свему судећи, практично упола мањи од планираних 4% БДП-а и износиће око 2% БДП-а (премда наше анализе показују да је трајни дефицит с којим се улази у 2017. нешто већи и износи око 2,5% БДП-а). У сваком случају, уз дефицит на нивоу од око 2% БДП-а или нешто изнад тога, стварају се реални предуслови за заустављање неконтролисаног раста јавног дуга Републике Србије, који је био присутан практично у читавом периоду од избијања светске економске кризе у јесен 2008. Позитиван утицај на кретање релативне задужености земље у овој години свакако ће дати и солидан реални раст БДП-а, који би према тренутним проценама могао да износи око 2,5% (уместо првобитно прогнозираних 1,8%). С друге стране, у смеру повећања јавног дуга могла би да делује блага реална депрецијација динара у односу на евро и долар, што је тренд који је обележио првих седам месеци 2016, као и делимично попуњавање претходно потрошених депозита државе. Такође, у наредних неколико месеци очекујемо да ће ЕПС повући кредит ЕБРД-а у износу од 200 млн евра за који је држава гарантовала (намењен финансијском реструктурирању ове компаније), па ће се у том износу повећати индиректне обавезе државе. Узимајући у обзир очекивани фискални резултат и макроекономска кретања у наставку године, процењујемо да ће дуг опште

државе на крају 2016. износити 76-77% БДП-а – што представља умерено смањење у односу на 2015. годину, када је износио 77,3% БДП-а. Овакав исход заправо потврђује нашу претходну оцену да је, иако дефицит од око 2% БДП-а тренутно представља одличан фискални резултат, за осетније смањење јавног дуга у односу на БДП-а неопходно одлучно наставити с даљим смањењем дефицита – до нивоа од око 0,5% БДП-а у средњем року.

5. Реформа јавних предузећа и решавање статуса предузећа у приватизацији

Фискална консолидација не може бити успешна без решавања проблема јавних предузећа и окончања процеса приватизације неуспешних државних предузећа. Иако је уско фискални аспект консолидације јавних финансија до сада био веома добар, одрживост постигнутих резултата у највећој мери зависи од решавања проблема у пословању предузећа у власништву државе. Наиме, лоше пословање и велики дугови ових предузећа врло лако могу да се и у будућности појављују као нови и непланирани терет за буџет (што је било готово правило у претходним годинама). Ови додатни расходи буџета би тако могли да потпуно пониште неспорно велики напредак у, уже посматраним, фискалним трендовима и поново врате фискалну консолидацију на почетак. Решавање проблема јавних и државних предузећа за сада не иде у складу с најавама из претходних година. Касни се у решавању судбине „најпроблематичнијих“ предузећа у приватизацији, а решавање највећих структурних проблема већине јавних предузећа није ни отпочело.

У наставку текста укратко ћемо дати тренутни пресек пословања и планираних и започетих реформи великих и фискално значајних јавних предузећа (ЕПС, Србијагас и Железнице), као и тренутни пресек решавања судбине државних предузећа у приватизацији.

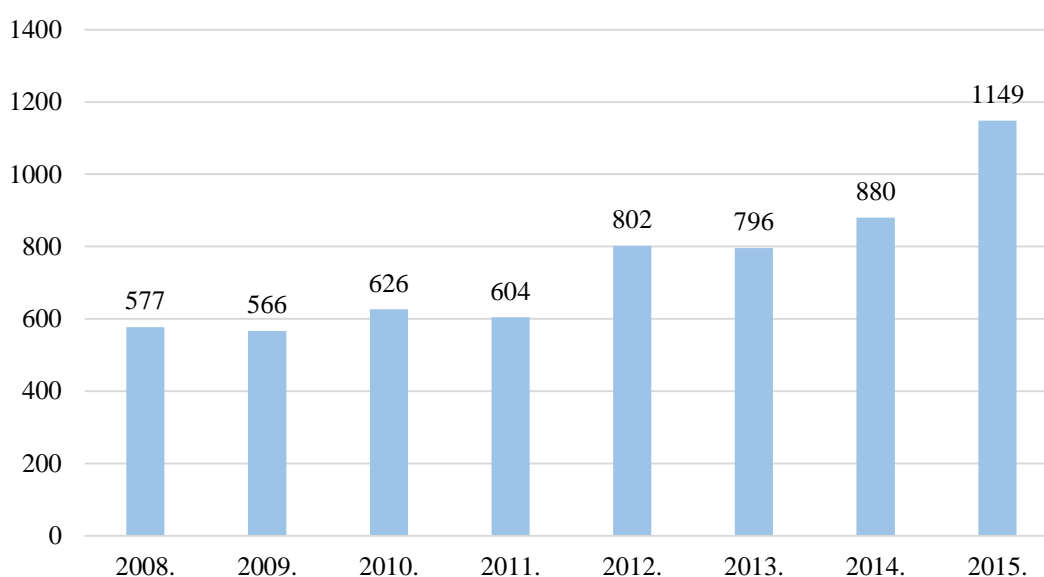
5.1. Електропривреда Србије

Најважније реформе ЕПС-а још увек се упорно одлажу, а за то време ситуација у предузећу се у појединим аспектима погоршава. Иако предузеће има огромне структурне проблеме у пословању, на шта указују резултати различитих анализа,²⁶ одлучан и неопходан заокрет у пословању још увек изостаје. Осим малог повећања цене електричне енергије из августа 2015. године, није било значајнијих других конкретних корака у решавању одавно познатих проблема. Један од највећих проблема ЕПС-а јесу превелики трошкови за запослене. План реформе ЕПС-а управо подразумева знатно смањење ових расхода отпуштањем прекобројних (којих неспорно има у овом предузећу) или умањењем њихових зарада. До циљаних отпуштања прекобројних запослених још увек није дошло а, што је још горе, објављени финансијски извештаји и званично потврђују да је маса расхода за запослене у предузећу знатно порасла 2015. у поређењу са 2014. годином (о чему је било полемика у јавности). Ово потврђује да, иако постоје економски оправдани разлози да цена струје још порасте, није довољно само повећавати цену, без добре контроле расхода овог предузећа, јер ЕПС тај новац може лако нерационално да потроши. Од других структурних проблема чије решавање се очекује (сем ниске цене струје и превеликих расхода за запослене) издвајају се: затварање нерентабилних електрана које не задовољавају ни еколошке стандарде, побољшање наплативости услуга, сузбијање техничких губитака и крађа струје – али за сада нема чврстих показатеља да се нешто озбиљније по овим питањима предузима. Уз све то додатно забрињава константно недовољан ниво инвестиција, који је годинама нижи од амортизације, због чега се квалитет електроенергетске инфраструктуре земље осипа уместо да се побољшава.

²⁶ Анализе Фискалног савета, Светске банке и ММФ-а. Фискални савет: нпр Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект, јул 2014. и Оцена фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи, март 2016. Светска банка: *The Road to Prosperity: Productivity and Exports*, децембар 2011. и <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/07/04/EPS-unwillingness-to-reform-Should-Serbian-citizens-continue-to-pay-the-price>. ММФ: Меморандум о економској и финансијској политици, фебруар 2015. године

Дуг предузећа наставља динамично да расте, што потенцијално угрожава стабилност јавних финансија земље. Узимајући у обзир незадовољавајуће перформансе предузећа, дуг ЕПС-а опасан је из два разлога – због тога што је у апсолутном износу изузетно висок и зато што из године у годину брзо расте. У поређењу са 2009. годином, финансијски дуг ЕПС-а се до краја 2015. године удвостручио и достигао је 1,15 млрд евра (видети Графикон 2). Од укупног дуга ЕПС-а држава гарантује само за мањи део (око 180 млн евра), али то није права мера потенцијалног трошка за државни буџет ако ЕПС не буде могао да сервисира своје обавезе. Наиме, у случају да ЕПС западне у проблеме са отплатом дуга, због стратешке важности овог предузећа за стабилност земље, држава би сасвим сигурно на себе преузела не само гарантоване већ и негарантоване обавезе ЕПС-а. Овако велики износ дуга (и потенцијално још већи, јер дуг расте) држава не би могла лако да отплати, већ би дефицит опет неконтролисано порастао, а с њим и јавни дуг и расходи за камате, чиме би се поништили досадашњи позитивни ефекти фискалне консолидације. Да је сценарио преузимања и негарантованих обавеза јавних предузећа реална опасност сведочи случај Србијагаса, чије је огромне дугове држава већ преузела на себе. Негарантовани дуг тог јавног предузећа који је платила држава јесте, на пример, обавеза Србијагаса према НИС-у од 200 млн евра. Уз преузимање гарантованих дугова у буџет, то значи да је за Србијагас укупно плаћено већ око 1 млрд евра из буџета, што је знатно погоршало стање јавних финансија земље. Сличан сценарио мора се спречити у случају ЕПС-а, јер сличан трошак као за Србијагас јавне финансије земље тренутно не би могле да поднесу.

Графикон 2: Финансијски дуг ЕПС-а у периоду 2008–2015. године (млн евра)



Извор: консолидовани финансијски извештаји ЕПС-а.

Напомена: Финансијски дуг дефинисан је као збир дугорочних кредита и краткорочних финансијских обавеза.

Проблем недовољних инвестиција ЕПС-а је веома озбиљан – постоје студије које указују да предузеће у будућности неће моћи да задовољи потребе земље за електричном енергијом. Већ годинама уназад ЕПС не успева да одржи електроенергетску инфраструктуру у истом стању, а камоли да је унапреди. То се види у систематски недовољним инвестицијама које су од трошкова амортизације стално

мање за 15–20 млрд динара, уместо да буду барем једнаке (што је услов за добро одржавање инфраструктуре). Студија Светске банке показала је да ЕПС у таквом стању врло лако може да успори привредни раст земље у будућност јер неће бити у могућности да задовољи растуће потребе за електричном енергијом које би економски раст нужно захтевао.²⁷ Иако је студија из децембра 2011. године, ниво инвестиција ЕПС-а од тада остао је готово непромењен, па суштински, перспективе предузећа нису ништа боље. Како студија показује, инвестиције су неопходне у сваком сегменту пословања предузећа – производњи електричне енергије, трансмисионим капацитетима, дистрибутивном систему итд. Посебно је забрињавајуће то што је чак и у условима толико ниских инвестиција предузећа (осетно мањих од амортизације), дуг ЕПС-а снажно порастао у претходним годинама (Графикон 2).

ЕПС јесте забележило мали профит у 2015. години, али то не значи да је дошло до великих и трајних побољшања у пословању предузећа. За разлику од 2014. године, када је предузеће било у губитку од око 10 млрд динара, 2015. годину предузеће је завршило са профитом од око 7 млрд динара. Овај профит, међутим, не значи да предузеће много боље послује у 2015. у односу на 2014. годину. Наиме, један од основних разлога да се у 2015. години забележи профит јесте тај што је ЕПС те године склопио бројне репрограме дугова са својим неплатишама, који се књиговодствено приказују тако што смањују укупне расходе, што укупан резултат чини бољим.²⁸ Да овога није било, највероватније не би било ни профита ЕПС-а. Уз то, ЕПС-у је наруку ишао и раст прерађивачке индустрије (за преко 5%) којој ЕПС испоручује електричну енергију по већим, либерализованим, ценама, па су приходи ЕПС-а и по том основу порасли. На крају, у августу 2015. дошло је до повећања цене струје за домаћинства, од чега је ЕПС-у припало око 4,5% и то је додатно повећало приходе предузећа за до 2 млрд динара. С друге стране, оно што јесте било под контролом предузећа – углавном се погоршало. Упркос законској обавези да умање расходе за запослене за 10%, ЕПС то није учинио,²⁹ већ су ови расходи у маси чак и порасли у односу на претходну годину за готово 5 млрд динара (видети поглавље 6 овог извештаја: „Да ли је законско умањење зарада спроведено у јавним предузећима у 2015. години?“). Кад се све ово узме у обзир, оцењујемо да у 2015. години није било битног суштинског унапређења у пословању.

Иако је најављено да ће у 2016. години почети смањивање прекобројних радника, основни предуслови за то нису испуњени. Један од проблема ЕПС-а јесте и велики вишак запослених од, како је Фискални савет процењивао³⁰, преко 5.000 људи. Ово је узето у обзир у плану финансијског реструктурирања ЕПС-а, Фискалној стратегији за 2016. годину и споразуму са ММФ-ом и у свим поменутих документима најављује се да ће се са отпуштањима отпочети у 2016. години, када би требало да оде најмање 1.000 људи. Међутим, свеобухватна систематизација радних места, која би прецизно и кредибилно утврдила где постоје вишкови запослених, још увек није завршена и стално се одлаже, што говори о отпорима из предузећа да се реформе спроведу. Без овога није могуће квалитетно оптимизовати број запослених, већ се може догодити да добровољно из предузећа оду најквалитетнији запослени, или да до

²⁷ *The Road to Prosperity: Productivity and Exports*, децембар 2011, Светска банка (http://www.policycafe.rs/english/documents/economic/publications/international/CEM_VOL_2Dec13%5b1%5d.pdf)

²⁸ Расходи од усклађивања вредности остале имовине која се исказује по фер вредности били су знатно мањи него обично, што је резултирало профитом.

²⁹ Највероватније је ова законска обавеза формално спроведена тако што је умањена основна плата запослених, али је то умањење надокнађено разним другим додацима на зараде запослених.

³⁰ Видети нпр. *Фискална консолидација у 2015. и основни реформски изазови*, јун 2015.

смањења дође по основу природног одлива у пензију, приликом ког неселективно одлазе и потребни и сувишни запослени. Ово не може бити дугорочно одржива стратегија умањења расхода за зараде предузећа. Уз то, не само да се систематизација и циљана отпуштања одлажу, већ је у фокусу предузећа висина отпремнина, а износи о којима се преговара вишеструко су већи од могућих износа у другим предузећем којима предстоји рационализација броја радника (Железнице Србије и поједина предузећа у приватизацији).

5.2. Србијагас

Србијагас је забележио мали профит у 2015. години, али у пословању нема суштинског унапређења. Укупан резултат Србијагаса у 2015. години био је профит од око 3 млрд динара (око 25 млн евра), након огромних губитака од око 800 млн евра збирно у претходне две године. Основни проблем Србијагаса био је ниска наплата потраживања и он још увек постоји. Највеће неплатише била су предузећа петрохемијског комплекса (Петрохемија, Азотара, МСК), а затим и бројне градске топлане. Међутим, пад цене гаса у претходне две године утицао је да се наплата побољша. У посебно повољној ситуацији да плаћају гас биле су градске топлане, којима је улазна цена енергента снажно појефтинила, а продајна цена грејања остала приближно непромењена. Уз то, највећи део централног грејања у Србији не плаћа се по потрошњи, тако да су две благе зиме додатно утицале на мање расходе топлана, а не толико на њихове приходе. Из тог разлога поједине топлане могле су не само да редовно измирују своје текуће обавезе према Србијагасу, већ и да врате неке од заосталих дугова (нпр. Београдске електране). Текућа наплата Србијагаса која је раније износила око 60% у 2015. години побољшала се на око 70%,³¹ што још увек не би било довољно да предузеће послује профитабилно. Наиме, профит у 2015. је износио око 3 млрд динара и био је знатно мањи од наплаћених старих дугова у износу од око 12 млрд динара, што значи да би без наплате старих дугова предузеће било у губитку. О резултатима пословања Србијагаса у 2015. Фискални савет је детаљније писао у свом претходном извештају „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016–2020.“ из јуна ове године. У међувремену готово ништа није урађено на решавању највећих проблема овог предузећа. Судбина највећих дужника Србијагаса из петрохемијског комплекса још увек је неизвесна, није спроведена подела компаније у складу са ЕУ директивама, а до краја године једино се најављује репрограмирање дугова овог предузећа.³²

5.3. Железнице Србије

Железнице Србије су једино предузеће које је током 2015. године отпочело са структурним реформама у свом пословању, али тај процес је у 2016. знатно успорен. Железнице Србије су у 2015. подељене на четири одвојена предузећа (за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и „холдинг“ предузеће), промењен је начин њиховог субвенционисања, који стимулативно делује на повећање ефикасности предузећа, а направљен је и професионално добар план за реформу у наредне четири године. Међутим, постоје проблеми у имплементацији одређених мера.

³¹ Извештаја о пословању Србијагаса за 2015. годину. У свом претходном извештају (Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016–2020) Фискални савет проценио је на основу прелиминарних података да се текућа наплата попела на 80%, али испоставило се да је заправо била још мања.

³² Репрограмирање дугова Србијагаса најављено је четвртм и петом ревизијом аранжмана са ММФ-ом и имало би смисла уколико Србијагас од тог тренутка самостално настави да отплаћује своја дуговања.

Још увек није отпочела планирана рационализација броја запослених, а постоје индиције да има одређених проблема који су у вези са поделом предузећа. Иако је првобитно било планирано да се у 2016. години број запослених смањи за 2.700 људи, а да тај процес отпочне већ у првој половини године, до тога још увек не долази. Због тога је врло неизвесно да ли ће планирани износ субвенција за пословање новонасталих предузећа у износу од 11 млрд динара бити довољан. Могуће је и да ће се променити планирана структура субвенција за Железнице, будући да су оне планиране у укупном износу од око 17 млрд динара, али је било предвиђено да од тога поменутих 11 млрд динара буде директна субвенција, а преосталих 6 млрд је заправо учешће државе у „руском“ кредиту за инвестиције, са којим се такође касни. Другим речима, могуће је да се основна субвенција Железницама повећа на уштрб износа предвиђеног за руски кредит, чиме би суштински дошло до пробијања буџетираног износа субвенција. Од осталих проблема у пословању Железница за сада не располажемо подацима да ли је повећана наплата потраживања ових предузећа (на пример, да ли РТБ Бор плаћа Железницама коришћење њених услуга), да ли је побољшана наплата у путничком саобраћају, а нису доступне ни информације како напредује процес смањења мреже пруга укидањем нерентабилних линија – што су све неки од горућих проблема у пословању овог предузећа чије је решавање неопходно.

5.4. Решавање статуса предузећа у приватизацији

Решавање статуса преосталих предузећа предвиђених за приватизацију у 2016. години одвија се веома споро. Ни у 2016. години решавање статуса предузећа у приватизацији не одвија се планираном брзином, јер на коначно решење (приватизација или стечај) још увек чека око 200 предузећа. Напомињемо, притом, да је у овим предузећима запослено више од половине свих радника у предузећима чији је статус требало да буде решен најкасније у овој години. Као што смо истицали у претходним извештајима, управо је број радника с решеним статусом (а не број предузећа) најбоља мера одлучности да се започета приватизација оконча и, у крајњој линији, права мера фискалних ризика.³³ У актуелном Меморандуму о економској и финансијској политици, поводом ревизије аранжмана са ММФ-ом, по први пут се указује на број запослених који је остао у предузећима с нерешеним питањем и сматрамо да је то напредак у приступу процесу приватизације. Наше раније процене идентичне су проценама Владе у поменутом Меморандуму – око 45.000 људи и даље је запослено у предузећима чији статус није опредељен, тј. нити су приватизована нити су препуштена стечају. Према томе, више од половине запослених и даље ради у неприватизованим предузећима и та чињеница најбоље сведочи о досадашњим (половичним) учинцима приватизације. Фискални савет је у више наврата оцењивао стање и фискалне ризике у великом броју неприватизованих предузећа; у овом извештају дајемо краћи преглед дешавања након последње обимније анализе (из јуна ове године).

Прерано је за оцене успеха у спровођењу УППР-ова, али је кључно да се од почетка успостави систем у коме ће предузећа пословати без државне помоћи и плаћати све обавезе. Средином године, након што је истекла више пута продужавана заштита од поверилаца, за осам стратешких предузећа – услед изостанка интересовања купаца и избегавања банкротства – предвиђен је унапред припремљени план реорганизације.³⁴ Од кључног значаја је да се већ у овој години истраје на позитивним странама УППР-ова: државна помоћ (субвенције) нису предвиђене, претпоставља се

³³ Последњи пут у извештају: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, јун 2016, стр. 44.

³⁴ Детаљно смо о УППР-овима писали у цитираном јунском извештају, стр. 44-54.

пословање предузећа на основу прихода које ће остваривати на тржишту, предузећа морају да плаћају све обавезе према држави и јавним предузећима. Изражени су ризици да се претходне претпоставке не остваре у пракси, па је неопходно да се пословање предузећа помно прати већ у другој половини ове године. Ризици потичу од могуће неликвидности предузећа (и следствено притиска да се она из буџета или Фонда за развој субвенционишу), предимензионираних јавних набавки, тј. прекомерне и непотребне куповине производа стратешких предузећа, издавања гаранција за задуживање предузећа или њихово кредитирање преко државних банака, толерисања неплаћања обавеза према држави (порези и доприноси) и јавним предузећима. У следећим извештајима Фискални савет ће пратити „пролазна времена“, тј. пословање неприватизованих предузећа у овој години, с циљем да се на време избегну нова и непланирана преливања њихових губитака на јавне финансије. У Меморандуму је предвиђено да ће се без одлагања отворити стандардни поступци стечајева уколико УППР-ови не буду прихваћени. Такође, треба нагласити да се стечај покреће и уколико се УППР-ови не извршавају према усвојеним плановима и то ће бити кључни тест за решеност Владе да уреди сектор предузећа у државном власништву.

Посебно је важно пратити спровођења УППР-а за РТБ Бор. Предвиђено је да већ ове године 400 радника напусти предузеће и увођење професионалног менаџмента до почетка 2017. (потврђено и у тексту Меморандума). Ово су краткорочни циљеви које треба остварити и чије се извршење може пратити већ у наредних неколико месеци. Поред тога, реструктурирање предузећа подразумева даље смањивање броја запослених, а добро је што Меморандум наглашава и неопходност проналажења решења за еколошке ризике (о томе смо писали у претходном извештају – неадекватна жаловишта увећавају ризик избијања еколошке катастрофе). На дуги рок остаје неизвесно да ли ће предузеће успети да остварује позитивне резултате пословања, с обзиром на прилично оптимистичне процене будућих прихода и расхода из УППР-а.³⁵

Нема видљивих помака у решавању проблема и статуса Ресавице. Када је крајем претходне године буџетом предвиђен непромењени износ субвенција (4,5 млрд динара) за Ресавицу указали смо да то наговештава да се, и поред званичних најави, ни у 2016. неће покренути процес решавања нагомиланих проблема у овом јавном предузећу. Сада се, у Меморандуму, поново говори о постепеном затварању неодрживих рудника у систему Ресавице. Да би се ова важна промена остварила потребно је, као што смо више пута истицали, предвидети гашење радних места и исплату отпремнина, финансирање скувих радова који прате затварање рудника, могућности да преостали делови привуку приватне инвеститоре, начин измирења обавеза према добављачима, па и јавним предузећима. Важно је, према томе, да до краја године Влада усвоји прецизан и детаљан програм реструктурирања Ресавице, како би се процес коначно отпочео а и буџет за следећу годину предвидео све неопходне промене.

Охрабрују најаве стратешког партнерства за нека предузећа. За Галенику су се на јавни позив јавила три понуђача за стратешко партнерство, а у јавности се могло чути да ће се и за ПКБ инвеститор привлачити кроз стратешко партнерство (одустаје се од продаје имовине као модела приватизације, а који није дао резултате). Ова два предузећа нису у УППР-у, а стечај је, након скидање заштите половине ове године, избегнут захваљујући договором с повериоцима уз посредовање државе. Могуће је, дакле, да ће се у следећих неколико месеци (извесније за Галенику) пронаћи стратешки партнер који би докапитализацијом добио мањинско власништво, али и могућност

³⁵ Више видети у: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“, јун 2016, стр. 51.

управљања. Ово може да буде одрживо решење, пошто би вредност предузећа, уз одговорно управљање, могла да расте и да се она након неколико година у потпуности приватизују.

6. Да ли је законско умањење зарада спроведено у јавним предузећима у 2015. години?

Анализа Фискалног савета показује да поједина јавна предузећа нису у 2015. смањила плате запослених у складу са законским умањењем од 10%. Средином 2016. године објављени су финансијски извештаји јавних предузећа за 2015. годину из којих је могуће видети у којој мери и на који начин су јавна предузећа спровела законско умањење зарада својих запослених. Највеће и економски најопасније одступање од предвиђеног умањења направљено је у ЕПС-у, где су просечне зараде запослених задржане на приближно непромењеном нивоу у 2015. у односу на 2014. годину, уместо да буду за око 10% мање.³⁶ Остала јавна предузећа јесу умањила својим запосленима зараде у 2015. години приближно у складу са законским одредбама, али су и у појединим од њих постојале тенденције да се део тог умањења надокнади (Србијагас је на пример давао неке једнократне додатке на плате запосленима). У Табели 3 приказана је промена просечне зараде запослених у 2015. у односу на 2014. по предузећима, а у последњем реду, као репер, приказали смо колико је умањена просечна зарада у општој држави (просвета, здравство, војска, полиција и др.). Предузећа чије смо финансијске извештаје анализирали јесу највећа и фискално најбитнија јавна предузећа – ЕПС, Пошта Србије, Телеком и Србијагас.³⁷

Табела 3: Промена просечне зараде запослених у 2015. у односу на 2014. годину

	Промена просечне зараде запослених (индекс 2015/2014)
ЕПС	100.4
Телеком	91.1
Поште Србије	94.3
Србијагас	92.3
Општа држава	92.1

Извор: Процена Фискалног савета на основу финансијски извештаји предузећа (АПР) и Министарства финансија (општа држава). Исплаћена маса зарада коригована је за промену просечног броја запослених да би се добила промена просечне зараде по запосленом.

Задржавање непромењених нето примања у ЕПС-у снажно је повећало укупне расходе предузећа за запослене у 2015, за око 40 млн евра. Закон о умањењу зарада у јавном сектору³⁸ предвиђао је да уштеђена средства од умањених зарада не остају у јавним предузећима, већ да се уплаћују у буџет. Да би формално испунио своју законску обавезу према држави, ЕПС јесте уплаћивао 10% зарада запослених у буџет, иако до умањења примања запослених није дошло, што је онда довело до снажног раста

³⁶ Фискални савет је на ово и раније упозоравао на основу тада доступних статистичких података (видети извештаје Фискалног савета из марта и јуна 2016. године), а сада су те индикације недвосмислено потврђене у финансијским извештајима предузећа.

³⁷ Железнице Србије није било могуће анализирати због поделе предузећа у 2015. години на четири различита предузећа. С друге стране, у анализу смо укључили и Телеком који формално није јавно предузеће, али су и за њега важиле законске одредбе умањења зарада.

³⁸ Закон о привременом утврђивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 116/2014.

укупних расхода за запослене овог предузећа у 2015. у односу на 2014. годину.³⁹ Укупни расходи ЕПС-а за запослене у 2015. порасли су у односу на 2014. са 55,7 млрд динара на 60,5 млрд динара, односно за 4,8 млрд динара. Као добра илустрација величине овог повећања може да послужи податак да је ЕПС повећао укупне расходе за зараде приближно за онолико колико на годишњем нивоу добија од повећања цене електричне енергије из августа 2015. године. Напомињемо и да су превелики трошкови предузећа за запослене већ били један од горућих проблема ЕПС-а, због чега планирана реформа ЕПС-а као важну ставку обухвата смањење расхода за запослене рационализацијом броја радника.⁴⁰ У другим посматраним јавним предузећима детаљнија анализа такође је показала да јесте било одређеног ублажавања у спровођењу законског умањења зарада, али ефекат тих корекција износио је до неколико стотина милиона динара по предузећу.

Финансијски извештаји јавних предузећа потврђују раније изнете, прелиминарне, оцене Фискалног савета о кретању зарада у јавним предузећима. Анализа кретања зарада у јавним предузећима је, показало се, веома осетљива тема. Прелиминарни налази Фискалног савета да зараде у појединим јавним предузећима нису биле умањене у духу Закона о умањењу зарада изазвале су бројне, и често неутемељене, реакције у широј и стручној јавности. Ради потпуне прецизности, напомињемо и да је у питању изостанак умањења зарада у 2015, а не повећање зарада као што се у јавности повремено погрешно тумачило. Због тога, у наставку текста представљамо детаљније (и тумачимо) све релевантне податке из финансијских извештаја појединачних предузећа који се односе на кретања зарада, на основу којих смо дошли до изнетих закључака.

У претходним годинама Влада је у више наврата ограничавала и умањивала зараде у јавном сектору, укључујући и јавна предузећа. Током првих десет месеци 2014. године на снази је био „солидарни порез“,⁴¹ а потом је у новембру 2014. ступило на снагу умањење зарада већих од 25.000 динара за 10%. Ови прописи важе и за јавна предузећа и њихово спровођење може се пратити на основу појединих ставки из финансијских извештаја ових предузећа (кретање трошкова зарада, накнада и осталих личних расхода за запослене по годинама). Такође, у обзир се мора узети и промена просечног броја запослених до које је у посматраном периоду дошло. Због поменутих законских промена у претходне две и по године, расходе за запослене у 2015. поредили смо не само са 2014, већ и са 2013. годином, у којој није било смањења, а од када није смело да дође ни до каквог повећања зарада (Табела 4). Основни закључци до којих смо дошли поређењем 2015. са 2014. годином потврђују се и кад поредимо трошкове зарада у 2015. са 2013. годином.

³⁹ Да су зараде умањене за 10% и та разлика се уплаћивала у буџет, то би задржало укупне расходе за запослене у ЕПС-у непромењеним у 2015. у односу на 2014. годину.

⁴⁰ По анализама Светске банке: „...план финансијске консолидације ЕПС-а предвиђа смањење трошкова за плате за 15 одсто као важан елемент смањења укупних трошкова, који треба достићи да се не би сурвали низ литицу“ (<http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/07/04/EPS-unwillingness-to-reform-Should-Serbian-citizens-continue-to-pay-the-price> и <http://blog.b92.net/text/26706/EPS-nece-reforme%3A-da-li-gradjani-Srbije-hoce-to-da-plate/>).

⁴¹ Солидарни порез био је дефинисан на следећи начин: износ нето зараде до 60.000 динара не умањује се, део нето зараде од 60.000 до 100.000 динара умањује се за 20%, а део нето зараде преко 100.000 динара умањује се за 25%. Солидарни порез је имао много мањи ефекат на умањење просечне зараде од умањења за 10%.

Табела 4: Преглед основних индикатора расхода за запослене у јавним предузећима и општој држави, 2013-2015. године (хиљаде динара)

	2013.	2014.	2015.	Промена 2015/2013	Промена 2015/2014
ЕПС					
Трошкови бруто зарада и накнада зарада	42.401.232	43.165.540	43.683.727	103,0	101,2
Трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца	8.616.639	9.443.320	13.343.107	154,9	141,3
Остали трошкови зарада	2.853.124	3.046.476	3.442.681	120,7	113,0
УКУПНИ ТРОШКОВИ ЗАРАДА, НАКНАДА ЗАРАДА И ОСТАЛИ ЛИЧНИ РАСХОДИ	53.870.995	55.655.336	60.469.515	112,2	108,6
<i>Просечан број запослених током године</i>	<i>31.569</i>	<i>31.687</i>	<i>31.950</i>	<i>101,2</i>	<i>100,8</i>
Телеком					
Трошкови бруто зарада и накнада зарада	10.256.329	10.670.885	9.280.536	90,5	87,0
Трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца	1.833.265	2.083.409	2.615.596	142,7	125,5
Остали трошкови зарада	1.538.585	1.565.020	2.640.972	171,6	168,8
УКУПНИ ТРОШКОВИ ЗАРАДА, НАКНАДА ЗАРАДА И ОСТАЛИ ЛИЧНИ РАСХОДИ	13.628.179	14.319.314	14.537.104	106,7	101,5
<i>Просечан број запослених током године</i>	<i>9.073</i>	<i>9.072</i>	<i>8.660</i>	<i>95,4</i>	<i>95,5</i>
Пошта Србије					
Трошкови бруто зарада и накнада зарада	11.102.501	11.202.453	10.473.936	94,3	93,5
Трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца	1.987.851	2.189.179	2.918.675	146,8	133,3
Остали трошкови зарада	771.312	835.671	811.063	105,2	97,1
УКУПНИ ТРОШКОВИ ЗАРАДА, НАКНАДА ЗАРАДА И ОСТАЛИ ЛИЧНИ РАСХОДИ	13.861.664	14.227.303	14.203.674	102,5	99,8
<i>Просечан број запослених током године</i>	<i>15.133</i>	<i>15.095</i>	<i>14.973</i>	<i>98,9</i>	<i>99,2</i>
Србијагас					
Трошкови бруто зарада и накнада зарада	1.468.733	1.483.034	1.303.374	88,7	87,9
Трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца	276.020	334.222	375.008	135,9	112,2
Остали трошкови зарада	220.510	207.570	370.838	168,2	178,7
УКУПНИ ТРОШКОВИ ЗАРАДА, НАКНАДА ЗАРАДА И ОСТАЛИ ЛИЧНИ РАСХОДИ	1.965.263	2.024.826	2.049.220	104,3	101,2
<i>Просечан број запослених током године</i>	<i>1.181</i>	<i>1.179</i>	<i>1.123</i>	<i>95,1</i>	<i>95,3</i>
Општа држава					
Расходи за зараде	462.941.862	457.714.491	414.155.726	89,5	90,5
<i>Просечан број запослених током године</i>	<i>455.500</i>	<i>449.100</i>	<i>441.000</i>	<i>96,8</i>	<i>98,2</i>

Извор: финансијски извештаји предузећа (АПР) и Министарство финансија (за општу државу).

Напомене: 1) Запослени у општој држави не укључују јавна локална предузећа (због чега је укупан број запослених мањи од око 500.000 из података Министарства државне управе и локалне самоуправе). 2) Подаци за општу државу додатно су кориговани за исплаћене отпремнине. 3) Просечан број запослених у ЕПС-у повећан је највећим делом због припајања овом предузећу Колубара услуга у другој половини 2014. године. 4) Србијагас, Пошта Србије и Телеком су у својим финансијским извештајима приказали износ од смањења зарада за 10% као посебну ставку, изван трошкова зарада, док је ЕПС овај износ приказао на ставци трошкова зарада (на подставци трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца). Како би укупни трошкови зарада били упоредиви код свих предузећа, код сваког предузећа приказали смо их онако како их ЕПС приказује, тј. код Србијагаса, Пошта Србије и Телекома додали смо износ смањења зарада који се уплаћује у буџет на ставку трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца и за исти износ повећали укупне трошкове зарада.

- Први ред по предузећима у Табели: „Трошкови бруто зарада и накнада зарада“ односе се на *бруто један* зараде запослених (са доприносима и порезима на терет запосленог), које би требало да се по годинама крећу приближно у складу са законским кретањем *нето* зарада запослених. Дакле, „Трошкови бруто зарада и накнада зарада“ требало би да су у 2015. за око 10% мањи у односу на 2014. и 2013. годину. У Табели се препознаје управо овакав образац у већини предузећа, осим код ЕПС-а, код ког су ови трошкови у 2015. чак и благо већи у односу на 2014. годину – односно просечне нето зараде у ЕПС-у су и после умањења остале у 2015. приближно непромењене у односу на 2014. (и 2013. годину). Ову процену могуће је и непосредно проверити у Извештају о пословању ЕПС-а за 2014. и 2015. годину у

којима постоји издвојен податак о просечној нето плати запослених која је у 2013, 2014. и 2015. години износила око 80.000 динара.⁴²

Просечна нето зарада у ЕПС-у

	2013	2014	2015
Нето зарада	79.274	79.657	79.979
Индекс раста	-	100,5	100,4

Извор: Извештаји о пословању ЕПС-а

Предузеће које је највише умањило трошкове *брutto један* зарада запослених у 2015. је Телеком, који је уз умањење просечне зараде имао и релативно велико смањење броја запослених (пети ред у Табели, означен италиком). Да је овакав начин анализе кретања примања запослених поуздан за процену кретања нето плате запослених

- Други ред по предузећима у Табели: „Трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца“ представља издвајања која предузећа уплаћују у буџет и она би требало да се релативно снажно повећају у 2015. години, што је видљиво код свих предузећа. То значи да су сва предузећа испуњавала своју законску обавезу у односу на буџет и у њега уплаћивала 10% зарада (што је требало да одговара умањењу нето примања запослених у истом износу).
- Трећи ред по предузећима у Табели: „Остали трошкови зарада“ представља збир свих преосталих расхода за запослене (јубиларне награде, трошкови превоза, дневнице, уговори о привремено повременим пословима, накнаде за службена путовања, доприноси запослених пословном резултату, отпремнине и сви други додаци на плате). За очекивати би било да ова ставка нема велико повећање током година, међутим ови расходи су релативно снажно повећани у посматране две године у готово свим предузећима. То указује на то да су током година повећавани разни додаци на плате којима је компензован (мањи део) законског умањења зарада, али и благо се повећавала примања запослених у годинама када је требало да буду замрзнута (2014. године). Из ове оцене би се, међутим, морао изузети Телеком који је у 2015. години ванредно исплатио преко милијарду динара за отпремнине запосленима који су напустили фирму, што потпуно објашњава раст ових расхода. Друго предузеће које има изузетно висок раст „Осталих расхода за запослене“ је Србијагас и то је, по свему судећи, последица једнократне исплате од око 60.000 динара по запосленом средином 2015. о чему је Фискални савет раније писао.⁴³ Повећање расхода за запослене у Србијагасу по било ком основу сматрамо неоправданим, узимајући у обзир да су просечне зараде у овом предузећу далеко изнад републичког просека, као и да неуспешно пословање Србијагаса из претходних година представља буџетски трошак од око 200 млн евра годишње који већ плаћају порески обвезници Србије. Међутим, билансно повећање расхода за зараде у Србијагасу по овом основу износило је свега око 100 млн динара, а при том је исплата у Србијагасу била једнократна, док је, на пример повећање расхода за зараде у ЕПС-у од око 5 млрд динара у 2015. трајне природе.

⁴² Ови подаци могу да навесте да је и у 2014, већ приликом примењивања солидарног пореза, пракса била да се надокнаде сва умањења нето зарада из средстава предузећа, али у детаље спровођења солидарног пореза сада нисмо улазили (између осталог, јер је ефекат солидарног пореза на нето зараде био доста мањи од умањења зарада за 10%). Ипак, ради додатне сигурности у све показане резултате, ефекат солидарног пореза смо аналитички „очистили“ поредећи податке о трошковима запослених у 2015. и са 2013. годином, јер је солидарни порез трајао привремено током десет месеци 2014. године

⁴³ Формално је овај расход књижен као кредит за запослене за набавку на име зимнице, огрева и убеника. Ову исплату Фискални савет спомињао је нпр. у *Оцени Фискалне стратегије за 2016. годину*, март 2016. године, 59. страна.

- Четврти ред по предузећима у Табели: „Укупни трошкови зарада, накнада зарада и остали лични расходи“ у себи садржи све промене расхода за запослене, привремене и трајне, као и законске исплате предузећа према држави од 2015. године. Овај индикатор је вероватно и најбитнији за пословање јавних предузећа, јер показује колико су се у претходне две године (2014. и 2015. године) променили укупни расходи за запослене. Напомињемо и то да би укупни расходи за запослене у 2015. у односу на 2013. у овим предузећима требало да буду приближно непромењени.⁴⁴ У Табели се види да је ЕПС од 2013. до 2015. повећао укупне расходе за запослене за чак 6,6 млрд динара (од чега у 2015. за 4,8 млрд), или за преко 12%. Телеком је следећи на листи са повећањем трошкова запослених за око 350 млн динара у 2015. у односу на 2013. годину (6,7%), али када се узме у обзир повећање отпремнина у 2015. години за око милијарду динара види се да су „трајни“ трошкови зарада у Телеком заправо умањени у 2015. у односу на 2013. годину. Предузеће које је једнократно надокнадило део умањења зарада својим запосленим је Србијагас, због чега су расходи за запослене у овом предузећу били за око 100 млн динара већи у 2015. у односу на 2013. годину или за око 4,3%. Ово повећање расхода сматрамо неоснованим и не би никако смело да се пренесе у наредне године. На крају, Пошта Србије благо је повећала расходе за запослене за око 350 млн динара у 2015. у односу на 2013. годину, или за око 2,5%, што је у границама очекиване волатилности овог расхода у претходне две године.
- Последњи ред по предузећима односи се на промену просечног броја запослених. У овој анализи тај податак нам користи да коригујемо претходне индикаторе за промену броја запослених, али интересантно је приметити да број запослених практично у свим јавним предузећима опада по годинама.⁴⁵ То је у општем случају позитиван тренд, јер један од највећих проблема јавних предузећа представља вишак запослених.

Умањење зарада најдоследније је спроведено у општој држави (просвета, здравство, војска полиција и др.) над којом Влада има најбољу контролу. Када погледамо расходе за запослене у свим посматраним годинама и коригујемо их за промену запослености, види се да је до највећег умањења просечне зараде запослених дошло у општој држави, док су јавна предузећа у већој или мањој мери надокнадила својим запосленима део законских умањења зарада. У већини јавних предузећа, међутим, овај ефекат није био билансно битан и коригован је истовременим умањењем броја запослених. Изузетак из ове оцене је ЕПС где су укупни расходи за запослене, који су уједно и највећи (и превелики) појединачни трошак предузећа, расли убедљиво највише у односу, не само на општу државу, већ и на друга јавна предузећа.

⁴⁴ Увек је могуће мало разликовање због промене броја и структуре запослених, напредовања и др, али држава није повећавала зараде од 2014. године, што је требало да важи и за јавна предузећа.

⁴⁵ Изузетак је ЕПС, али је разлог за благо повећање броја запослених поновно припајање неких предузећа у систем ЕПС-а током 2014. године (Колубара услуге). Да није било овога и у ЕПС-у би се укупан број запослених смањивао.