



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ И ПРОБЛЕМИ У
СПРОВОЂЕЊУ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ**

2. март 2016. године

САДРЖАЈ:

РЕЗИМЕ.....	3
1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ	12
2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ	16
3. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА.....	24
3.1. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ	24
3.2. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ.....	29
4. ОЦЕНА СПРОВОЂЕЊА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ДРЖАВНИХ ПРЕДУЗЕЊА	38
4.1. ПОСЛЕДЊА ФАЗА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ И НЕКА ОДЛУЧНА РЕШЕЊА	39
4.2. ОБУХВАТ И РЕАЛИЗАЦИЈА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ.....	41
4.3. СПЕЦИФИЧНЕ ГРУПЕ И ПРЕДУЗЕЊА С НЕРЕШЕНИМ СТАТУСОМ	43
4.4. СТРАТЕШКА ПРЕДУЗЕЊА	47
5. ОЦЕНА РЕФОРМИ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЊА	54
5.1. ЕЛЕКТРОПРИВРЕДА СРБИЈЕ.....	54
5.2. СРБИЈАГАС	59
5.3. ЖЕЛЕЗНИЦЕ СРБИЈЕ.....	61
6. РЕФОРМА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ И СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ	67
7. ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ: УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД И МОГУЋНОСТИ ЗА ЊИХОВ РАСТ У СРЕДЊЕМ РОКУ	72
7.1. ПРЕГЛЕД ПРИОРИТЕТНИХ ИНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЈЕКТА.....	78
8. РЕФОРМА СИСТЕМА ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА.....	91
АНЕКС 1: ДА ЛИ ЈЕ ОНЛАЈН ФИСКАЛИЗАЦИЈА ОПРАВДАНА?	93

ОЦЕНА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ И ПРОБЛЕМИ У СПРОВОЂЕЊУ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ

Резиме

Фискална консолидација и реформе јавног сектора заустављају се пре времена, док главни циљеви још увек нису остварени. Србија је пре две године била пред избијањем кризе јавног дуга. Да би то предупредила, Влада је пред собом имала три главна задатка: 1) умањење огромног фискалног дефицита, 2) реформисање неуспешних јавних предузећа и 3) решавање судбине предузећа у приватизацији. Почетком 2015. године склопљен је и аранжман са ММФ-ом, који је обезбедио додатну стручну помоћ у испуњењу ових задатака, али и неопходан кредибилитет код инвеститора. Сумирајући остварено до овог тренутка, када је најављено поновно расписивање парламентарних избора, оцењујемо да је успех био, у најбољем случају, половичан. Најдаље се одмакло у умањењу фискалног дефицита и то пре свега захваљујући неопходном и неизбежном смањењу пензија и плата у јавном сектору. Дефицит више није огроман, смањен је са 6,6% БДП-а из 2014. на 3,7% БДП-а у 2015, али је још увек неодржив јер не зауставља растући јавни дуг, међу највећим је у Европи и, што је веома важно, није могуће да се значајно умањи без нових тешких и непопуларних мера. На први поглед решавање судбине предузећа у приватизацији делује импресивно – посматрано по броју предузећа, статус већине је током 2015. решен. Међутим, то су углавном била предузећа са мањим бројем запослених, у којима су се приватизација или стечај могли лакше спровести. Око две трећине запослених остало је у предузећима с нерешеним статусом, тако да и ту највећи изазови тек предстоје. У реформи јавних предузећа направљен је најмањи помак. Значајније се одмакло једино у Железницама, међутим и њихово реформисање успорено је чим се дошло до првих болних мера (отпуштање прекобројних). У реформисању преостала два јавна предузећа која имају највеће проблеме у пословању, ЕПС-а и Србијагаса, није се одмакло даље од „козметичких“ промена и сада се већ с правом може поставити питање да ли држава уопште има довољну контролу над њиховим пословањем. Узимајући све наведено у обзир, опасност од избијања кризе јавног дуга у претходне две године јесте привремено одложена, али не и избегнута, па ће фискална консолидација и даље реформе јавног сектора морати да остану приоритет и наредне Владе – којој ће заправо допасти и највећи изазови њиховог спровођења.

План Владе оличен у Фискалној стратегији није довољно добар и уверљив програм за оздрављење јавних финансија. Главне мере за смањење фискалног дефицита које предвиђа Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину (Стратегија) су рационализација броја запослених у општој држави и замрзавање пензија и плата у јавном сектору. Међутим, већ у време писања Стратегије било је извесно да се неће остварити све планиране уштеде од рационализације. Такође, након одмрзавања пензија и највећег дела зарада запослених у општој држави крајем 2015. године, растући притисци за њихово ново повећање, па и последње најаве из Владе, чине и другу кључну меру из Стратегије крајње неизвесном. Реформе великих јавних предузећа, које су тренутно једнако важан, ако не и важнији, део економске политике за избегавање кризе јавног дуга, поменуте су само начелно – без конкретног плана и чврстих рокова за решавање њихових највећих проблема (вишак запослених, ниска наплативост услуга, неодговарајуће цене и бројне друге нерационалности). Стратегија некритички прихвата планове према којима ће се сви проблеми и статус предузећа у приватизацији решити у првој половини 2016. без фискалних трошкова,

премда је готово немогуће да се то и деси, макар за најпроблематичнија од њих (РТБ Бор и Ресавица). На крају, оцењујемо да је недовољно пажње посвећено мерама и реформама које могу да надоместе нека од нереалистичних очекивања из Стратегије – попут, на пример, реформе Пореске управе. Дакле, Стратегија има одговарајуће начелне циљеве снажног умањења дефицита и ширег реформисања јавног сектора, али: 1) остварење тих циљева почива на неуверљивим мерама и плановима реформи и 2) нису понуђене алтернативне мере у случају да нека од планираних мера и реформи подбаци (што сматрамо готово извесним). Због тога Фискалну стратегију оцењујемо као неуверљив и неодговарајући стратешки документ за решавање фискалних и реформских изазова који се налазе пред Србијом у наредним годинама.

Фискални савет препоручује одлучно реформисање ЕПС-а и Србијагаса, без одлагања решавање судбине највећег броја преосталих предузећа у приватизацији, реформу Пореске управе и враћање на политику замрзнутих плата и пензија. Ово су кључне мере које се морају спроводити у 2016. (неке и у наредним годинама) како се не би урушио започети процес фискалне консолидације и Србија вратила у опасну зону у којој прети избијање кризе јавног дуга – а Фискална стратегија их не препознаје на исправан начин.

- *ЕПС* је током 2015. извршио одређене организационе промене и добио је (мањи део) од летошњег повећања цене струје, али оно је, по свему судећи, потрошено на повећање зарада запослених, а не унапређење перформанси предузећа. У исто време, задуженост овог предузећа наставља да расте и, уколико се нешто брзо и значајно не промени, враћање тих дугова врло лако може пасти на терет државе (као код Србијагаса). Главни проблеми ЕПС-а знају се одавно и крајње је време да се почну одлучно решавати: превелики трошкови запослених (вишак запослених и високе плате); недовољна наплативост; велики технички губици и крађе; застареле, нерационалне и еколошки неодговарајуће целине у систему; ниска цена струје.
- *Србијагас* је добио предах током 2015. године због историјски ниске цене гаса која му је омогућила да привремено послује профитабилније, али тај предах није искоришћен да се реши неки од његових највећих проблема – чак још увек до краја није изведена ни релативно безболна статусна промена предузећа у складу са директивама ЕУ. Ово предузеће мора да изађе из власништва у неуспешним предузећима из делатности којом се не бави (дужници за гас чији је дуг конвертован у капитал: Азотара, МСК и др.), а такође да прекине да испоручује гас предузећима која га не плаћају уредно (Стаклара Параћин нпр).
- Од преосталог броја од око 55.000 запослених у *предузећима која су још увек у приватизацији* мало је вероватно да ће се наћи решење за предузећа која запошљавају око 15.000-20.000 радника током 2016. године (РТБ Бор, Ресавица, запослени на Косову и др.). Међутим, мора се напokon разрешити статус преосталих предузећа која запошљавају око 35.000 људи (Железара Смедерево, Симпо, Галеника, Азотара и др.).
- Процењује се да би сузбијање сиве економије могло у средњем року да донесе око 1% БДП-а повећања јавних прихода, што је приближно планираном износу уштеда услед рационализације броја запослених у општој држави (која се неће десити по плану). За ово побољшање наплате пресудна ће бити *реформа Пореске управе* за коју већ постоји добар и детаљан план, а чије се пуно спровођење одлаже већ готово две године.
- На крају, *замрзавање пензија и плата* у јавном сектору тренутно нема алтернативу (осим можда економски инфериорнијег повећања ПДВ-а) и Влада би морала да буде доследна у спровођењу ове мере.

План Владе из Фискалне стратегије не предвиђа довољно кредибилне и снажне мере за заустављање раста јавног дуга у односу на БДП у средњем року. План из Фискалне стратегије је да се дефицит државе смањи до 2018. године на 1,8% БДП-а са 3,7% БДП-а колико је остварено у 2015. години и тај циљ је начелно добар. Да би се остварило планирано умањење дефицита до 2018. године потребне су уштеде у наредне три године од око 2,3% БДП-а. Те уштеде су нешто веће, јер „прави“ дефицит са којим се улази у 2016. годину није остварених 3,7% БДП-а, већ је већи и износи преко 4% БДП-а. Наиме, један део смањења дефицита у 2015. је привремен (ниско извршење јавних инвестиција, мања исплата отпремнина због кашњења у спровођењу рационализације запослених у општој држави и решавању судбине предузећа у приватизацији, али и ванредно велике уплате јавних предузећа у буџет). Фискалном стратегијом планирано је да се све потребне уштеде до 2018. остваре готово искључиво на страни јавних расхода, а не на страни јавних прихода, и да главне мере за њихово остварење буду: рационализација броја запослених, замрзавање пензија и плата у јавном сектору и смањење субвенција. Фискални савет међутим оцењује да мере нису довољно добро припремљене (субвенције), нису кредибилне (замрзавање плата и пензија) и нису изводљиве (рационализација). Уз то, у пројекцијама расхода не предвиђају се, већ готово извесни, додатни трошкови буџета (враћање гарантованог дуга РТБ Бора нпр). Због тога сматрамо да се дефицит државе с планом предоченим у Фискалној стратегији може смањити до 2018. тек за око 0,5% БДП-а уместо планираних 2,3% БДП-а. То би значило да ће фискални дефицит остати на нивоу од око 3,5% БДП-а који је превисок – јер не зауставља раст учешћа јавног дуга у односу на БДП и Србију приближава избијању кризе јавног дуга.

Спровођење структурних реформи најрањивији је део фискалне консолидације и то прети да угрози читав процес оздрављења јавних финансија. Започета фискална консолидација грубо се може поделити на две фазе. У првој, током 2015, она је почивала на административним мерама које у кратком року имају велики утицај на фискални дефицит, попут умањења пензија и плата у јавном сектору и, у мањој мери, увођења акцизе на струју. Повољна околност из 2015. била је и то што су се фокусираним акцијама на сузбијању сиве економије (дуван, нафта) обезбедила додатна средства да се прва година консолидације заврши и нешто успешније него што је првобитно било планирано. Међутим, краткорочне мере исцрпљене су током 2015. године, па би даље смањивање дефицита морало да почива на уштедама од структурних реформи и то уједно представља другу (и пресудну) фазу фискалне консолидације. Једна од најважнијих планираних реформи, рационализација броја запослених у општој држави, од почетка је била осуђена на неуспех и о томе је Фискални савет дао своје мишљење још у 2014. години. Током 2015. године потврдило се да је планирано умањење броја запослених у општој држави нереално, јер се број запослених тек незнатно умањео и то не по основу отпуштања прекобројних, већ природног одлива – одласка запослених у пензију уз мању стопу замене. Додатну потврду да овај процес неће тећи по плану даје и то што се није спровело ни отпуштање око 9.000 прекобројних планирано за децембар 2015. године и јануар 2016. године. Процењујемо да је највећи домет планиране рационализације – смањење броја запослених за тек око половину од првобитно планираног броја (35.000–40.000 уместо планираних 75.000), а вероватно је и то оптимистична процена. Од рационализације броја запослених још битнија и критичнија реформа за оздрављење јавних финансија је реформа државних и јавних предузећа – а она такође касни. Тој реформи, односно скупу мера, које се односе на државна и јавна предузећа, посвећен је и највећи део овог извештаја Фискалног савета.

Растући трошкови предузећа у приватизацији постали су неиздржив терет за јавне финансије и решавање њихове судбине у што краћем року је неопходно. Цена бакра јесте нагло пала у претходних годину дана, али то никако не може бити оправдање за катастрофалне пословне резултате *РТБ Бора*. *Прво*, цена бакра од око 4.500 долара за тону, колико сад износи, уопште није историјски толико ниска, заправо историјски преседан је била цена од 9.000 долара за тону од пре неколико година, а садашња цена је релативно уобичајена кад гледамо дужи временски интервал. *Друго*, РТБ Бор је и са историјски највишом ценом бакра пословао неуспешно – дуг овог предузећа нарастао је на преко милијарду евра до краја 2014. године (тај дуг РТБ Бор не може да врати, па ће део терета сигурно пасти на државу); а његово лоше пословање је и са високом ценом бакра, као и сада, било огроман трошак за државу и јавна предузећа, јер нису враћена огромна средства добијена од Фонда за развој (око 200 млн евра), предузеће годинама није уредно плаћало порезе, струју, услуге железничког превоза, енергенте. Као илустрација неуспешног пословања *Ресавице* можда најбоље може послужити следећи пример: у јавности се (оправдано) поставља питање о исплативости великих субвенција које држава одобрава страним инвеститорима, а које износе и до 10.000 евра по радном месту. Међутим, прилично незапажено пролази податак да држава већ дужи временски период даје субвенције из буџета од око 10.000 евра по запосленом у *Ресавици* – сваке године (о чему је Фискални савет већ раније писао). Дуг *Петрохемије* према НИС-у који је порастао на око 85 млн евра држава ће вероватно платити из буџета током 2016. године, а дуговања овог предузећа према Србијагасу вероватно никада неће бити наплаћена. *Железара Смедерево* је некако преживела годину, између осталог и захваљујући кредиту Фонда за развој од преко 100 млн евра који је добила у децембру 2014. године. Држава већ неко време враћа банкарске кредите *Галенике* које ово предузеће није у стању да враћа. *Симпо* је вишедеценијски губиташ који сво то време опстаје захваљујући, мање или више видљивој, државној подршци. Сви ти трошкови неуспешних државних предузећа су огромни, не би могла да их поднесе ни много богатија држава од Србије, а не би ни требало да их подноси.

Током 2015. решена је око трећина проблема, а највећи изазови тек следе. Фискални савет снажно подржава напоре Владе да трајно реши судбину предузећа у приватизацији – а то значи да се предузећа приватизују (у целини, или они делови предузећа који имају тржишну перспективу), или да оду у стечај. Током 2015. овај процес је нешто одлучније почео, али остварени успех није ни изблиза онолики коликим се представља у јавности. Број предузећа чији је статус решен јесте велики, али најпроблематичнија међу њима, са највећим бројем запослених и највећим негативним фискалним импликацијама, још увек су у државном власништву. Статус ниједног предузећа поменутог у претходном пасусу још увек није решен, а таквих примера има још много. Најбољу меру тога колико се одмакло у процесу решавања судбине предузећа у приватизацију, сматрамо, даје број запослених. На почетку 2015. године у предузећима у приватизацији радило је око 80.000 запослених, а на крају године преостало је још око 55.000. То значи да је током 2015. године решена приближно трећина проблема, а две трећине, најтеже за решавање, пребачене су за 2016. годину

Добар циљ за 2016. годину би био да се реши статус предузећа у приватизацији која запошљавају око 35.000 запослених. Већ сада је постало извесно да држава нема намеру да током 2016. трајно реши судбину два најпроблематичнија предузећа у приватизацији – РТБ Бора и Ресавице. Такође, постоје примери и неких других, специфичних, предузећа чије се решавање не може очекивати у кратком року (предузећа на Косову и Метохији нпр). Међутим, постојање неколицине изузетака не

може бити изговор да се током 2016. одустане од решавања статуса преосталих предузећа. Због тога сматрамо да би добар циљ за 2016. годину могао да буде да се реши статус предузећа у приватизацији која запошљавају око 35.000 запослених и у складу са тим ћемо оцењивати успех овог процеса током 2016. На крају овог прегледа процеса приватизације, посебно истичемо опасну праксу да се проблеми само привидно решавају – на пример повезивањем неуспешних предузећа са наменском индустријом (Јумко, Трајал, ФАП, Фабрика резног алата и др.), или са јавним предузећима (Азотара са Србијагасом и др.).

Реформе великих јавних предузећа нису далеко одмакле током 2015. године. Пословање три велика (и неуспешна) јавна предузећа има нарочито снажне импликације не јавне финансије и због тога смо их посебно анализирали. То су: ЕПС, Србијагас и Железнице Србије. Неуспешно пословање *ЕПС*-а још увек није непосредно оптерећивало јавне финансије. Међутим, ЕПС је убедљиво највеће предузеће у земљи и уколико би терет његовог неуспешног пословања пао на државу, то би вероватно потпуно урушило јавне финансије Србије. *Србијагас* је годинама највећи губиташ у земљи и његове нагомилане дугове (преко милијарду евра) сервисира држава из буџета. *Железнице Србије* су предузеће потпуно зависно од државне помоћи и највећи појединачни прималац директних субвенција из буџета (око 100 млн евра годишње). Први корак у решавању проблема ових предузећа Влада је направила тако што је признала да ови проблеми постоје и затражила стручну помоћ у њиховом решавању од међународних институција. Тако је реформа ових јавних предузећа ушла у аранжман са ММФ-ом, а у прављењу планова њихових реформи активно су учествовали (и финансијски их подржали) Светска банка и ЕБРД. Међутим, са имплементацијом направљених планова није се далеко одмакло. Највећи искорак направиле су Железнице – али ни ту реструктурирање не иде потпуно глатко. У начину пословања ЕПС-а и Србијагаса нема значајнијих позитивних промена (мада ће пословни резултати Србијагаса у 2015. бити нешто повољнији због снажног пада цене гаса).

ЕПС је јавно предузеће чије лоше пословање тренутно представља вероватно највећи ризик по јавне финансије Србије, а његово реформисање не иде очекиваним темпом. Фискални савет је у више наврата истицао највеће проблеме ЕПС-а – у питању су: 1) превелики трошкови *зарада* (због вишка запослених и превисоких просечних плата), 2) висока *ненаплативост* испорука електричне енергије, 3) *цена* струје испод нивоа који гарантује одрживост пословања, 4) *губици на мрежи и крађе*, 5) *организационе* слабости. Током 2015. године постојали су покушаји да се унапреди пословање предузећа, али су били недовољни. Цена струје порасла је од августа 2015. године (ефективно је ЕПС добио свега око 3%), промењена је организациона структура предузећа у правцу веће централизације, а у јуну 2015. усвојен је и план финансијског реструктурирања ЕПС-а (са три месеца закашњења), који није јаван. Оцењујемо да су у 2015. години предузете врло скромне мере, нарочито када имамо у виду размере проблема ЕПС-а, као и чињеницу да су сви проблеми били одавно познати. Предузете мере не могу ни изблиза донети довољне уштеде које ће суштински преокренути лоше пословање предузећа. Уз то, постоје индиције да је током 2015. године дошло и до неоправданог повећања зарада – а зараде су појединачно убедљиво највећи трошак предузећа који се мора у склопу реформи значајно смањити. Лако је могуће да је ово повећање, уколико се заиста десило, „појело“ раст прихода ЕПС-а услед корекције цене струје и тако поништило једну од ретких реформских мера из 2015. године, односно вратило све на почетак. Оваква неажурност и лутање у спровођењу реформи су крајње опасни јер воде даљем гомилању губитака и других проблема у пословању ЕПС-а које би у крајњој инстанци могла да плаћа држава (као

што се већ dogodilo са Србијагасом). Уколико се то деси, због своје величине, проблеми ЕПС-а би највероватније разорили јавне финансије Србије.

Србијагас је у тешким проблемима због чега је годинама највећи губиташ целе српске привреде и то скупо кошта државни буџет. Најозбиљнији проблем Србијагаса јесте неодрживо висока *ненаплативост* услуга. Годинама уназад Србијагас не успева да наплати око 40% своје испоруке гаса, што је пресудно утицало на урушавање пословања овог предузећа и довело до огромних губитака. Надаље, за покривање губитака Србијагас је интензивно узимао кредите за ликвидност, што је дуг овог предузећа попело на преко 1 млрд евра. Овим је отворен нов проблем – *превелика задуженост* предузећа. Како су ови кредити углавном били одобравани уз државу као гаранта (која данас гарантује за приближно 90% кредита Србијагаса), а Србијагас није успевао самостално да их враћа, отплата се врши из републичког буџета. Тако само ово предузеће држави намеће у просеку 200 млн евра трошка годишње. Такође, проблем лоше наплате довео је до *припајања неплатиша* Србијагасу, јер је Србијагас конвертовао своја потраживања у капитал (Азотара, МСК, раније Агрожив). Међутим, припојена предузећа и сама су лоша, те су додатно оптеретили билансе Србијагаса, док је наплата остала слаба. Поред свега наведеног, Србијагас мора и да се *организационо трансформише* у складу са прописима Европске енергетске заједнице. У 2015. својерстан „предах“ у неодрживом пословању Србијагаса донео је изузетно велики пад цене гаса. Због тога је Србијагас био у прилици да повећа наплативост испорученог гаса, нарочито из петрохемијског комплекса (Азотара, Петрохемија, МСК), јер продајне цене њихових финалних производа немају јаку директну везу са тржиштем енергената и нису тако драстично опале. Уз то, ниске цене енергената одговарале су и градским топланама којима је додатно на руку ишла и неубичајено топла зима, због чега су топлане биле у могућности не само да измирују редовно своје обавезе према Србијагасу већ и да враћају дуг који је преостео из претходних година. Овај „предах“, међутим, само је привремен, а Србијагас га није искористио да суштински унапреди своје пословање. Током 2015. није решена судбина неуспешних предузећа која су због дугова припојена Србијагасу (Азотара, МСК); иако је најављен, није се примењивао принцип да се обуставља испорука гаса купцима који редовно не сервисирају своје обавезе (Стаклара Парафин); а Србијагас није до краја извео чак ни релативно безболну статусну промену предузећа. Можда најбољи пример неодговорног односа је то што је нешто успешније пословање током 2015. године искоришћено за поделу великодушних бонуса запосленима. Чињеница да се то десило у години у којој су плате у јавном сектору умањене, директно говори о одсуству контроле и свести о томе да практично сви грађани Србије плаћају огромна средства због лошег пословања Србијагаса и да је реформа његовог пословања неопходна.

Током 2015. године у Железницама су се десили значајни реформски кораци – али се застало чим су покренуте нешто болније мере (отпуштање вишка запослених). Лоше пословање Железница видљиво је и на расходној и на приходној страни њихових биланса. На расходној страни највећи проблем је вишак запослених који се процењује на око трећину од укупног броја запослених, а трошкови зарада су чак већи од укупних оперативних прихода предузећа (без државних субвенција). Такође, Железнице одржавају веома нерационалну мрежу пруга од којих најмање 20% нема оправдање у броју путника и превезеном терету. На страни прихода предузећа, највеће проблеме представљају неодговарајуће ниска цена у путничком саобраћају и низак степен наплате (и у путничком и у робном транспорту). Од августа 2015. године, предузете су прве конкретне мере за унапређење пословања Железница кроз статусну промену предузећа – *Железнице Србије подељене су на четири одвојена предузећа* (за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и холдинг предузеће). То

представља оправдан korak са аспекта повећања ефикасности пословања и у складу је са добром међународном праксом. У октобру 2015. године усвојен је и добар План за реформу Железнице 2016-2020, у коме су препознати практично сви горући проблеми овог предузећа и понуђена су нека конкретна решења за њих и мере која би у том циљу требало да се спроведу. Те мере су: 1) снажно смањење броја запослених (за више од 6.000, односно трећину, кроз пет година); 2) рационализација мреже пруга (укидање траса класе 5 и 6 до краја 2017. године, односно смањења мреже пруга за преко 800 км); 3) повећања цене путничког саобраћаја; 4) подизање степена наплате и 5) повећање инвестиционе активности. О професионалној озбиљности овог плана најбоље говори податак да се у плану рационализације броја запослених предвиђа (оправдано) отпуштање око 15% запослених у првој години спровођења реформи, за разлику од ЕПС-а који у склопу својих реформи планира да смањи број запослених у 2016. за свега 1.000 – колико приближно износи редовни годишњи број одлазака у пензију из овог предузећа (а ни толико умањење запослености у ЕПС-у се вероватно неће десити). На крају, дошло је и до *измене у начину субвенционисања Железница*, која се десила паралелно са променом организационе структуре. Насупрот досадашњег паушалног одређивања укупног износа буџетских субвенција за Железницу, од 1. јануара 2016. године, субвенције су директно везане за остваривање унапред дефинисаних резултата (попут пређених путничких километара, квалитета пруга, капацитета мреже, безбедности у саобраћају, итд.). Након успешног почетка у 2015, у 2016. појављују се први проблеми у спровођењу реформи Железница и они се односе на отпуштање прекобројних. То јесте лош знак, али, надамо се, ипак није најави да се одустаје од одлучног спровођења доброг плана реформисања овог предузећа.

Борба против сиве економије може значајно повећати јавне приходе и тако надокнадити изостанак дела планираних уштеда. Честа (и неоправдана) примедба из Владе, некад и на рад Фискалног савета, је да се на њен рачун чују само критике, а не предлажу се решења за проблеме са којима се суочава. Једно од тих могућих решења које би донело знатне фискалне ефекте је борба против сиве економије. Србија је земља са великим учешћем сиве економије и процене су да би ефикаснијим сузбијањем сиве економије у средњем року јавни приходи могли да се повећају за око 1% БДП-а. Тај износ приближно одговара планираним средњорочним уштедама од рационализације броја запослених у општој држави (која се неће десити по плану) и могао би их потпуно надоместити. Међутим, могућности за брза решења су исцрпљене у 2015. години и даље сузбијање сиве економије ће захтевати дубинске реформе и системска унапређења пореске администрације. Притом, Фискални савет оцењује да *Национални програм за сузбијање сиве економије* који је Влада усвојила у децембру 2015. године није одговарајући, и да неће довести до осетнијег побољшања у наплати јавних прихода. Уместо тога, Влада би напоре требало да усмери ка реформисању Пореске управе. За ту реформу већ готово две године постоји план (*Програм трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године*), који се, међутим, у пракси не спроводи задовољавајућим темпом. Зато је неопходно да релевантне државне установе препознају Пореску управу као кључну установу за успех у борби против сиве економије (и успех фискалне консолидације у целини) и омогуће јој и подстакну је да настави да унапређује свој рад.

Доследно спровођење планираног замрзавања пензија и плата у јавном сектору у наредне две године нема одговарајућу алтернативу. Осим поменуте реформе Пореске управе, Влада на располагању има ограничен сет мера за смањивање дефицита (сем економски инфериорног повећања пореза). Одређени простор за буџетске уштеде (око 0,2% БДП-а) преостало је у реформи система финансирања локалних самоуправа, јер тренутно постоји фискална неравнотежа између централног и локалног нивоа власти. Министарство финансија је предложило добар нацрт новог

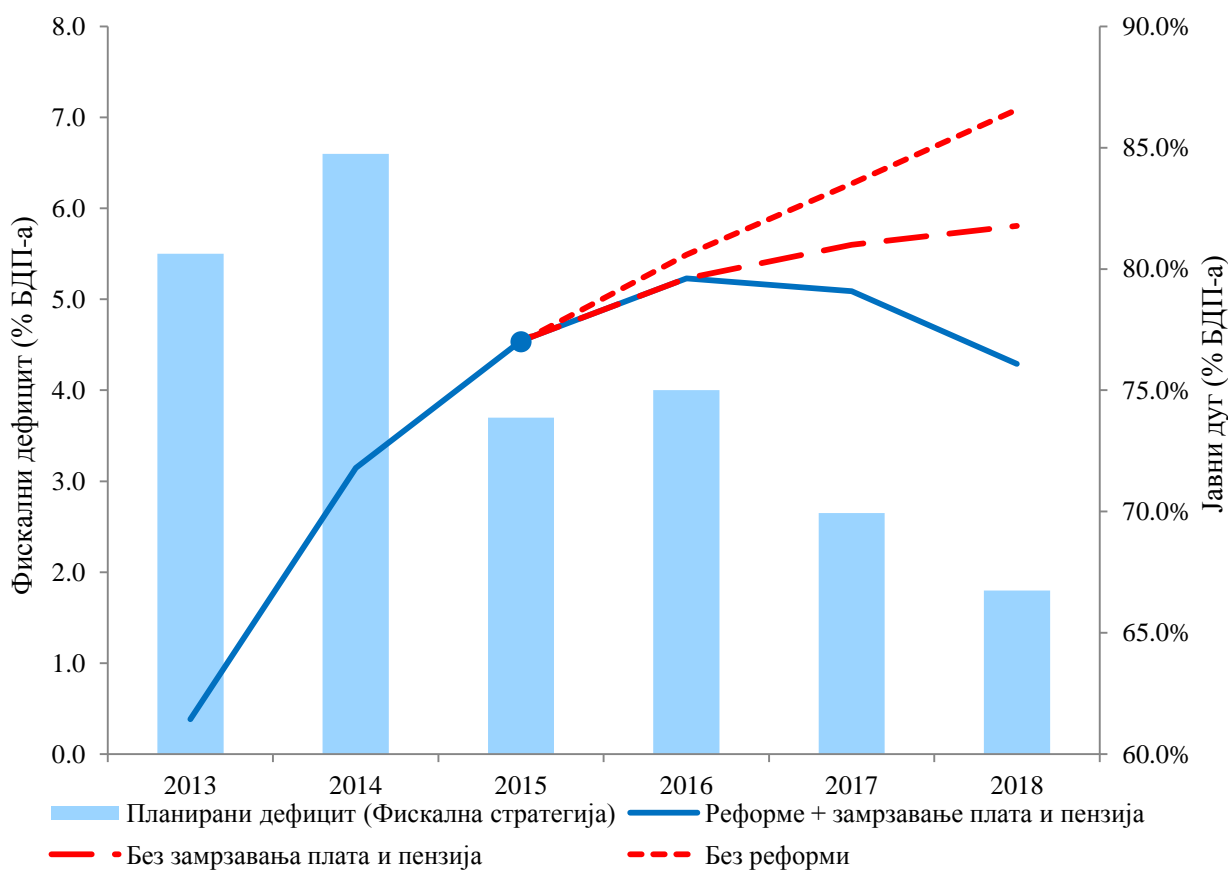
Закон о финансирању локалне самоуправе, који Фискални савет подржава, али са његовим усвајањем већ се касни и постоји бојазан да ће се од њега одустати или да ће претрпети суштинске промене. Посебно је битно да се нови Закон усвоји што пре, будући да се локалне самоуправе не придржавају законом прописаних ограничења расхода за зараде (током 2015. по основу умањења зарада за 10% и забране запошљавања, расходи локалних самоуправа за зараде морали су да се смање за око 10% у односу на 2014, а они су умањени за мање од 7%). Зато постоји ризик да ће се постојећи вишак средстава на локалу пре усвајања Закона већ утрошити на нерационално и неоправдано повећање трошкова зарада – које је онда тешко вратити назад. Уз реформу финансирања локалних самоуправа можда одређени простор за уштеде постоји у реформи система социјалних давања, будући да је само мањи део ових давања добро таргетиран (Новчана социјална помоћ, бивши МОП; дечији додатак), а највећи део социјалних мера одлази неселективно и онима који нису социјално угрожени. Ипак, простор за уштеду по основу ове реформе вероватно је још мањи од реформе финансирања локалне самоуправе. Анализе Фискалног савета, дакле, показују да тренутно не постоје довољно снажне мере које би биле алтернатива планираном замрзавању пензија и плата, односно да је то и даље једна од пресудних мера за оздрављење јавних финансија од које никако не би требало одустати.

Повећање јавних инвестиција је вероватно једина расходна мера која може да има значајан позитиван утицај на привредну активност, али такво повећање заправо није у плановима Владе. Повећање јавних инвестиција би не само у кратком року повећало раст БДП-а, већ би побољшале квалитета инфраструктуре подстакло инвестиције приватног сектора у средњем року – због чега су јавне инвестиције двоструко битне за привредни раст. Држава је, међутим, не само неефикасна у њиховом спровођењу, већ и не планира њихово повећање до 2018. године – што се може видети у плану Владе представљеном у Фискалној стратегији. Државна издвајања за инвестиције су Фискалном стратегијом у средњем року планирана на непромењеном и недовољном нивоу из 2015. године од свега око 3% БДП-а (иако би за земљу развијености Србије требало да буду 4-5% БДП-а). Детаљнија анализа постојећих инвестиционих пројеката (и неких најављених) показала је да не само да средњорочни план јавних инвестиција није усклађен с реалним потребама Србије, већ и да не одговара најављеним роковима за завршетак радова на највећим инфраструктурним пројектима.

Заустављање раста јавног дуга у односу на БДП биће велики изазов за Владу. У Графикону 1 приказали смо три путање јавног дуга у зависности од фискалне политике коју ће водити Влада у наредне три године и које сумирају спроведене анализе Фискалног савета. *Прва* путања одговарала би доследном спровођењу политике замрзнутих плата и пензија, реформи Пореске управе којом би се надокнадило већ извесно подбацивање уштеда од рационализације броја запослених у општој држави и успешној реформи, односно изостајању непланираних фискалних трошкова за Србијас, ЕПС, Железнице и предузећа у приватизацији. *Друга* путања подразумева делимично спровођење реформи. Односно, јавна предузећа би се успешно ставила под контролу и процес приватизације завршио без нових фискалних трошкова, али се не би спровела одговарајућа реформа Пореске управе, а плате и пензије би се индексирале слично као крајем 2015. године. *Трећа* и последња путања јавног дуга одговарала би непромењеном пословању јавних и државних предузећа и спором спровођењу планираних реформи у фискалном сектору (као у 2015. години). У Графикону се види да би само прва путања дуга довела до смањења учешћа јавног дуга у односу на БДП и тако удаљила Србију од кризе јавног дуга. Влада дакле нема много избора у 2016. и неколико наредних година и биће јој потребна одлучност и оштра промена у начину

управљања буџетом и предузећима под њеном контролом како би јавне финансије Србије увела у мирније воде.

Графикон 1: Пројекције путање јавног дуга Републике Србије, 2016-2018



1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Макроекономске пројекције коришћене за израду Фискалне стратегије су одговарајуће. Прогнозе Владе предочене у Фискалној стратегији које се односе на кретање привредног раста, инфлације, запослености и курса динара у наредне три године, умерено су конзервативне и, по оцени Фискалног савета, у начелу добре. Овакав начин планирања у складу је са добром буџетском праксом која препоручује коришћење нешто одмеренијих макроекономских прогноза за израду средњорочних фискалних планова. У периоду 2016-2018. године прогнозиран је релативно низак раст БДП-а уз одређено убрзање по годинама. Процењено је да би раст БДП-а у 2016. години могао да износи око 1,8%, а до 2018. очекује се његово убрзање на 3,5%. То значи да би привредни раст у наредне три године у просеку износио, не претерано амбициозних, 2,5%, као и то да се ни за три године не би достигле значајније стопе раста од преко 4%. Анализа Фискалног савета показује да је, пре остварења нешто већих стопа раста привредне активности, потребно неколико година за отклањање највећих структурних проблема домаће економије, односно да су пројектоване стопе раста у начелу одговарајуће. Планирано је да инфлација са садашњег нивоа од око 1,5% током 2016. убрза на око 4% и да остане на том нивоу у наредне две године, што је такође у реду, мада је вероватније да ће, бар током 2016, инфлација ипак бити нешто нижа од планиране. Прогнозирано кретање запослености неконзистентно је у различитим деловима Фискалне стратегије, јер се процене изнете у делу са макроекономским прогнозама разликују од процена које се користе у фискалним плановима. У макроекономском делу Стратегије очекује се солидан раст запослености уз смањење стопе незапослености, али се из фискалних пројекција кретања доприноса и пореза на зараде (па и ПДВ-а) имплицитно види да се заправо рачуна на приближно непромењену запосленост у 2018. у односу на 2015. годину. Наше анализе показују да неће бити значајнијег раста запослености до 2018. године, односно да су последње прогнозе коришћене за израду фискалних пројекција добре. Предвиђено је да у средњем року курс динара буде приближно реално непромењен у односу на евро (номинална депресијација динара од 2% годишње), што такође сматрамо одговарајућом прогнозом.

Планиран је умерен опоравак привредне активности, уз осетну промену структуре БДП-а. Прогнозирано је да привредни раст у 2016. години износи око 1,8% и да се постепено убрзава на 2,2% у 2017. и 3,5% у 2018. години. Ово није претерано амбициозан циљ, јер је прогнозиран раст, нарочито у 2015. и 2016, осетно нижи од просечног привредног раста у земљама Централне и Источне Европе. Међутим, тај, нешто скромнији, раст привреде би се у Србији остварио уз знатну и пожељну промену структуре БДП-а. Кључна компонента БДП-а која би уједно требало да покреће укупни привредни опоравак су инвестиције, чији би раст у наредне три године требало да износи између 5% и 10% годишње. Са друге стране, очекује се да ће у трогодишњем периоду државна потрошња остварити мањи реални пад. Од осталих компоненти БДП-а, прогнозиран је благи раст личне потрошње и нето извоза. Оваква кретања би за последицу имала промену структуре БДП-а, која се највише односи на инвестиције и државну потрошњу. Учешће инвестиција у БДП-у би у 2018. порасло на преко 20% (са око 18% из 2015. године), док би се учешће државне потрошње смањило са садашњих око 17,5% на 14,5%. Остварење планираних структурних промена домаће привреде би поставило здрав темељ за висок и одржив раст БДП-а у дугом року и то представља заправо главни изазов у наредне три године, већи и од самог достизања умерено прогнозираног укупног привредног раста.

Планирани раст БДП-а у 2016. години од 1,8% не представља велико убрзање привредне активности у односу на 2015. годину и вероватно ће се остварити. Иако планирани реални раст БДП-а од 1,8% у 2016. делује приметно већи у односу на 0,8% из 2015. године, мора се узети у обзир и то да се у 2016. очекује опоравак пољопривредне производње након суше из 2015. године. Очекивани опоравак пољопривредне производње ће довести до високог, али једнократног, раста овог дела привреде од око 10%, што ће привремено подићи и укупни раст БДП-а. Анализа трајних, структурних, трендова привредне активности који су „очишћени“ од једнократних утицаја открива да се у 2016. години заправо прогнозирају врло слични привредни трендови као у 2015. години, без осетнијег убрзања раста БДП-а. Наиме, успостављање уобичајене пољопривреде производње би допринело расту БДП-а у 2016. за око 0,8 п.п, што значи да је раст привредне активност у 2016. без једнократних чинилаца заправо прогнозиран на око 1%. То не представља значајно убрзање у односу на 2015. годину – због чега сматрамо да је кретање БДП-а у 2016. години у Фискалној стратегији процењено конзервативно и да је оствариво.

Постепено убрзање привредне активности у средњем року, али и након тога, зависиће од побољшања структуре БДП-а. Прогнозирање привредног раста у средњем року мање је поуздано него у кратком року, па је самим тим и остварење пројекција из Фискалне стратегије нешто неизвесније. У 2016. и 2017. планирају се стопе реалног раста БДП-а од 2,2% и 3,5%. Када се узме у обзир чињеница да је очекивани стварни тренд раста привреде (без пољопривреде) у 2016. години заправо око 1%, то значи да се у средњем року практично прогнозира линеарно убрзавање тренда раста БДП-а за приближно 1,25 п.п. годишње. Посебно је међутим важан начин на који је планирано да дође до овог убрзања привредне активности. Предвиђено је да раст инвестиција у читавом периоду буде релативно висок и стабилан, а да до убрзања укупног раста БДП-а долази тако што ће се постепено опорављати нето извоз, лична потрошња и на крају и државна потрошња. Овај образац заправо представља и једини могући пут за успостављање одрживог и високог раста БДП-а. Инвестиције у кратком року повећавају тражњу и непосредно утичу на раст БДП-а, али у средњем року са стране понуде повећавају капацитете за раст производње и нето извоза. Дакле, након повећања инвестиција, следећа компонента БДП-а која би требало да се последично убрза је нето извоз, што би даље довело до раста запослености у приватном сектору и раста приватне потрошње, да би тек на крају државна потрошња могла да порасте – и оваква структура опоравка је веома битан део прогноза из Фискалне стратегије. Наиме, саме стопе укупног привредног раста прогнозиране у Фискалној стратегији нису толико велике и можда могу да се формално достигну и превременим повећањем државне и приватне потрошње. Међутим, опоравак привреде заснован на потрошњи, не само што не би могао да буде одржив, већ би водио земљу у кризу јавног дуга и поново би повећао спољне неравнотеже. За разлику од тога, раст БДП-а који би се, како је планирано, заснивао на расту инвестиција, омогућио би вишегодишњи одрживи тренд постепеног раста привредне активности и наставак његовог даљег убрзавања и након 2018. године. Такав, пожељан, привредни опоравак, какав уосталом предвиђа и Фискална стратегија, јесте могућ, али неће доћи сам од себе и за њега су потребне и одговарајуће економске политике.

Раст инвестиција је пресудан за одрживи привредни опоравак, а за то је неопходан наставак фискалне консолидације и унапређење инвестиционог амбијента. У 2015. години инвестиције су оствариле висок раст од скоро 10% који предњачи у односу на све друге компоненте БДП-а и са таквим, позитивним трендом се улази у 2016. годину. Уз то, раст инвестиција широко је распрострањен, обухвата како домаће тако и стране инвестиције, види се у грађевинарству, али и у куповини опреме –

због чега се повећавају изгледи да је трајније природе. Међутим, то још увек није гарантовано и овај позитивни тренд лако може да се прекине. Период у ком се раст инвестиција дешава веома је кратак (траје мање од годину дана) и самим тим још увек није у потпуности уверљив. Такође, требало би имати у виду и то да ће и поред раста инвестиција у 2015. њихово учешће у БДП-у да износи приближно 18%, што и даље остаје рекордно ниско учешће инвестиција у односу на БДП у читавој Централној и Источној Европи. Влада зато има озбиљан задатак да продужи и подстакне започети тренд раста инвестиција, односно да фискалном консолидацијом учврсти макроекономску стабилност, реши кључне проблеме због којих је инвестициони амбијент у Србији лош (ефикасност судства, убрзање издавања дозвола, уклањање административних баријера за инвестирање, заштита конкуренције, спречавање корупције, завршетак започетог процеса приватизације и друго) и да повећа ефикасност у извршавању јавних инвестиција које у кратком року позитивно утичу на привредни раст, али и подстичу веће инвестирање приватног сектора у средњем року. Уколико Влада одустане од ових политика, врло је извесно да ће започети раст инвестиција из 2015. године бити кратког даха, односно да привреда неће кренути у смеру успостављања одрживог и високог раста у средњем року.

Фискална стратегија предвиђа постепено убрзање инфлације са тренутног нивоа од око 1,5% на 4% од 2017. године, што је могуће, али постоје ризици да инфлација буде нижа од прогноза. У Фискалној стратегији прогнозирано је да се инфлација постепено повећава са садашњег нивоа од 1,5% из децембра 2015. на 3,5% на крају 2016. године, а затим да у наредне две године буде стабилна на нивоу од око 4%. Просечна инфлација током 2016. године би у том случају износила 2,8% и била би скоро 1,5 п.п. већа него у 2015. години, а у наредне две године би се кретала око 4%. Планирано повећање инфлације током 2016. није мало, посебно имајући у виду да ниво инфлације од 1,5% из 2015. у себи садржи и повећање цене електричне енергије из августа од око 12%, те да би без тога инфлација у 2015. била још нижа. Због тога сматрамо да је за убрзање инфлације у 2016. у складу са коришћеним прогнозама из Фискалне стратегије, потребна нешто експанзивнија монетарна политика, јер други чиниоци вероватно неће бити довољни за њено планирано убрзање. Управо ту међутим постоји проблем вишегодишње некоординације фискалне и монетарне политике. Наиме, НБС је у фебруарском Извештају о инфлацији објавила да очекује просечну инфлацију у 2016. години испод 2%, а у 2017. од око 3%. Та разлика у пројекцијама Владе и НБС релативно је мала и неће значајно утицати на подбацивање јавних прихода у ове две године (јавни приходи би по овом основу могли да подбаце у односу на план за нешто мање од 5 млрд динара годишње). Међутим, у општем случају разлике у пројекцијама са којима се планирају буџетски приходи и оних које планира и труди се да оствари НБС, могу бити веома опасне – већ се дешавало да одступање од прогнозираног кретања инфлације знатно утиче на подбацивање јавних прихода (2013. године). Због тога сматрамо неопходним да Влада приликом планирања буџетских прихода користи потпуно усаглашену прогнозу инфлације са оном коју планира и остварује НБС.

Фискалне пројекције прављене су са прогнозом стагнације броја запослених у средњем року. Кретање броја запослених утиче директно на јавне приходе од доприноса и пореза на зараде, а посредно и на приходе од ПДВ-а пошто су приходи од рада највећи појединачни извор приватне потрошње. Фискалне пројекције ових јавних прихода указују да се очекује приближно непромењен број запослених у наредне три године. Овакве прогнозе потврђује и анализа Фискалног савета. У наредне три године очекује се умерен привредни раст од око 2,5% у просеку. Такав раст требало би да утиче на благи годишњи раст запослености од 1 до 2%. Међутим, већ сада је извесно да

ће се број запослених у предузећима у приватизацији, чија се судбина управо решава, значајно смањити, а Влада је такође најавила и знатна отпуштања у „буџетском“ сектору и у јавним предузећима. Ова отпуштања неће имати велики утицај на БДП, али ће привремено утицати на одређено смањење укупне запослености. Узимајући све наведено у обзир, и чиниоце који ће утицати на благо повећање запослености и чиниоце који ће утицати на благо смањивање запослености, највероватније ће број запослених у 2018. бити приближно једнак броју запослених са краја 2015. године – што имплицитно говоре и фискалне пројекције буџетских прихода од рада.¹ Интересантно је приметити и то да се, у делу Фискалне стратегије у ком се непосредно говори о кретању запослености, најављује повећање стопе запослености у наредне три године за око пет процентних поена, са око 40% на око 45% и смањење стопе незапослености за око четири процентна поена, са око 18% на око 14%.² Ове прогнозе су, по свему судећи, настале на основу трендова из непоуздане Анкете о радној снази која показује економски мало вероватна побољшања на тржишту рада у претходне три године. Добро је међутим што се ове оптимистичне прогнозе ипак нису користиле за фискалне пројекције.

Буџетом је планиран приближно непромењен реални курс динара у односу на евро, што је у духу добре фискалне праксе. Планирани просечан курс динара у односу на евро у 2016. и наредне две године се експлицитно не објављује у Фискалној стратегији. Међутим он се може израчунати на основу буџетских података о плану задуживања у еврима током 2016. године који се паралелно обрачунава и у динарској противредности. По тим подацима, прогнозиран је просечан курс у 2016. од 122,5 динара за евро. У наредним годинама Фискална стратегија предвиђа номиналну депресијацију динара у односу на евро од 2% годишње. Србија је у режиму пливајућег валутног курса, што по дефиницији значи да је будуће кретање курса динара непредвидиво. Добра буџетска пракса у том случају предвиђа да се у будућности планира реално непромењен курс,³ што је управо случај са овом Фискалном стратегијом (у претходној то није био случај). Прогнозирани просечан курс од 122,5 динара за евро у 2016. подразумева благу номиналну депресијацију динара у односу на евро од око 1,5% у односу на 2015. годину. Будући да се у Еврозони очекивала просечна инфлација у 2016. од 1% (јесење прогнозе), а у Србији од 2,8%, разлика у инфлацијама одговара номиналној промени курса⁴ – што значи да је очекивана вредност динара у односу на евро реално непромењена. Слична рачуница може да се изведе и за наредне две године. Овакав план приближно реално непромењеног курса динара у односу на евро је не само у складу са добром буџетском праксом, већ би и економски било добро да се оствари. Наиме, привредни раст Србије у средњем року може да почива само на расту инвестиција и нето извоза – а таквом расту не иде у прилог реална апресијација (јачање) динара. Међутим, и у овом случају потребна је добра координација фискалне и монетарне политике, како би и НБС својим политикама подржала остварење прогноза из Фискалне стратегије.

¹ Фискалне пројекције прихода од доприноса и пореза на рад су чак и нешто конзервативније што је у складу са добром буџетском праксом.

² Ови подаци преузети из Фискалне стратегије нису сасвим прецизни, јер су очитани са графикана (Графикон 5. Остварена и пројектована стопа запослености и незапослености, у %), а у самој Стратегији, осим графичког приказа, нису прецизно дате прогнозе кретања запослености и незапослености.

³ Реални курс динара у односу на евро – курс коригован за разлику у инфлацији Србије и Еврозоне.

⁴ Вероватно ће се и у Еврозони и у Србији у 2016. години остварити нешто мања инфлација од плана, тако да ће реални курс динара и са овим променама остати приближно непромењен.

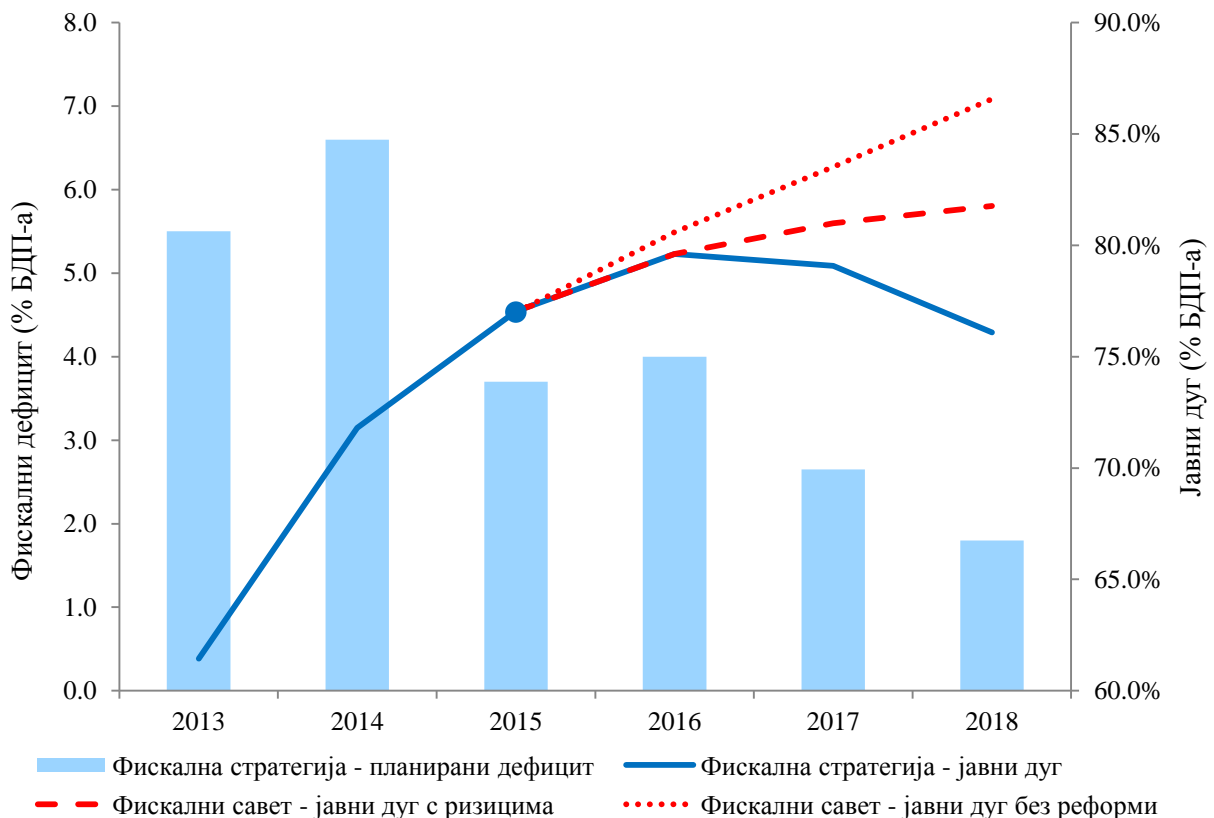
2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ

Фискалном стратегијом за период 2016-2018. предвиђено је снажно трајно умањење дефицита за око 2,3 п.п. БДП-а и опипљиво смањење јавног дуга почев од 2017. Како би се испунио основни циљ започете консолидације јавних финансија, а то је заустављање раста јавног дуга у односу на БДП, Влада је и у предстојећем трогодишњем периоду планирала оштро фискално прилагођавање. У Фискалној стратегији за период 2016-2018. предвиђено је смањење дефицита опште државе са 3,7% БДП-а у 2015. на 1,8% БДП-а у 2018. години. Остварени резултат у 2015. једним делом последица је дејства неких привремених чинилаца (слабијег извршења јавних инвестиција, мањих расхода за отпремнине због кашњења у спровођењу рационализације броја запослених у општој држави и решавању судбине предузећа у приватизацији, као и ванредно великих уплата јавних предузећа у буџет), због чега „прави“ дефицит с којим се ушло у 2016. износи нешто преко 4% БДП-а. Самим тим, да би се постигло планирано умањење дефицита предочени планови у Фискалној стратегији обећавају трајне уштеде од око 2,3 п.п. БДП-а. Узимајући у обзир и претпостављени макроекономски оквир (реални раст БДП-а и кретање девизног курса, каматних стопа и инфлације), Влада је прогнозировала да ће јавни дуг Србије након пораста у 2016. на преко 79% БДП-а почети постепено да опада. Обарање дефицита на ниво од 1,8% БДП-а у 2018. довело би до опипљивог смањења јавног дуга који би на крају посматраног периода требало да износи око 76% БДП-а.

Фискални савет оцењује да предвиђене мере штедне нису довољно снажне и кредибилне за заустављање раста јавног дуга у средњем року. Основни предуслов за заокрет растуће путање јавног дуга Србије у односу на БДП јесте трајно умањење дефицита на око 2,7% БДП-а и план из Фискалне стратегије сада формално задовољава тај услов већ у 2017.⁵ Међутим, оцењујемо да планирано фискално прилагођавање у наредним годинама није подржано чврстим и кредибилним мерама које би осигурале заустављање раста јавног дуга, а самим тим и успех започете фискалне консолидације. Највеће трајне уштеде у средњем року требало би да донесу рационализација броја запослених и замрзавање пензија и плата у јавном сектору, али наше анализе и лоше искуство из 2015. указују на то да се оне извесно неће остварити у планираном обиму. Сматрамо и да неке друге мере (смањење субвенција) нису довољно добро припремљене због чега ће њихово спровођење бити на великом испиту у пракси, а предвиђене уштеде су под знаком питања. Узимајући све ризике у обзир, оцењујемо да се планом из Фискалне стратегије дефицит може трајно умањити тек за око 0,5 п.п. БДП-а уместо за планираних 2,3 п.п. БДП-а. То би значило да ће дефицит у наредним годинама остати на превисоком нивоу од око 3,5% БДП-а, што ни изблиза није довољно да се заустави раст задужености земље и избегне криза јавног дуга. Као што смо приказали у Графикону 2.1, јавни дуг наставио би да се повећава и премашио би 80% БДП-а. Додатну претњу за фискалну одрживост представља очигледан застој у спровођењу планираних структурних реформи, нарочито у јавним и државним предузећима. Суштински проблеми ЕПС-а, Железница Србије и Србијагаса једва да су почели да се решавају, а још увек се не назиру ни трајна решења за највећа и за буџет потенцијално најскупља предузећа у приватизацији. Без неопходних реформи у државним предузећима несумњиво би се појавили нови непланирани трошкови уз још израженији раст јавног дуга (видети Графикон 2.1), док би преваљивање њихових огромних дугова на буџет потпуно урушило јавне финансије Србије.

⁵ За разлику од претходног трогодишњег плана у Фискалној стратегији за период 2015-2017, кад се неоправдано очекивао заокрет растуће путање јавног већ при дефициту од на 3,8% БДП-а.

Графикон 2.1: Пројекције путање јавног дуга Републике Србије, 2016-2018



Извор: Обрачун Фискалног савета и Фискална стратегија за период 2016-2018. година

Рационализација броја запослених у општој држави најважнија је мера уштеда у средњем року, али је уједно и најмање извесна. Фискалном стратегијом планирано је да се број запослених у општој држави (здравству, образовању, полицији, војсци и осталој републичкој и локалној администрацији) у наредне две године умањи за 54.000 радника – за 29.000 у 2016. и додатних 25.000 у 2017. Предвиђено смањење броја запослених у буџетском сектору за нешто преко 10% (тренутно се процењује да овај сектор запошљава око 500.000 људи) смањило би буџетске расходе за зараде до 2018. за око 1,1% БДП-а, али су стварне уштеде нешто мање и износе око 0,7% БДП-а. Преостало смањење расхода за зараде потиче од мањих издатака државе за доприносе, што ће се у истој мери одразити на пад прихода од доприноса и стога не утиче на фискални дефицит. Међутим, постоји више разлога због којих оцењујемо да се рационализација броја запослених неће спровести у складу с плановима и да ће уштеде бити барем упола мање од предвиђених. *Прво*, сличан план постојао је и у 2015. (смањење броја запослених за 25.000) који се ни изблиза није спровео. На основу доступних података о извршењу буџета у протеклој години процењујемо да је број радника у буџетском сектору смањен за свега 5-7.000 и то искључиво природним одливом запослених у пензију уз ограничавање новог запошљавања. *Друго*, планиране уштеде у 2016. добрим делом почивале су на најавама да ће већ у јануару и фебруару без посла остати око 9.000 људи (а преосталих 20.000 равномерно током године), што се није десило. Одлагање почетка циљаних отпуштања утицаће на то да трајне уштеде од рационализације у 2016. буду мање од планираних чак и уколико би се до краја

године број запослених заиста смањило за 29.000 (што је мало вероватно).⁶ *Треће*, не постоје прецизне анализе које би показале у којим деловима опште државе постоји више од 50.000 прекобројних радника. Сматрамо да овако велико смањење броја запослених без пажљиве контроле и темељно припремљених планова може бити веома опасно и довести до колапса у важним државним системима (попут здравства и образовања).

Замрзавања пензија и плата у јавном сектору требало би да трајно умањи ове расходе за око 1,7 п.п. БДП-а, али постоји велики ризик од прераног попуштања. Средњорочне пројекције расхода за пензије и плате у општој држави засноване су на правилу за индексацију које је дефинисано у Закону о буџетском систему, а које предвиђа да се пензије и плате држе на номинално непромењеном нивоу све док се њихово учешће у БДП-у не спусти на 11% (пензије) односно 7% (плате по бруто-1 принципу). Доследна контрола издатака за пензије и плате у наредне три године требало би да омогући реално смањење ових буџетских расхода за нешто преко 10%, с обзиром на пројектовану стопу инфлације. Имајући у виду да се у средњем року очекује и постепено убрзавање привредног раста, замрзавање пензија и плата у општој држави довело би до смањења учешћа ових буџетских издатака у БДП-у за око 2,1 п.п. (пензија за око 1,1 п.п. БДП-а и плата за нешто мање од 1 п.п. БДП-а). Напомињемо да су и у овом случају стварне уштеде од замрзавања плата нешто мање и износе око 0,6% БДП-а (преостало смањење буџетских расхода за зараде у односу на БДП последица је мањих трошкова за доприносе, што ће у истом износу умањити ове приходе буџета и стога не утиче на дефицит). Међутим, оцењујемо да ова мера није довољно кредибилна. По истом принципу је и у Фискалној стратегији за период 2015-2017 било предвиђено замрзавање пензија и плата у јавном сектору, али је ова мера већ почетком 2016. делимично суспендована – плате у највећем делу опште државе повећане су од јануара 2016. у распону од 2% до 4%, док је раст пензија износио 1,25%. Како се у јавности већ могу чути најаве о њиховом поновном повећању крајем године, притисци да се то заиста догоди у наредном периоду могу бити само већи, а тиме би и уштеде извесно биле мање. Други ризик због којих би строга контрола пензија и плата у јавном сектору (ако се догоди) могла донети мање уштеде од планираних јесте нешто нижа стопа инфлације од оне која је коришћена за израду фискалних пројекција (јер би у том случају уследио мањи реални пад ових издатака).⁷

Оцењујемо да мере које би омогућиле смањење субвенција за 1 п.п. БДП-а у средњем року нису добро припремљене и уштеде би заправо могле бити упола мање. Највећи део планираног смањења субвенција (са 3,4% БДП-а у 2015. БДП-а на 2,4% БДП-а у 2018. години) резултат је књижења преузимања дуга Србијагаса према НИС-у на овој буџетској позицији, што је довело до једнократног скока субвенција у 2015. за око 0,6% БДП-а. Будући да у наредним годинама није предвиђен сличан трошак, то је аутоматски довело до смањења предвиђених расхода за субвенције. Основне мере фискалне консолидације које би требало да омогуће трајно смањење буџетских издатака за субвенције јесу смањење подстицаја за пољопривредну производњу и буџетских средстава за финансирање рада јавних медијских сервиса (укупан утицај на дефицит око 0,25% БДП-а). У поглављу „Оцена пројекције јавних расхода у Фискалној стратегији“ објаснили смо да постоје велики ризици због којих ће спровођење ових мера бити на великом испиту у пракси, а самим тим ће и уштеде по свему судећи бити мање од очекиваних. Ова оцена се посебно односи на предвиђено

⁶ У случају неефикасног спровођења рационализације броја запослених оствариле би се извесне привремене уштеде у буџету услед неисплаћених отпремнина, слично као у 2015. години.

⁷ За детаљније објашњење видети поглавље 1: „Оцена макроекономских претпоставки коришћених за израду Фискалне стратегије“.

смањење директних подстицаја за биљну производњу будући да је такав план постојао и у 2015, али је потпуно подбацио (премда је било планирано смањење ових расхода за 6 млрд динара, субвенције у пољопривреди заправо су пробиле годишњи план за готово 10 млрд динара). Анализа пројекција јавних расхода у Фискалној стратегији показала је да и код осталих субвенција (попут подстицаја за стране инвеститоре и трошкова за субвенционисане кредите привреди) постоје озбиљни системски пропусти у средњорочном планирању. Збирно посматрано, оцењујемо да постоји реалан ризик да буџетски оквир за субвенције у предстојећем трогодишњем периоду буде пробијен за 0,3-0,5% БДП-а.

Ефекти мера фискалне консолидације на приходној страни буџета коректно су процењени и сматрамо да ће дати очекиване резултате. План фискалног прилагођавања у предстојећем трогодишњем периоду заснива се највећим делом на контроли и смањивању расхода државе, док су на приходној страни буџета предвиђене мере чији је утицај на раст јавних прихода скромнији и процењује се на око 0,45% БДП-а. Најпре, у августу 2015. уведена је акциза на струју у износу од 7,5% од продајне цене. Будући да је овај приход у протеклој години наплаћиван само током четири последња месеца, ова мера ће се већим делом (око 0,25% БДП-а) одразити на повећање прихода у 2016. Додатно, од 1. јануара ове године ванредно су повећане акцизе на нафтне деривате, што би требало да омогући раст прихода буџета за око 0,2% БДП-а. Фискални савет сматра да нема већих ризика за остваривање утицаја ових мера на раст јавних прихода и оцењујемо да су коректно одмерени. Упркос усвојеним мерама за повећање прихода од акциза, у Фискалној стратегији је у периоду 2016-2018. предвиђен пад учешћа укупних јавних прихода у БДП-у за око 3,4 п.п. у односу на 2015. годину.⁸ Фискални савет начелно оцењује да су средњорочне пројекције јавних прихода донекле конзервативне, али да одговарају претпостављеним макроекономским кретањима. Основни разлог за релативно смањивање пореских прихода у односу на БДП јесте предвиђена промена структуре привредног раста, тј. већи допринос расту нето извоза и инвестиција који нису порески издашни као потрошња. Други, сматрамо оправдан, разлог јесте враћање непореских прихода на њихов дугорочни ниво после великог пораста у 2015. Ванредно повећање непореских прихода у протеклој години било је највећим делом проузроковано једнократним уплатама јавних и државних предузећа које нису одрживе у средњем року (нити је на њима оправдано заснивати фискалну консолидацију).

Фискални савет оцењује да постоји реална опасност да се у наредним годинама застане на резултатима фискалне консолидације у 2015. – што није довољно за избегавање кризе. Анализа средњорочних мера фискалне консолидације указује на то да иза планираног трајног умањења дефицита не стоје добро припремљене и кредибилне мере и стога оцењујемо да би стварне уштеде могле бити много мање од предвиђених. Узимајући у обзир све ризике који прате спровођење најважнијих мера (рационализацију броја запослених у општој држави и замрзавање пензија и плата) процењујемо да би трајне уштеде на буџетским расходима за пензије и зараде могле бити готово упола мање од планираних (око 1,3% БДП-а уместо 2,4% БДП-а). Сматрамо да би и средњорочне уштеде на осталим расходима (пре свега на субвенцијама и активираним гаранцијама) веома лако могле бити знатно мање од планираних, а све то имало би за последицу додатни раст буџетских трошкова за

⁸ Процењујемо да је утицај на трајно повећање дефицита мањи и износи око 1,6 п.п. БДП-а. Ова рачуница искључује предвиђени пад непореских прихода јер он представља враћање ових прихода на трајнији ниво после ванредног и једнократног повећања у 2015. Такође, из укупног смањења учешћа јавних прихода у БДП-у искључили смо и пад наплате доприноса по основу рационализације и замрзавања плата, јер ће се у истој мери смањити и издаци државе за доприносе запосленима.

камате (за око 0,3% БДП-а). Збирно посматрано, мере фискалне консолидације и остале структурне промене на јавним расходима омогућиле би трајно умањење дефицита за око 2,1 п.п. БДП-а, уместо за планираних 3,9 п.п. БДП-а. Кад томе додамо (супротан) утицај предвиђеног смањења учешћа јавних прихода у БДП-у на трајно повећање дефицита од око 1,6% БДП-а, долазимо до закључка да постоји реална опасност да дефицит у наредним годинама остане у просеку на нивоу од око 3,5% БДП-а. Другим речима, „прави“ дефицит с којим се ушло у 2016. (нешто преко 4% БДП-а) умањено би се тек за око 0,5 п.п. БДП-а, уместо за планираних 2,3 п.п. БДП-а. Као што смо приказали на Графикону 2.1, дефицит опште државе од око 3,5% БДП-а ни изблиза није довољан за консолидацију јавних финансија Србије и јавни дуг би наставио да се повећава преко 80% БДП-а. То би практично значило да непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга још увек није избегнута, упркос великим начињеним жртвама (попут смањења пензија и плата у јавном сектору у 2015. години).

Још већу опасност за домаће јавне финансије у средњем року представљао би даљи застој у реформама јавних и државних предузећа. Упркос огромној важности реформи јавних предузећа и завршетка приватизације за започету фискалну консолидацију, у првој години спровођења програма направљени су веома скромни помаци.⁹ Фискални савет је у више наврата упозоравао да ЕПС (због своје величине и проблема у пословању) представља највећи фискални ризик, али у 2015. нису начињени помаци у решавању било којег од горућих проблема у овом предузећу. Ионако превелики трошкови за зараде изгледа су додатно повећани, а најављено решавање проблема очигледно сувише великог броја запослених озбиљно касни. Упркос повећању цене струје у 2015. она је у Србији и даље знатно испод нивоа у земљама у окружењу, при чему се најављено и потребно додатно повећање цене изгледа одлаже. Није се далеко одмакло ни у решавању проблема ненаплативих потраживања и великих губитака на мрежи. Постоји велика опасност да би неажурност у решавању ових проблема могла довести до гомилања губитака ЕПС-а и у крајњој инстанци њиховог преваљивања на буџет (као што се већ догодило са Србијагасом). У Железницама Србије су направљени први реформски кораци у добром смеру – промењена је организациона структура,¹⁰ а усвојен је и одговарајући вишегодишњи план реформе. Међутим, већ уочавамо одлагања и кашњења у решавању највећих проблема: смањивање броја запослених не иде по плану, одустаје се од повећања цена, а постоје тешкоће и у планираној рационализацији пруга. Лоше пословање Србијагаса је у претходним годинама било највећи трошак за буџет, а у протеклој години није урађено практично ништа на решавању суштинских проблема у овом предузећу (за разлику од Железница и ЕПС-а не постоји чак ни план реформи). Пословни резултат Србијагаса у 2015. ће по свему судећи бити нешто бољи него иначе због оштрог пада цена енергената и топле зиме, али је то резултат тренутно повољних околности и самим тим није дугорочно одржив. Позитивну промену у 2015. представља то што је напokon започето решавање статуса предузећа у приватизацији, али је решена тек трећина проблема. За најпроблематичнија од њих (РТБ Бор, Ресавицу, Петрохемију, Галенику, Симпо и друга) још увек се не назиру трајна решења и све је извесније пробијање постављених рокова или се најављују дугорочно неодржива решења – што све може донети нове фискалне трошкове.

⁹ За детаљнију анализу остварених резултата у реформи великих јавних предузећа (ЕПС, Железнице Србије и Србијагас) видети поглавље 5: „Оцена реформи јавних предузећа“, док су проблеми у процесу приватизације детаљно обрађени у поглављу 4: „Оцена спровођења приватизације државних предузећа“.

¹⁰ Железнице Србије су подељене на четири предузећа: Србија Воз (превоз путника), Србија Карго (превоз робе), Инфраструктура железнице Србије (управљање инфраструктуром) и Железнице Србије (холдинг предузеће).

Одлагање и лутање у реформама јавних и државних предузећа осудило би на неуспех и овај покушај фискалне консолидације, а могло би и потпуно урушити јавне финансије Србије. Занемаривање структурних реформи у претходним годинама, а посебно реформи јавних и државних предузећа, осујетило је све досадашње покушаје за враћање јавних финансија Србије на одрживу путању. Иста судбина би могла задесити и текући програм фискалне консолидације уколико се спровођење неопходних и планираних реформи значајно не убрза. Већ сада су готово извесни нови непланирани трошкови за државна предузећа – отплата гарантованог дуга РТБ Бор највероватније ће пасти на терет буџета (око 10 млрд или 0,25% БДП-а динара у следеће три године), а најављено је и да ће држава преузети отплату дуга Петрохемије према НИС-у (око 85 млн евра). Тиме, међутим, ни изблиза није исцрпљен списак свих фискалних ризика који проистичу из неуспешног пословања државних предузећа. Без реструктурирања највећих неплатиша Србијагаса (МСК, Петрохемије, Азотаре и других) извесно би се поново јавила потреба за буџетском подршком за ово предузеће (у виду субвенције или издавања гаранција на задуживање). Железара Смедерево упркос промени менаџмента послује с губицима и за сада није јасно да ли ће и у којој мери додатно коштати државу (јер је државна помоћ за произвођаче челика у супротности с директивама ЕУ) – а трајно решење није пронађено. Такође, гарантовани дуг РТБ Бор није једини могући фискални трошак будући да укупне обавезе овог предузећа износе око 1 млрд евра, а у претходним годинама било је више случајева преузимања негарантованих дугова од стране државе (ЈАТ, Србијагас, а вероватно и Петрохемија). Анализа Фискалног савета указује на то да уколико би се остварио само мањи део побројаних ризика, фискални дефицит у средњем року остао би на нивоу од 4-5% БДП-а. У том случају уследио би неконтролисани раст јавног дуга Србије знатно изнад 80% БДП-а, чиме би криза јавних финансија у једном тренутку свакако постала неизбежна.

С друге стране, постоји могућност осетног повећања наплаћених пореских прихода уколико се предузму неопходни кораци за сузбијање сиве економије. Детаљна анализа планираних мера фискалне консолидације и резултата спровођења структурних реформи указала је на то да постоје бројни ризици за непланирани раст буџетских расхода у предстојећем трогодишњем периоду. Међутим, процењујемо да би се барем део ових ризика могао ублажити ефикаснијом борбом против сиве економије и побољшањем наплате пореских прихода. Простор за то свакако постоји – у релевантним истраживањима распрострањеност нерегистрованог промета у Србији процењује се на високим 30% БДП-а (при чему је већи удео сиве економије у Централној и Источној Европи забележен само у Бугарској). Перманентно висок ниво сиве економије у Србији показује да је то системски проблем чији узроци леже у структурним проблемима у привреди, неадекватном регулаторном оквиру, али и недостатку институционалних капацитета да се (и такав) оквир ефикасно спроводи. Извори проблема заправо недвосмислено указују на то да за решавање проблема сиве економије не постоје брза и лака решења. За то је неопходна темељна реформа Пореске управе, а иако је одговарајући план за трансформацију ове институције Влада усвојила још у првој половини 2015. значајнији помаци у његовом спровођењу су изостали. Фискални савет сматра да би убрзање започетих реформи у Пореској управи морало бити један од приоритета Владе у средњем року. Наиме, процењује се да би системске мере за сузбијање сиве економије за 3-5 година могле спустити њен ниво у Србији на просек земаља Централне и Источне Европе (око 25% БДП-а), чиме би се остварили додатни порески приходи од преко 1% БДП-а. Имајући то у виду, јасно је да реформа Пореске управе може пружити важну подршку започетој фискалној консолидацији и ублажити ризик од неуспеха.

У Табели 2.1 приказали смо све средњорочне мере фискалне консолидације, њихов планирани утицај на трајно смањење дефицита, као и највеће ризике због којих би стварне уштеде могле бити знатно мање. Оцењујемо да су краћи дomet предвиђених мера фискалне консолидације трајне уштеде од око 1,8% БДП-а (уместо планираних 3,1% БДП-а), а кад укључимо промене на осталим јавних приходима и расходима закључујемо да би трајно умањење дефицита могло износити свега око 0,5% БДП-а (уместо планираних 2,3% БДП-а). Изузев отплате гарантованог дуга РТБ Бор, нису квантификовани други могући непланирани трошкови буџета за државна предузећа.

Табела 2.1: Преглед мера фискалне консолидације 2016-2018 и основни ризици

	Мера	Опис мере	Очекиване уштеде до 2018.	Ризици
1	Рационализација јавне управе	Смањење броја запослених у буџетском сектору за 54.000 до 2017. године	око 0,7% БДП-а	Високи - нема јасног плана; пробијање постављених рокова; сличан план у 2015. подбацио
2	Индексација плата и пензија	Замрзавање плата и пензија до 2018. године	Плате: 0,6% БДП-а Пензије: 1,1% БДП-а	Високи - мера суспендована почетком 2016; најављена нова повећања
3	Смањење субвенција	Смањење субвенција за пољопривреду и јавне медијске сервисе	0,25% БДП-а	Умерени/високи - неуспело смањење субвенција у пољопривреди у 2015; процена прихода од уведене таксе оптимистична
4	Повећање акциза	Увођење акцизе на струју и повећање акциза на нафтне деривате	0,45% БДП-а	Ниски (готово без ризика)
УКУПАН ПЛАНИРАНИ ЕФЕКАТ МЕРА:			3,1% БДП-а	Оцена Фискалног савета: око 1,8% БДП-а
5	Промене на осталим расходима	Смањење расхода за робу и услуге, социјалну помоћ и активирани гаранције, пораст капиталних расхода и трошкова за камате	0,8% БДП-а	Високи - отплата гарантованог дуга РТБ Бор (0.25% БДП-а), раст трошкова за камате (око 0.3% БДП-а)
6	Промене на осталим приходима	Смањење већине пореских прихода због ребалансирања привреде, спорији раст непореских прихода од БДП-а	- 1,6% БДП-а	Ниски/ умерени - могућ једнократни раст непореских прихода, нешто већи приходи од доприноса
ПЛАНИРАНО ТРАЈНО УМАЊЕЊЕ ДЕФИЦИТА:			2,3% БДП-а	Оцена Фискалног савета: око 0,5% БДП-а

Извор: Анализа Фискалног савета

Поред фискалних ризика, јавни дуг у средњем року могао би се повећати и у случају неповољног кретања девизних курсева. Фискални савет оцењује да су макроекономске претпоставке које су коришћене за средњорочне пројекције учешћа јавног дуга у БДП-у одговарајуће (реални раст БДП-а, очекивано кретање каматних стопа и девизног курса, уз ризик да инфлација буде нешто нижа од предвиђене). Посебно истичемо претпоставку о реално непромењеном девизном курсу (што одговара годишњем номиналном слабљењу динара за око 2%) која је у начелу конзервативна и добра. Међутим, искуство из 2015. године упозорава да је израженије слабљење динара могуће и да се то услед изразито неповољне структуре јавног дуга може изразито негативно одразити на ниво задужености Србије. Према нашим проценама, неповољно кретање девизних курсева (пре свега реално слабљење евра и динара у односу на долар) допринело је повећању јавног дуга у 2015. за око 900 млн евра, док је његово учешће у БДП-а порасло за 2,6 п.п. У јавности се често могу чути оцене да је негативан утицај курсних разлика на јавни дуг привременог карактера, али напомињемо да је лоша валутна структура обавеза државе (готово 80% је у страним валутама) структурни проблем домаћих јавних финансија. Док год је удео динарских обавеза релативно низак (а то није могуће променити у средњем року) неповољно кретање девизних курсева биће један од већих ризика за фискални одрживост. Фискални савет стога подржава

план из Фискалне стратегије да се у наредном периоду унапреди управљање девизним ризиком помоћу финансијских деривата којима би се ублажио утицај промене курса референтних валута (евра и долара) на јавни дуг Србије. Одабир добре стратегије задуживања државе додатно добија на значају када се зна да је у 2017. и 2018. години потребно рефинансирати доларске еврообвезнице укупне вредности 1,75 млрд долара.

3. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА

3.1. Оцена пројекција јавних прихода у Фискалној стратегији

Краткорочне пројекције јавних прихода за 2016. годину изнете у Фискалној стратегији оцењујемо као поуздане и највероватније оствариве. Према плану Министарства финансија, учешће јавних прихода у БДП-у биће смањено у 2016. години за 1,1 п.п. (са реализованих 42,4% БДП-а у 2015. години на 41,3% колико се очекује у 2016. години). Основни разлог за овако изражени пад јавних прихода у току једне године јесте њихова ванредно висока реализација у 2015. години, услед неочекивано великих једнократних уплата непореских прихода. Заправо, непорески приходи наплаћени су у износу који је за око 35 млрд динара виши од очекиваног (што је око 0,9% БДП-а). Поред тога, смањење учешћа јавних прихода претпоставља се и као последица планираног смањења запослености у јавном сектору, које ће имати за резултат ниже приходе од доприноса. Дакле, изнете пројекције јавних прихода за 2016. годину Фискални савет оцењује одговарајућим, тј. усклађеним са очекиваним макроекономским кретањима.¹¹

Средњорочне пројекције за 2017. годину, а нарочито 2018. годину оцењујемо као превише конзервативне узимајући у обзир претпостављени макроекономски оквир. Фискалном стратегијом пројектовано је смањење учешћа јавних прихода у БДП-у за 1 п.п. у 2017. (на 40,3% БДП-а) и за око 1,3 п.п. у 2018. години (на 39% БДП-а). Први разлог за пројектовано смањење учешћа јавних прихода у средњем року је полазна претпоставка Министарства о променама у макроекономском окружењу. Наиме, очекује се ребалансирање привреде у наредном периоду тј. раст БДП-а заснован на расту нето извоза и инвестиција, који нису порески толико издашни као потрошња. Као последицу ребалансирања Министарство финансија очекује смањење учешћа ПДВ прихода у БДП, што Фискални савет подржава. Међутим, сматрамо да пројектовано смањење учешћа пореза на добит и доприноса није конзистентно с макроекономским оквиром. Наплата пореза на добит била је изузетно ниска у 2015. години као последица поплава и привредног пада у 2014. години и услед промене књиговодствених стандарда. Не очекује се појава сличних негативних једнократних појава у наредним годинама, а с друге стране постоји могућност и за повећање прихода од пореза на добит по основу укидања пореских олакшица крајем 2013. године за чије пуне ефекте је потребан прелазни период од неколико година. Отуда Фискални савет верује да нема основа да се порез на добит (као % БДП) пројектује у мањем износу од остварења у 2015. години. Такође, ни планирано велико смањење учешћа доприноса није одговарајуће. Наиме, узимајући у обзир најављене мере рационализације (смањење запослености) и замрзавање зарада у јавном сектору, као и годишње кретање зарада и запослених у приватном сектору¹² процењујемо да је реално очекивати да прикупљени приходи од доприноса у 2017. и 2018. години буду већи од планираних.

Потенцијални приходи од додатних мера за сузбијање сиве економије нису укључени приликом пројектовања јавних прихода, што је у складу са добром буџетском праксом. У 2015. години интензивирани су мере усмерене ка сузбијању сиве економије (нарочито код акцизних производа). Међутим, сматрамо да и у наредном периоду постоји простор за повећање пореских прихода (првенствено ПДВ-а, затим и доприноса, а у ограниченом износу и акциза). Наиме, према анализама

¹¹ За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Оцена предлога Закона о буџету за 2016. годину“, децембар 2015. године.

¹² Досадашњи трендови показују да је раст зарада у приватном сектору око 5% годишње, док је раст запослености око 1%.

Фискалног савета тренд нешто боље наплате прихода од ПДВ-а настављен је и током 2015. године¹³, али је процењени ниво ефикасности и даље знатно испод нивоа 2012. године.¹⁴ Самим тим, закључујемо да неспорно постоји потенцијал да приходи од ПДВ-а у предстојећем трогодишњем периоду буду изнад планираног нивоа. Једнократним мерама на терену било је могуће само до одређене границе повећати ове приходе, али је за трајно побољшање ефикасности наплате (и достизање нивоа из 2012. године) неопходно спровести темељну реформу Пореске управе.¹⁵ Потенцијални приходи који би се евентуално остварили ефикаснијом наплатом нису укључени у фискалне планове за период 2016-2018. године, што је у складу с добром буџетском праксом. Заправо, начело опрезног буџетирања подразумева да се приходи од сиве економије укључе у буџет тек кад се заиста реализују, у обиму у ком су наплаћени.

Табела 3.1: Укупни јавни приходи планирани Фискалном стратегијом у периоду 2016-2018. године, у % БДП-а

	Реализација	Пројекције МФИН			Кумулативно смањење 2016-2018.
	2015	2016	2017	2018	
ЈАВНИ ПРИХОДИ (у %БДП-а)	42,4	41,3	40,3	39,0	3,4
Текући приходи	42,2	41,0	40,0	38,8	3,4
Порески приходи	36,6	36,6	35,7	34,7	1,9
Порез на доходак грађана	3,7	3,6	3,5	3,4	0,3
Порез на добит	1,6	1,6	1,6	1,5	0,1
Порез на додату вредност	10,4	10,3	10,1	9,8	0,6
Акцизе	5,9	6,1	6,0	5,8	0,1
Царине	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0
Остали порески приходи	1,6	1,6	1,5	1,5	0,1
Доприноси	12,7	12,5	12,2	11,8	0,9
Непорески приходи	5,6	4,5	4,3	4,1	1,5
Донације	0,2	0,3	0,3	0,3	-0,1

Извор: МФИН (Фискална стратегија 2016-2018 и подаци о реализацији у 2015. години)

Планирани приходи од ПДВ-а за период 2016-2018. године у складу са предвиђеним ребалансирањем привреде. Фискалном стратегијом предвиђено је постепено смањење учешћа прихода од ПДВ-а у укупном БДП-у - са 10,4% БДП-а колико износи реализација у 2015. години, на 9,8% колико се очекује да у 2018. години. Разлог за овакве пројекције Министарства је спорији очекивани раст приватне потрошње, која је основна детерминанта ПДВ-а, од раста БДП-а. И поред тога што сматрамо да је планирано кретање потрошње благо оптимистично (видети поглавље 1: Оцена макроекономских претпоставки коришћених за изрдау Фискалне стратегије), изнете пројекције прихода од ПДВ-а за период 2016-2018. године сматрамо коректним. На крају, скрећемо пажњу да у очекиване приходе нису укључени потенцијални приходи од сузбијања сиве економије, за које и даље постоји одређени простор, што је у складу са добром буџетском праксом.

Фискални савет оцењује да су приходи од доприноса за период 2017-2018. године конзервативно пројектовани имајући у виду претпостављене економске трендове. Очекивани пад прихода од доприноса у 2015. години изостао је услед већег раста запослености и зарада у приватном сектору од првобитних прогноза, али и због

¹³ Први знаци побољшања ефикасности наплате ПДВ-а уочени су у последњем кварталу 2014. године.

¹⁴ За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Оцена предлога Закона о буџету за 2016. годину“, децембар 2015. године.

¹⁵ За више детаља видети поглавље 6: „Реформа Пореске управе и сузбијање сиве економије“.

одлагања отпуштања запослених у јавном сектору за наредни период. Полазећи од процењене реализације у 2015. години (12,7% БДП-а) Фискалном стратегијом за 2016-2018. годину планира се постепено смањење ових прихода до нивоа од 11,8% БДП-а у 2018. години. Иако нам нису познате полазне претпоставке које је Министарство финансија користило, оваква прогноза кретања доприноса нешто је конзервативнија од процена Фискалног савета о кретању масе зарада¹⁶ (која представља пореску основицу). Пре свега, планиране приходе од доприноса за 2016. годину можемо оценити у основи добро пројектованим. Код средњорочних пројекција доприноса у Фискалној стратегији уочава се већи степен конзервативности. Наиме, под претпоставком да се спроведу најављене мере рационализације и замрзавање зарада у јавном сектору, као и да се оствари очекивано годишње кретање зарада и запослених у приватном сектору сматрамо да је реално очекивати да прикупљени приходи од доприноса у 2017. и 2018. години буду већи од планираних. Додатну потврду вероватне потцењености прихода од доприноса у наредном периоду видимо и у чињеници да је Министарство финансија пројектовало виши тренд наплате пореза на зараде него што је пројектовани тренд доприноса – иако се ова два пореска прихода обрачунавају на исту основицу и требало би да прате исти тренд наплате у наредним годинама. Слично као и код ПДВ-а, и код ове врсте пореских прихода постоји могућност да услед мера за сузбијање сиве економије (пријављивање свих радника, као и тачних износа њихових зарада) остварени приходи буду већи од пројекција изнетих у Фискалној стратегији.¹⁷

Планиране износе пореза на доходак за период 2016-2018. године оцењујемо генерално коректним и највероватније остваривим. Највећу поткатогију ових прихода чине порези на зараде (око 75%), који су одређени кретањем масе зарада (исто као приходи од доприноса). Имајући у виду наше процене о кретању масе зарада у будућем периоду, оцењујемо да су приходи од пореза на зараде објективно пројектовани, уз ограничење да је могуће да буду тек благо испод плана у 2016. години.¹⁸ За остале порезе на доходак у које спадају: порез на дивиденде, порез на приходе од камата и годишњи порез на доходак пројектовано је њихово повећање у складу са очекиваном инфлацијом за предстојећи трогодишњи период. Оваква израда планова одговара принципима опрезног буџетирања, будући да је тешко прецизно прогнозирати ове категорије пореза на доходак.

Фискалном стратегијом пројектоване приходе од акциза за период 2016-2018. године сматрамо одговарајућим. Очекивано повећање прихода од акциза у 2016. години у односу на ниво реализације из 2015. године последица је усвојених мера Владе. Наиме, усвојене су законске измене о повећању износа акциза на нафтне деривате, које се примењују од 1. јануара текуће године. Поред тога, очекује се пун ефекат од увођења акциза на струју, која је уведена од августа 2015. године, што значи да су прошле године наплаћени приходи по овом основу за само четири месеца. Даље, за средњорочни период (2017-2018. године) у плану је само редовно законско усклађивање акциза, а то је два пута годишње за акцизе на дуванске производе (јануар и јул) и једном годишње за остале акцизе (јануар). Приликом израда пројекција за приходе од акциза на дуванске производе Министарство финансија је претпоставило да ће се легално тржиште смањивати за око 3% годишње, што је природни пад потрошње као последица тренда повећања цена дуванских производа и глобалне кампање против

¹⁶ Маса зарада се добија као производ укупног броја формално запослених и просечних бруто зарада у земљи.

¹⁷ Постоје индиције да је сива економија изражена на тржишту рада, а с друге стране очекују се и ефекти од примене Закона о инспекцијском надзору, чија пуна примена почиње од 30.4.2016. године.

¹⁸ За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Оцена предлога Закона о буџету за 2016. годину“, децембар 2015. године.

конзумирања дуванских производа. Затим, код планирања прихода од акциза на нафтне деривате претпостављено је да ће њихова потрошња бити на приближно истом нивоу као у 2015. години. Наиме, у претходној години су спровођене знатне мере у борби против сиве економије (боља контрола и маркирање горива). Поред тога, уочава се пораст потрошње бензина услед слабења ефекта његове супституције течним нафтним гасом, као и потрошње дизела због смањења сиве економије, али и увођења акциза на различите деривате који се користе за пољопривредне машине.¹⁹ Када се узму у обзир све наведене претпоставке о кретању прихода од акциза, као и очекивани реални раст БДП-а, пројектовано смањење учешћа ових прихода у БДП-у за период 2016-2018. године оцењујемо одговарајућим. На крају, додајемо да постоји простор да се остваре и нешто виши приходи од акциза уколико се настави са систематским сузбијањем сиве економије, али и уколико дође до повећања потрошње нафтних деривата као последица раста привредне активности. Ипак, како су ово само потенцијални приходи, у складу са добром буџетском праксом је да се они укључе у буџет тек ако се реализују.

Кретање цена сирове нафте неће негативно утицати на остварење планираних прихода од акциза на нафтне деривате. Уочени тренд пада цена сирове нафте на светском тржишту могао би се одразити на пад продајних цена нафтних деривата и у Србији. Међутим, с обзиром на то да су износи акциза прописани у фиксним износима уочени спољни трендови не представљају претњу за остваривање донетих планова о акцизним приходима. Заправо, могуће је да смањење продајних цена нафтних деривата доведе до благог раста тражње за посматраним акцизним производима (ценовна еластичност тражње око -0,02), што би се последично одразило и на раст прихода од акциза на нафтне деривате. С друге стране, како се ПДВ обрачунава као проценат продајне цене нафтних деривата, ови приходи би могли бити нешто нижи уколико дође до пада продајне цене – ипак, према прелиминарним проценама Фискалног савета, тај ефекат био би незнатан. После свега, како су цена нафтних деривата у земљама у окружењу (БиХ, Бугарска и Македонија) осетно ниже постоји ризик од експанзије сиве економије у пограничним подручјима.

Постоји реални изгледи да приходи од пореза на добит у периоду 2016-2018. године буду нешто виши од планираних. Фискалном стратегијом за 2016-2018. годину пројектовани су стабилни приходи од пореза на добит. Наиме, наплаћени приходи у 2015. години износили су 1,6% БДП-а, док се очекује да ће у 2018. години доћи до пада учешћа на 1,5% БДП-а. Фискални савет сматра да су пројекције изнете Фискалном стратегијом конзервативне и да постоје реални изгледи да ће наплаћени приходи бити виши. Заправо, у 2015. години која је узета као базна при изради пројекција, наплаћени су нетипично ниски приходи услед комбинованог утицаја неколико чинилаца: пре свега, забележен је оштар пад привредне активности у 2014. години (стога је и профитабилност предузећа били нижа), а дошло је и до промене књиговодствених стандарда приликом исказивања губитака и добитака по основу курсних разлика у пореским билансима. Дакле, може се очекивати да реализовани приходи од пореза на добит у предстојећем трогодишњем периоду буду виши од планираних услед очекиваног привредног опоравка, стабилног курса динара, одсуства већих измена законских прописа (према тренутно расположивим подацима), али и услед укидања пореских олакшица 2013. године за чије је пуне ефекте потребан прелазни период од неколико година.

Фискални савет оцењује да су приходи од царина и остали порески приходи за период 2016-2018. године коректно планирани, у складу са очекиваним

¹⁹Влада Републике Србије „Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину“.

макроекономским кретањима. Пројектовано је да приходи од царина за период 2016-2018. години остану стабилни посматрајући њихов однос према БДП-у. Имајући у виду очекивано кретање потрошње, девизног курса, као и завршетак процеса усклађивања царинских тарифа услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању Министарство финансија планира постепено номинално повећање ових прихода. С друге стране како се прогнозира и раст БДП-а који се би приближно одговарао расту царинских прихода, ово би значило да се не предвиђа промена учешћа прихода од царина у БДП-у у предстојећем периоду. Полазећи од наведених претпоставки Фискални савет сматра да пројекције царинских прихода одговарају очекиваним макроекономским кретањима. Што се тиче категорије остали порески приходи планира се тек благо смањење њиховог удела у БДП-у у средњорочном периоду. У оквиру ове категорије јавних прихода највећу групу представља порез на имовину који се прикупља на локалном нивоу власти, затим 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 екстрапрофит и екстраимовину и други порези). Приликом израда пројекција осталих пореских прихода као основни индикатор кретања узета је очекивана инфлација за будући период, што услед њихове хетерогености, али и мале волатилности током времена, одговара принципима одговорног буџетирања. На крају, напомињемо да постоје могућности да наплата прихода од царина, као и осталих пореских прихода одступи од фискалних планова из неколико разлога. Наиме, могуће је да макроекономски показатељи одступе од њихових предвиђених вредности (инфлација, курс динара према евр, кретање домаће потрошње). Додатно, реализација пореза на имовину у многоме зависи локалних самоуправа у смислу да је могуће да дође до одређених измена у начинима обрачуна пореза²⁰, а поред тога, постоје индикације да је и даље изражена неефикасност у наплати ових прихода (велики број нелегалних објеката, као и ненаплаћених уручених пореских решења).

Предвиђено смањење непореских прихода сматрамо одговарајућим, али не искључујемо могућност да они буду и нешто виши од планираних, нарочито у 2016. години. Фискалном стратегијом за 2016-2018. годину предвиђено је смањење учешћа непореских прихода у укупном БДП-у, са 5,6% БДП-а колико је остварено у 2015. години на 4,1% колико се очекује да ће износити у 2018. години. У 2015. години је забележен велики ванредни скок непореских прихода, пре свега због уплата добити и дивиденди предузећа у државном власништву, али и осталих непореских прихода (лиценца за 4Г мрежу, наплате ранијих потраживања државе преко АОД итд.). Процењујемо да је ванредно повећање непореских прихода у 2015. години износило преко 35 млрд динара тј. око 0,9% БДП-а. Приликом пројекција непореских прихода за период 2016-2018. године искључен је ванредни раст ових прихода у 2015. години, што је у складу са добром буџетском праксом (с обзиром на његов једнократан карактер) и стога позитивно оцењујемо. Међутим, постоје индикације да ће се и току 2016. године наставити са знатно вишом реализацијом ових прихода у односу на буџетски план. Пре свега, не искључујемо могућност да се инсистира на високим уплатама добити и дивиденди из предузећа у државном власништву, што сматрамо неоправданим с обзиром на текуће финансијске проблеме с којима се ова предузећа суочавају. Осим тога, могући су и додатни, буџетом непројектовани, приходи и по разним другим основима. У прилог наведеном говори и чињеница да су већ почетком јануара уплаћени приходи за коришћење радио-фреквенција ослобођених у процесу дигитализације (износ око 13 млрд динара). Виши нивои реализације сматрамо да су мало вероватни у дужем року, стога очекујемо да се непорески приходи у 2017. и 2018. години врате на

²⁰ Закон о порезима на имовину представља оквир на основу кога свака локална самоуправа може да усваја одлуке о систему обрачуна пореза на имовину.

своју уобичајену динамику, што одговара и приказаним плановима. Ипак, не искључујемо могућност да се и у средњорочном периоду појаве одређени ванредни извори непореских прихода (нпр. уплате АОД, наставак високих уплата добити и дивиденди предузећа, лиценце и сл.). Док, с друге стране, приходи од смањења зарада у јавном сектору и локалној самоуправи могу бити нешто нижи уколико се у потпуности спроведе најављена рационализација.

3.2. Оцена пројекција јавних расхода Фискалној стратегији

Фискалном стратегијом предвиђено је снажно, али мало вероватно прилагођавање на страни јавних расхода у предстојећем трогодишњем периоду. Фискалном стратегијом планиран је наставак прилагођавања на расходној страни буџета, које би, уз пројектовану динамику јавних прихода, требало да доведе до значајног смањења фискалног дефицита, и последично, обарања јавног дуга у односу на БДП у средњем року. Укупно планирано смањење трошкова државе у 2016-2018. је велико и износи 5,4 п.п. БДП-а,²¹ што је резултат умањења највећег броја расходних категорија. Највеће уштеде (видети Табелу 3.2) очекују се услед смањења расхода за запослене (2,2 п.п. БДП-а), субвенција (1,9 п.п. БДП-а) и пензија (1,1 п.п. БДП-а). Изузетак су капитални издаци, за које је, упоредо са смањивањем највећег броја трошкова државе, предвиђен незнатни раст. Такав план само начелно можемо оценити добрим – јер предвиђа умањење расхода који су до сада и били највећи извори структурних неравнотежа (пензије, плате у општој држави, субвенције и расходи за активирани гаранције), и, са друге стране, благо повећање јавних инвестиција. Ипак, наше анализе показују да трогодишњи фискални планови имају озбиљне мањкавости, које се могу сумирати на следећи начин: 1) оптимална структура јавне потрошње, чак и под претпоставком да се сви планови испуне, неће бити достигнута закључно са 2018. годином, 2) неке од кључних уштеда планираних Фискалном стратегијом под знаком су питања, а 3) постоје ризици да се у наредним годинама појаве једнократни, иницијално непланирани, трошкови државе. Узимајући у обзир све претходно поменуто, процењујемо да би укупно реализоване уштеде у периоду 2016-2018. могле бити тек око половине планираних, односно мање од пројектованих за око 2,5 п.п. БДП-а.

Табела 3.2: Укупни јавни расходи планирани Фискалном стратегијом у периоду 2016-2018. године, у % БДП-а

	Извршење	Пројекција МФИН			Кумулативно смањење 2016-2018.
	2015	2016	2017	2018	
ЈАВНИ РАСХОДИ	46,1	45,3	43	40,7	5,4
Текући расходи	42,5	41,5	39,3	37,1	5,4
Расходи за запослене	10,5	10,4	9,3	8,3	2,2
Куповина робе и услуга	6,4	6,5	6,3	6,1	0,3
Отплата камата	3,3	3,5	3,6	3,4	-0,1
Субвенције	3,4	2,7	2,5	2,4	1,0
Соц. помоћ и трансфери	17,8	17,3	16,6	15,9	1,9
од чега: пензије	12,3	12,3	11,8	11,2	1,1
Остали текући расходи	1,1	1,1	1	1	0,1
Капитални расходи	2,9	2,9	2,9	3,1	-0,2
Нето буџетске позајмице	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Активирани гаранције	0,8	0,8	0,7	0,4	0,4

Извор: МФИН (Фискална стратегија 2016-2018, и јавно доступни подаци о извршењу у 2015. години)

²¹ Ово смањење одговара номиналном смањењу укупне јавне потрошње за преко 75 млрд динара у предстојећем трогодишњем периоду.

Планови из Фискалне стратегије представљају важан корак ка смањењу структурних неравнотежа у јавним финансијама, премда оптимална структура државне потрошње неће бити достигнута у 2018. години. Расходи за пензије и запослене у општој држави (и поред осетног смањења током 2015. године), заједно са издвајањима за субвенције, и даље су највећи извори структурних неусклађености у јавним финансијама Србије. Наиме, издаци за пензије тренутно износе 12,3% БДП-а, док прихватљив ниво овог вида јавне потрошње износи око 10% БДП-а – колико за ове намене издвајају економије Централне и Источне Европе. Издаци за запослене у општој држави код нас износе око 10,5% БДП-а, што је такође изнад прихватљивих 9%, колико за плате издвајају земље упоредивог нивоа развијености. И издаци за субвенције неодрживо су високи – износе 3,4% БДП-а, премда упоредне анализе указују да је прихватљив ниво 1,5-2% БДП-а. Са друге стране, садашња издвајања државе за инвестиције износе око 2,9% БДП-а, а прави репер за земљу попут Србије, која је и даље у току процеса изградње основних делова саобраћајне, железничке и остале инфраструктуре, био би 4-5% БДП-а. У том контексту мере фискалне консолидације само начелно можемо оценити добрим, јер су усмерене управо на умањење поменутих неравнотежа. Конкретно, предвиђено је претерано амбициозно смањење издатака за запослене, које је, по свему судећи неизводљиво, а вероватно и економски неоправдано. Наиме, у периоду 2016-2018. године планирано је смањење масе зарада у општој држави за чак 2,2 п.п. БДП-а, чиме би Србија по овом показатељу, од земље која издваја 1,5% БДП-а више буџетских средстава у односу на упоредиве земље, за само три године, постала земља која издваја готово 1 п.п. БДП-а мање од просека земаља Централне и Источне Европе. Истовремено, планирано је да се учешће пензија у БДП-у до 2018. године смањи за 1,1 п.п., а субвенција за 1 п.п., чиме би ове две групе издатака, за разлику од плата, и даље остале изнад прихватљивих нивоа. Другим речима, планирано умањење масе зарада (под условом да се реализује) било би несразмерно велико у поређењу са другим потребним уштедама (на пензијама и субвенцијама), што упућује на закључак да, иако фискални планови у одређеној мери смањују структурне диспаратете, не омогућавају њихово потпуно отклањање а последично ни достизање оптималне структуре државне потрошње у средњем року.

Процењујемо да мере предвиђене Фискалном стратегијом карактеришу озбиљни имплементациони ризици, услед чега би пројектоване уштеде могле бити мање од планираних за око 2,5 п.п. БДП-а. Главне мере на којима почива предстојеће трогодишње фискално прилагођавање јесу рационализација броја запослених и замрзавање плата и пензија, где заправо и видимо највеће изворе потенцијалног одступања од плана. Искуство из (недавне) прошлости недвосмислено указује на то да се управо ове две мере на страни јавних расхода, готово по правилу, најтеже спроводе. Додатну неизвесност уносе скорашње најаве званичника о потенцијалном новом повећању плата и пензија крајем 2016. године – што је одлука коју сматрамо преурањеном и економски неоправданом. Уколико се ефектуирају препознати ризици (о којима ће више речи бити у наставку) процењујемо да би уштеде на платама и пензијама у трогодишњем периоду могле бити мање од планираних за око 1,5 п.п. БДП-а. Такође, постоји ризик да су и мере усмерене ка умањењу субвенција лоше осмишљене. Наиме, и даље изостају системска решења по питању буџетирања овог вида подстицаја – у пољопривреди нагло су смањени директни подстицаји што ће вероватно изазвати проблеме у имплементацији, могуће да ће бити проблема у смањењу субвенција за РТС и РТВ, као и да постоје одређени пропусти у планирању обавеза по основу субвенционисаних каматних стопа за раније одобрене кредите привреди. Такође, наставља се екстензивно и недовољно транспарентно

субвенционисање страних инвеститора, а могуће је да ће у некој од наредних година држава подлећи притиску издвајања додатних средстава за поједина јавна предузећа (нпр. Железнице, Ресавица), имајући у виду да се касни са кључним реформама у тим предузећима. Из тих разлога, процењујемо да постоји ризик да део пројектованих уштеда на субвенцијама не буде остварен, и то у износу од 0,3-0,5 п.п. БДП-а. На крају, није искључена могућност појаве додатних једнократних трошкова: наиме, држава може подлећи притиску да определи непланирана средства за (директну и/или индиректну) буџетску подршку неререформисаним државним предузећима (нпр. преузимање гарантованог дуга РТБ Бора), а могуће и за отпремнине радницима у предузећима у приватизацији (јер се садашњи план за социјалне програме може показати конзервативним). Укупно потенцијално оптерећење буџета по основу евентуалне реализације ова два непланирана једнократна трошка процењујемо на око 0,5-0,7 п.п. БДП-а. Дакле, уколико би се током наредне три године остварили побројани ризици, око 2,5 п.п. БДП-а планираних уштеда не би било остварено. У случају да дефицит по том основу заиста буде мањи од пројектованог, одступање расхода од иницијалних пројекција могло би бити чак и веће – недовољно умањење дефицита повлачи за собом даљи раст издатака за камате, и то у износу који превазилази пројекције Владе изнете у Фискалној стратегији. Тиме би читава фискална консолидација могла бити озбиљно угрожена, а њени неспорно добри резултати у 2015. вероватно претворени у „узалудне жртве“.

Фискалном стратегијом планирано је оштро смањење расхода за запослене (за 2,2 п.п. БДП-а) кроз три године, што сматрамо неостваривим и непожељним. Предвиђено је, наиме, да се највећи део укупно планираних трогодишњих уштеда (5,4 п.п. БДП-а) оствари на расходима за запослене. Номинално умањење масе зарада у 2018. у односу на 2015. годину износи готово 7% (око 29 млрд динара), што, узимајући у обзир пројектовану стопу инфлације, одговара реалном смањењу од скоро 16%. Кључне мере Владе које би требало да доведу до овог умањења јесу рационализација броја запослених и номинално замрзавање плата све док ови расходи не буду смањени до износа од око 8% БДП-а (што је средњорочни циљ фискалне политике на који се Влада обавезала изменама Закона о буџетском систему с краја 2014. године). Дословно испуњавање оваквог плана довело би до тога да Србија (тренутно међу рекордерима по високим издвајањима за плате), кроз само три године, смањи учешће трошкова за запослене и то до готово најнижег нивоа у региону Централне и Источне Европе. Овакав исход сматрамо исувише амбициозним али и економски непожељним, јер би толико драстичан рез на издвајањима за зараде у релативно кратком временском периоду погоршао функционисање државних институција, осетно угрозивши квалитет пружених услуга у неким од највећих државних система (попут образовања и здравства). Такође, и упоредне анализе могу послужити као добра илустрација превише амбициозно постављеног циља – наиме, ниједна земља Централне и Источне Европе, и то у читавом периоду од почетка кризе, није успела да смањи учешће расхода за запослене за више од 2 п.п. БДП-а периоду од три године (што је тренутни план Владе). На крају, наше анализе показују да обе поменуте мере карактеришу озбиљни имплементациони ризици, услед чега уштеде на расходима за запослене могу бити мање од планираних за око 1,5 п.п. БДП-а.

Већ сада је готово извесно да рационализација броја запослених неће дати ефекте који се планирају Фискалном стратегијом. Планира се да главни извор смањења броја запослених у предстојећем периоду буду циљана отпуштања – преломне године су 2016. и 2017. (за 2018. годину није предвиђено додатно смањење запослених нити је опредељен новац за отпремнине). Конкретно, планирано је смањење масе зарада од 3% у 2016. години (као последица смањења броја запослених у општој

држави за 29.000), а затим и у 2017. години за 5% (услед додатног смањења броја запослених за око 25.000). Овакво умањење укупних трошкова за запослене сматрамо веома амбициозним и готово неостваривим, имајући у виду да план отпуштања не почива на кредибилним и реалистичним плановима, што можемо показати из најмање два угла. *Прво*, иако рационализација има велики билансни значај у контексту започетог фискалног прилагођавања, у Фискалној стратегији је само начелно дат наговештај нешто озбиљнијем приступу него у 2015. години. Заправо, наведено је да су „завршене детаљне анализе свих делова јавног сектора“, премда и даље не постоје јасне смернице за оперативно спровођење и контролу процеса отпуштања, нити је експлицитно одређено који сектори, по којим критеријумима, у коликом броју и у ком року морају да смање број запослених у општој држави, како би се реализовале пројектоване трогодишње уштеде.²² *Друго*, имајући у виду да је, упркос плановима, циљано смањење броја запослених у потпуности подбацило у 2015. години, за остваривање иницијално пројектованих уштеда на зарадама у средњем року биће потребно драстично веће смањење броја радника у општој држави од тренутно планираног (29.000 у 2016. и око 25.000 у 2017. години) – што сматрамо непожељним и практично неизводљивим.²³

Очекиване уштеде услед номиналног замрзавања зарада такође су упитне. Наиме, већ крајем 2015. ова мера је суспендована, након што је Влада донела одлуку да трајно (и селективно) повећа плате појединим деловима опште државе (просвета, здравство, МУП, војска, социјална заштита). Такође, у новембру су реализоване једнократне исплате просветним радницима (од око 2 млрд динара), а у децембру су радницима у МУП-у исплаћени трошкови превоза радника из ранијег периода (1,5 млрд динара), што у оба случаја *de facto* има карактер повећања зарада. Тиме је, још једном релативизована мера номиналног замрзавања плата, а осетно је успорен процес свођења масе зарада на дугорочно одржив удео у БДП-у. Додатно неповерење у решеност Владе да доследно спроводи ову меру у читавом трогодишњем периоду уливају најаве званичника с почетка 2016. године, о потенцијалном новом повећању плата у наредном периоду. Фискални савет (поново) наглашава да за овакве потезе не постоји економско оправдање, јер је Србија још увек далеко од окончања процеса консолидације јавних финансија.

Планирано смањење расхода за пензије у предстојеће три године у складу је са демографским трендовима и усвојеним системским мерама. У периоду 2016-2018. предвиђено је смањење издатака за пензије за 1,1 п.п. БДП-а. Кључна мера за достизање пројектованих уштеда требало би да буде задржавање пензија на садашњем нивоу (номинално замрзавање), све док се њихов удео у БДП-у не сведе на 11%, а судећи по плановима из Фискалне стратегије, то се, као и када је реч о платама, неће десити пре 2019. године. Ипак, иако се ради о билансно веома значајној мери,

²² Почетком децембра 2015. године, Влада је са озбиљним кашњењем усвојила уредбе о максималном броју запослених. Тиме је створен и законски оквир за коначно отпочињање циљаног смањења броја запослених по свим корисницима буџетских средстава, при чему напомињемо да се ова одлука односи само на мањи део укупног планираног смањења. Прецизније, ради се о циљаном отпуштању увелико препознатих 9.000 очигледних вишкова, што је мера са којом се, са једне стране очигледно осетно касни, а са друге, којом је обухваћен број запослених који је троструко мањи од укупног планираног смањења од око 29.000 у 2016. години које је планирано Фискалном стратегијом и споразумом са ММФ-ом.

²³ Тако су иницијални планови за 2016. подразумевали смањење броја запослених у општој држави за 25.000 људи, али је застој у спровођењу циљаних отпуштања трајао током читаве 2015. године, услед чега је за уклапање у буџетски план сада потребно смањење броја запослених у 2016. години за 29.000 људи. За више детаља о перспективи рационализације, видети посебно поглавље августовског месечног извештаја Фискалног савета из 2015, под називом „Рационализација броја запослених – да ли и за колико променити циљеве?“, 2. октобар 2015. године.

номинално замрзавање пензија делимично је суспендовано већ крајем 2015. године, када је Влада донела одлуку о трајном повећању пензија за 1,25%. Пројектоване уштеде на пензијама у средњорочном периоду реалистичне су и оствариве искључиво под условом да, након поменутог, не уследи неко ново, Фискалном стратегијом непланирано повећање ових расхода.

Следећа важна мера трогодишњег прилагођавања јавних расхода јесте смањење издатака за субвенције у износу од 1 п.п. БДП-а.²⁴ У основи, планирано је да ово смањење обезбеде две мере: 1) укинуте субвенције за пољопривредно земљиште површине веће од 20 хектара и 2) смањење субвенција јавним сервисима (РТС и РТВ). Доследна примена поменутих мера резултирала би смањењем субвенција на 2,4% БДП-а у 2018. години, тј. за 1 п.п. БДП-а у односу на извршење на крају 2015. године. Планови из Фискалне стратегије, технички посматрано, заиста обезбеђују ове уштеде, премда треба имати у виду да би, и у случају остваривања таквог плана, субвенције у Србији остале на неодрживо високом нивоу. Наиме, упоредиве економије региона Централне и Источне Европе за субвенције издвајају у просеку 1,5-2% БДП-а, што је за готово 1 п.п. БДП-а мање него што се у Србији планира за три године.

Постоје озбиљни ризици да субвенције пребаце чак и овако висок трогодишњи лимит, а основне ризике видимо у планираном смањењу подстицаја у пољопривреди. Наиме, пољопривредне субвенције се из године у годину лоше планирају, а чврсто буџетско ограничење практично да и не постоји када је реч о овом виду подстицаја. Са једне стране, аграрни буџет се сваке године суочава са непознаницама колико пољопривредника и у ком року ће се пријавити за те подстицаје. Са друге стране, не постоји јавно доступна евиденција пољопривредне површине за коју се исплаћују субвенције, а, уз то, корисници су се за подстицаје пријављивали практично до самог краја године. Услед деловања побројаних чинилаца, усталила се неодговарајућа пракса да буџет, и то по правилу крајем године, изненада оптерете исплате на име раније акумулираних обавеза²⁵ (а неретко се и део неисплаћених обавеза из текуће, пренеси у наредну годину). Имајући у виду досадашње лоше праћење, статистику и буџетирање пољопривредних субвенција, може се оправдано сумњати у реалност средњорочног аграрног буџета. Додатно, почетком 2016. године, Влада је умањила укупан износ намењен за директне подстицаје пољопривредницима – првенствено за биљну производњу, док су осетно умањени и регреси за ђубриво.²⁶ Наше прелиминарне анализе показују да номинално умањење поменутих подстицаја обезбеђује пројектоване уштеде. Ипак, сматрамо да је пред Владом велики изазов да са оваквим, изнуђеним и *ad-hoc* мерама, током читавог трогодишњег периода задржи издатке за аграрне субвенције у оквирима планираних, будући да ће је могуће да се већ у 2016. години појаве озбиљни притисци за њиховим поновним повећањем. Наиме, смањење буџетског оквира за субвенције значи да ће подстицаји по хектару бити само око 2.000 динара, што је пад са 6.000 динара у претходним годинама, док су и регреси за ђубриво смањени такође са досадашњих 6.000 динара на 2.000 динара. Уз то, крајем

²⁴ Уколико из извршења субвенција у 2015. години искључимо једнократне исплате по основу дуга Србијагаса (преко 23 млрд), можемо закључити да планирано трајно смањење издатака за субвенције износи тек 0,4 п.п. БДП-а.

²⁵ Илустративан пример су претходне две године. Наиме, у 2014. је, између осталог, исплата заосталих субвенција у пољопривреди условила израду другог ребаланса буџета (исплата доцњи у износу од 4 млрд динара). У 2015. години, пак, системски недостаци у процесу буџетирања пољопривредних субвенција поново су избили у први план, јер је иницијални буџет, услед лоше процењених субвенција за биљну производњу, пробијен за готово 10 млрд динара.

²⁶ Уредбом о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју (јануар 2016. године) за око 1 млрд динара умањен је обим средстава намењен за директне подстицаје пољопривредницима (за биљну производњу, регрес за ђубриво, итд).

2015. године промењен је обухват корисника који могу остварити право на директне субвенције из буџета,²⁷ што је мера која се такође може показати неефикасном у контексту остваривања планираних уштеда. Наиме, њоме и даље није у потпуности отклоњена могућност да број корисника који полаже право на директне подстицаје настави континуирано да расте услед уситњавања земљишта, и да се, последично, план за субвенције покаже недовољним.

Упитне су, такође, и уштеде очекиване од умањења осталих субвенција. Највећи ризици леже у могућности остваривања уштеда планираних услед умањења субвенција за јавне медијске сервисе (РТС и РТВ), а постоје и одређени ризици да се издаци за субвенције инвеститорима измакну контроли. Пројектовани, практично стопроцентни степен наплате ТВ претплате може се показати као тешко остварив, те би се већ у 2016. години могли јавити проблеми у финансирању јавних сервиса. У том случају, држава би могла да подлегне притиску да недостајућа средства покрије из буџета. Није искључена могућност да субвенције за инвеститоре пробију план. Наиме, последњим изменама Закона о буџетском систему (децембар 2015.) створен је законски основ да исплате подстицаја инвеститорима у привреди могу премашити износе који су планирани (првобитним) годишњим буџетом. Тиме се ствара простор за настајање нових и иницијално непланираних трошкова на име подстицаја инвеститорима, који могу додатно оптеретити расходе у будућности. Такође, не треба изгубити из вида и могућност да се буџетски оквир отплате дугова на име раније одобрених субвенционисаних кредита привреди покаже као недовољан.²⁸ На крају, поменућемо и то да се реформа у јавним предузећима (Железница, Ресавица), барем када је реч о спровођењу кључних и болних мера, и даље одвија без значајних помака – услед чега се јавља ризик од појаве додатних издатака из буџета на име подршке њиховом пословању. Побројани проблеми недвосмислено указују на то да се ни у предстојећем трогодишњем периоду не назире пожељне системске промене у политици субвенција. Мере краткорочног домета, попут оних на којима почивају уштеде планиране Фискалном стратегијом, вероватно ће резултирати неуспехом, а наше анализе указују на то да би трогодишњи буџетски план могао бити пробијен за око 0,3-0,5 п.п. БДП-а.

Није искључена могућност да у периоду 2016-2018. држава издвоји додатна непланирана средства на име буџетске подршке неререформисаним јавним и државним предузећима, од најмање 0,2-0,3 п.п. БДП-а. У том случају, буџетски оквир за активираних гаранције и/или буџетске позајмице могао би се показати као неодржив. Основне ризике, у том контексту, видимо у томе што је процес решавања судбине предузећа у приватизацији током 2015. године само мањим делом окончан – кључни ризици тек предстоје. У том контексту, поменућемо само неке од проблематичних предузећа, чије даље одлагање решавања статуса отвара простор за настанак додатних и буџетом непланираних издатака на име директне и/или индиректне финансијске помоћи. На пример, готово да је извесно да ће држава у 2016. години преузети отплату гарантованог дуга РТБ Бора (од око 10 млрд динара за наредне три године), што би био нов и непланирани трошак, имајући у виду да није

²⁷ Законом о изменама и допунама закона о подстицајима и пољопривреди и руралном развоју (децембар 2015. године) предвиђено је да се износ подстицаја по хектару одређује у односу на обим средстава утврђен Законом о буџету, актом Владе и подацима о пријављеним површинама у Регистру на дан 30. септембра претходне године, осим у 2016. години која је изузетак, имајући у виду да се Законом предвиђа одређивање броја пољопривредника који полажу право на подстицаје врши на основу података из Регистра на дан 31. децембра 2015. године.

²⁸ Конкретно, део ових издатака који доспева у 2016. години готово да су преполовљени у веома кратком периоду између израде нацрта и предлога буџета Републике за 2016. годину Овакав приступ буџетирању поприлично изненађује (премда су Уредбом Владе из 2014. године планирана већа средства), те није искључена могућност да у некој од наредних година држава издвоји додатна средства за ове намене.

укључен у средњорочни фискални оквир. Додатно, већ сада је готово извесно да ће држава преузети отплату дуга Петрохемије према НИС-у, премда ни овај расход није укључен у трогодишњи план из Фискалне стратегије. Слична ситуација среће се и у многим другим јавним и државним предузећима за које, судећи по тренутним плановима, нису планирана додатна средства, премда су наредних неколико година преломне за њихово пословање. Међутим, неодрживо пословање ових предузећа може постати буџетски трошак у скорој будућности уколико Влада одлучи да њихов статус одлаже или решава *ad-hoc* мерама, попут одлуке о припајању јавним предузећима, и слично.

Такође, средњорочни план отпремнина намењених радницима у предузећима у приватизацији може се показати недовољним. Наиме, држава је за 2016. определила износ од 6 млрд у оквиру Транзиционог фонда, са циљем исплате социјалних програма радницима који у процесу приватизације остану без посла. Процењујемо да су поменута средства довољна да се у овој години исплате отпремнине за око 11.000 радника – што је, напомињемо, тек петина укупног броја запослених у предузећима која остају у власништву државе (за детаљну анализу предузећа у приватизацији видети поглавље 5 овог извештаја). Узимајући у обзир најаве Владе о напорима усмереним ка окончању процеса приватизације, логично би било претпоставити да ће, паралелно са решавањем статуса преосталих предузећа, расти и трошкови на име отпремнина. Међутим, увид у планове из Фискалне стратегије наводи на закључак да ови трошкови нису предвиђени буџетом (штавише, предвиђено је да се социјална заштита кроз три године континуирано смањује, и то са тренутних 5,5% БДП-а на 4,7% БДП-а у 2018. години). Фискални савет не располаже детаљним плановима везаним за планирани одлив запослених у овим предузећима и потенцијалне издатке на име отпремнина, али грубо можемо проценити да се у наредне три године могу појавити нови трошкови за ове намене у износу од најмање 0,3-0,4 п.п. БДП-а.²⁹

Пројектована издвајања за робу и услуге оцењујемо адекватним, премда постоје ризици да се планирани ниво покаже неодрживим. Фискални савет је у својим ранијим извештајима износио став да су ови расходи добрим делом већ умањени током 2013. и 2014. године, те да се додатне, билансно значајне уштеде не могу очекивати у средњем року.³⁰ То је Влада добрим делом и препознала, имајући у виду да трогодишњи планови подразумевају задржавање реално непромењеног нивоа достигнутог 2015. години (благо смањење њиховог удела у БДП-у планирано Фискалном стратегијом за 0,3 п.п. БДП-а до 2018. године последица је искључиво реалног раста БДП-а). Међутим, застоји у процедурама јавних набавки, неуспели тендери, као и наговештаји о недостатку медицинског материјала и других основних производа у јавном сектору нису били ретка појава ранијих година. Из тог разлога, може се испоставити да су раније остварене уштеде делом проистекле из одлагања плаћања (доцњи) али и системских проблема у спровођењу јавних набавки, што би, у крајњој линији, значило да се пропуштене набавке и неизмирене обавезе морају реализовати током наредних година. У том случају, планирани ниво у предстојећем трогодишњем периоду могао би се показати неодрживим. Дакле, смањење издатака за

²⁹ Додатно, уколико Влада одлучи да са позиције Транзиционог фонда исплаћује отпремнине вишку радника у појединим јавним предузећима (нпр. планови реформе Железнице подразумевају смањење броја запослених за преко 6.000 у року од пет година), пробијање плана могло би бити чак и веће.

³⁰ Ови расходи заправо се, највећим делом, односе на набавку робе и услуга у здравству – готово 40% свих издатака за робу и услуге на нивоу опште државе отпада управо на набавку лекова и медицинске опреме у РФЗО. Око 25% одлази на републички и локални ниво власти, док на ЈП Путење отпада око 10% ових расхода (за одржавање путне инфраструктуре). Дакле, највећим делом, куповина робе и услуга подразумева веома осетљива и преко потребна добра која су нужна за несметано пружање здравствених и других услуга, чиме се знатно ограничава простор за евентуалне уштеде.

робу и услуге, као и њихово одржавање на планираном нивоу јесте пожељно и оствариво, премда постоји ризик да остварене уштеде нису биле у потпуности оправдане, и да су, заправо, само привремене.³¹

Фискалном стратегијом планирано је повећање капиталних расхода за око 0,2 п.п. БДП-а до 2018. године, што сматрамо изводљивим, али недовољним. Наиме, у предстојећем трогодишњем периоду планира се раст јавних инвестиција са тренутних 2,9% БДП-а, на ниво од 3,1% БДП-а. Средства из међународних извора су и више него довољна за испуњење овог плана, те га, са тог аспекта, начелно можемо оценити реалистичним и остваривим. Ипак, предвиђени раст капиталних издатака није усклађен са објективним потребама за растом јавне инвестиционе потрошње, нити обезбеђује пожељно унапређење квалитета инфраструктуре у Србији. Додатно, упоредиве економије из региона Централне и Источне Европе у просеку за ове намене издвајају 4-5% БДП-а, што је још један аргумент којим поткрепљујемо закључак о недопустиво ниском средњорочном плану капиталних расхода изнетом у Фискалној стратегији.

Оцењујемо да постоје озбиљни изгледи да јавне инвестиције у 2018. буду мање чак и од овако ниског плана. Постоји више чинилаца који би могли довести до таквог сценарија, а ми ћемо овом приликом указати на три најозбиљнија. *Прво*, ови расходи већ годинама су осетно мањи од планираних, и то не услед циљаних мера штедње, већ неефикасне реализације конкретних инвестиционих пројеката. Фискални планови су у периоду 2008-2015. предвиђали релативно ниска издвајања за инвестиције (3-4% БДП-а), али се континуирано подбацивало у извршењу и тако ниских планова (реализација је износила у просеку 2,5% БДП-а у последње три године). Отуда постоји озбиљан ризик да се и трогодишњи план капиталних расхода из Фискалне стратегије покаже претерано амбициозним. *Друго*, наше анализе указују на то да су радови на појединим деоницама приоритетних путних праваца (чији је завршетак најављен за крај 2016. и почетак 2017. године) и даље проблематични. Пре свега, реч је о двама обилазницама, чија је важност у контексту функционалности читаве путне мреже огромна – Обилазница око Београда и Обилазница око Димитровграда, затим неколико деоница на Северном краку Коридора 10, итд. *Треће*, постоје индиције да се на појединим путним правцима, чија изградња још увек није отпочела, процес експропријације земљишта и даље отежано и успорено одвија, док за неке деонице још није урађена адекватна пројектна документација. Када узмемо у обзир побројане, и још многе друге чиниоце о којима ће више речи бити у наставку, можемо закључити да и даље нису створени сви предуслови који би омогућили да радови на путној инфраструктури буду реализовани у предвиђеним роковима. Тиме се, последично, увећава ризик да средства намењена за њихово финансирање буду извршена у мањем износу него што је планирано Фискалном стратегијом за предстојеће три године (за детаљну анализу капиталних расхода, као и оцене радова на појединачним пројектима, видети поглавље 7 овог извештаја).

Са друге стране, не искључујемо у потпуности и могућност да капитални расходи, пак, пребаце планирани оквир. Ова констатација, на први поглед, може се учинити контрадикторном, имајући у виду претходно изнете ставове о досадашњем неефикасном извршавању, проблемима на конкретним деоницама, итд. Међутим, детаљнији увид у фискалне податке показује да се пребацивање буџета капиталних расхода, ипак, може показати реалистичним. На овај закључак упућује чињеница да тренутно доступна, али неповучена средства за финансирање изградње путне инфраструктуре достижу веома високе износе, који, нпр. већ у 2016. години премашују

³¹ Фискални савет припрема посебну анализу у којој ће детаљно бити обрађени проблеми везани за буџетирање и извршавање издатака државе за робу и услуге.

планове из Фискалне стратегије. Илустрације ради, Фискалном стратегијом су јавне инвестиције путарских предузећа (ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“) у 2016. години пројектоване у износу од око 250 млн евра, док су, са друге стране, доступна а неповучена средства из међународних кредита за финансирање радова на К10 и К11 безмало четвороструко већа, и износе око 1 млрд евра. Закључак о томе да је трогодишњим планом обим радова на путевима можда ипак потцењен, следи и из анализе прелиминарних финансијских планова поменутих путарских предузећа – за 2016. годину предвиђено је повлачење од око 470 млн евра намењено за радове на К10 и К11, што је скоро двоструко више него што се планира Фискалном стратегијом за ова предузећа (250 млн евра). Додатно, имајући у виду приметно убрзање радова на инфраструктури током највећег дела 2015. године, као и најаве званичника о напорима усмереним ка додатном убрзању реализације и уклањању уских грла, није искључено да се овај тренд настави (или чак убрза) и у наредним годинама, што заиста може довести до премашивања буџетских оквира постављених Фискалном стратегијом.

4. ОЦЕНА СПРОВОЂЕЊА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ДРЖАВНИХ ПРЕДУЗЕЊА

Успех фискалне консолидације у великој мери зависи од завршетка процеса приватизације. Изузетно велики и растући трошкови које праве предузећа у приватизацији неиздржив су терет за јавне финансије Србије. Било какво пролонгирање овог процеса доноси са собом још веће негативне фискалне импликације и ставља под знак питања досадашње уштеде. Завршетак процеса приватизације (излазак државе из власништва предузећа и престанак давања директне и индиректне помоћи) препознат је и од стране ММФ-а и Светске банке као једна од кључних реформских мера неопходних за спровођење фискалне консолидације. Отуда је почетком 2015. постављен рок од годину дана за решавање статуса скоро свих предузећа у приватизацији и то једино применом недвосмислених „чистих“ решења - приватизације или стечаја. На тај начин требало је да се избегне да држава само привидно решава статус поменутих предузећа, тачније да се не остави простор за њихово даље одржавање у животу.

Иако је план био да се поступак приватизације највећим делом оконча до краја 2015. године то се није десило – решена је само трећина проблема. У првим месецима 2015. године одлучно се кренуло у спровођење дефинисаног плана, покренути су стечајеви над великим бројем малих предузећа, али и над неколико некадашњих гиганата (ИМТ, ИМП, 14. Октобар, Фабрика вагона Краљево, Прва петолетка). Иако се чинило да ће Влада истрајати у својој намери, временом је одлучност слабила – чиста решења су напуштана, а неким предузећима (тзв. стратешким и оним на КиМ) је продужена заштита. Сматрамо да најбољи показатељ досадашњег учинка представља чињеница да је од око 80.000 запослених (колико је било почетком 2015. године), чак око 55.000 остало и даље да ради у овим предузећима. Дакле, у 2015. години приметни су видни помаци у решавању статуса ових предузећа, премда наглашавамо да је процес далеко од завршетка – највећи изазови тек предстоје.

Текућа година је кључна за окончање вишедеценијског процеса приватизације и даље одлагање је недопустиво. Иако су за многа неприватизована предузећа тражени разлози за останак у државном власништву, они су у највећем броју случајева економски неоправдани. У 2016. години неопходно је наћи решења и за већину великих предузећа која су до сада представљала изузетно скуп инструмент за спровођење социјалне политике. О висини негативних фискалних ефеката сведочи чињеница да само три предузећа (РТБ Бор, Ресавица и Петрохемија) годишње коштају државу око 170 млн евра. Додатно, скидање заштите са стратешких предузећа створиће високе једнократне трошкове које ће држава морати да измири уколико се одлучи за наставак њиховог пословања. Одржавање ових предузећа у животу ствара превелики притисак на буџетска средства и чиме се поништавају позитивни ефекти које је дала фискална консолидација. Због тога, Фискални савет снажно подржава намеру Владе да нађе „чиста“ решења за преостала предузећа.

Добар циљ за 2016. годину би био да се реши статус предузећа у приватизацији која запошљавају око 35.000 запослених. Већ сада је постало извесно да држава нема намеру да током 2016. трајно реши судбину два најпроблематичнија предузећа у приватизацији – РТБ Бора и Ресавице. Такође, постоје примери и неких других, специфичних, предузећа чије се решавање не може очекивати у кратком року (предузећа на Косову и Метохији нпр). Међутим, постојање неколицине изузетака не може бити изговор да се током 2016. одустане од решавања статуса преосталих предузећа. Због тога сматрамо да би добар циљ за 2016. годину могао да буде да се реши статус предузећа у приватизацији која запошљавају око 35.000 запослених и у складу са тим ћемо оцењивати успех овог процеса током 2016. године.

4.1. Последња фаза приватизације и нека одлучна решења

Приватизација у Србији траје готово тридесет година, а рокови за завршетак овог процеса се стално одлажу. Након готово тридесет година од првог закона и таласа приватизације, у Србији овај процес и даље траје. Предузећа предвиђена за приватизацију су се на почетку 2016. године и даље налазила у портфолију Агенције за приватизацију. У међувремену је (крајем јануара) и Агенција за приватизацију угашена, а велики број предузећа (процењујемо око 250) и даље остаје неприватизован и на мање-више директан начин у власништву, контроли и финансијама државе. Напомињемо, при томе, да је реч само о броју предузећа која су већ формално била предвиђена да се из државног и друштвеног власништва трансформишу у приватно власништво (или да се угасе), а не о укупном броју предузећа. Број предузећа у којима држава има власништво (јавна предузећа на републичком и локалном нивоу, али и већи број других предузећа у којима држава има већинско или мањинско власништво) није познат, али су се у јавности могле чути оцене да је тај број износи и до 3.000.³²

Предузећа у реструктурирању су остала неприватизована и заштићена, а искуство показује да је повлашћен статус био грешка. Већ петнаестак година у групи предузећа за приватизацију издвојена су тзв. предузећа у реструктурирању, за која је замишљено да се након реструктурирања (корените промене пословања и резултата) учине атрактивнијим за приватне инвеститоре. За ова предузећа је предвиђена заштита од поверилаца, што значи да повериоци нису могли да наплате своја потраживања, па су предузећа практично била заштићена од могућности стечаја и банкротства. Резултати су поразни: предузећа нису постала боља и привлачнија за приватни капитал, већ су гомилала губитке, испостављала огромни и неодрживи рачун буџету државе и, уз поједина јавна предузећа, најодговорнија су за ширење неликвидности и нарушавање здравог привредног амбијента у Србији. О томе – као важном елементу за разматрање будућности неприватизованих предузећа – биће посвећена посебна пажња у овој анализи.

Последње законске измене поново су продужиле рок за окончање приватизације, тај тренутак се сада ближи, али још једном с неизвесним исходом. У претходне две године у више наврата је променама закона продужаван рок за приватизацију предузећа из портфолија Агенције за приватизацију.³³ То показује да и даље постоји оклевање да се коначно реши статус државних предузећа предвиђених за приватизацију. У међувремену је само растао фискални трошак њиховог функционисања, који је угрозио и јавне финансије и нагласио потребу за фискалном консолидацијом, док су побољшање пословања или интересовање купаца готово без изузетка – изостали.

И актуелни аранжман са ММФ-ом предвиђа решавање статуса предузећа у приватизацији кроз продају или стечај. У договору са ММФ-ом и Светском банком,

³² Реч је о процени једног од претходних министара привреде. О структури предузећа у државном власништву више смо говорили у извештају из 2014. године: „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“.

³³ Прво је пре готово две године (у мају) до краја 2014. техничким изменама закона продужен рок за скидање заштите предузећа у реструктурирању, након што је Уставни суд утврдио да заштита не сме да траје након маја 2014. године. Реч је о томе да је био предвиђен процес утврђивања потраживања који би трајао пет месеци, па повериоци нису могли одмах након маја да покрену стечајни поступак. Након тога је донет нови Закон о приватизацији који је поново продужио рок за окончање приватизације до краја 2015. године, да би се средином 2015. године новим изменама период за 17 стратешких предузећа продужио до краја маја 2016. године.

с почетка 2015. године, прецизирано је да је неопходно решити статус предузећа у портфолију Агенције за приватизацију примењујући недвосмислена решења – приватизацију или стечај. Само овакви исходи би гарантовали да предузећа неће бити и даље у државном власништву и да неће више наметати фискалне трошкове. План је обухватао 556 предузећа са око 93.000 запослених – она су чинила тзв. портфолио Агенције за приватизацију. Процењујемо да се циљеви програма и реформи ипак односе на мањи број предузећа и радника, пошто је поменути портфолио Агенције укључивао и нека предузећа која се налазе у специфичном положају и посебним процесима приватизације и, што је најважније, не представљају терет за јавне финансије. Због тога оцењујемо да резултат процеса приватизације/стечаја треба сагледавати посматрајући нешто мање од 550 предузећа са око 80.000 радника.³⁴

Почетком 2015. године процес је био најинтензивнији и покренути су стечајеви у већем броју малих предузећа. Почетком 2015, након покретања стечаја у 188 предузећа у којима је радило око 5.000 радника, чинило се да се Влада определила за одлучније решавање статуса предузећа. До краја 2015. процес је успорен, али је промењен статус укупно око 300 предузећа (нешто више од половине укупног броја) предвиђених за приватизацију. Ипак, у питању су углавном мала предузећа – скоро половина с решеним статусом запошљавала је до пет радника. Иако се у првим месецима 2015. активно радило на остварењу прокламованог циља, како је време одмицало напуштана су рационална и бирана једноставнија, економски неоправдана решења. Анализом велике преостале групе предузећа која нису приватизована/угашена уочавамо да се прибегава одржавању рада предузећа кроз УППР, припајању предузећа јавним и локалним комуналним предузећима, као и останку предузећа у државном власништву (без јасног плана о њиховој будућности). Очигледно је да се након слабог интересовања инвеститора за куповину, стихички пролонгира коначно решавање статуса и да се избегавају стечај и банкротство великог броја предузећа.

Стечај у некадашњим гигантима (ИМТ, ИМР, 14. октобар и Фабрика вагона Краљево) показује да је могуће окончати неодрживо функционисање и великих система. Опредељење Владе да покрене стечај у поменути предузећима оцењујемо позитивно. Проблеми са којима су се суочавала ова предузећа били су изузетно велики и њихово пословање било је неодрживо. Пре нешто више од две године угашена је и последња нада да ће предузећа успети да опстану (продаја, долазак страног инвеститора или стратешког партнера) и да ће се сачувати око 4.000 радних места. Временом су предузећа правила све веће дугове и губитке, а радници су их напустили у фазама. Тако је у 2015. у наведеним предузећима остало око 2.200 радника. С обзиром на то да предузећа нису могла да измирују своје обавезе, чим је скинута заштита од поверилаца (средина 2015) сви преостали радници су поднели захтев за социјални програм (200 евра по години стажа) и напустили су предузећа. Тиме су стекли услови да се стечај ових предузећа одвија без већих социјалних последица и проблема.

Фазно смањивање броја запослених умањило је социјални и политички притисак непосредно пред проглашавање стечаја. Политика постепеног смањивања броја радника показала се као успешна за неколико некадашњих гиганата јер се на тај

³⁴ Од почетка процеса наглашавано је у јавности да се у портфолију Агенције за приватизацију налази 556 предузећа са 93.000 запослених. Како листа никада није званично објављена, није се знало која се све предузећа налазе у овој групи. Накнадно се испоставило да у укупном броју радника велико учешће имају две компаније које би требало изузети из анализе – Телеком Србија и Ц маркет. За прву се одустало од приватизације, док је друга у већинском власништву белгијске компаније Делез. С обзиром на то да поменута предузећа броје 13.000 радника, Фискални савет сматра да се успех процеса приватизације треба мерити у односу на око 80.000 запослених у око 550 предузећа. Сматрамо да ове вредности боље одражавају стварно стање у државним предузећима посматрано са становишта потенцијалних фискалних трошкова.

начин фазно гасило предузеће. Ипак, овакав приступ неприхватљив је у скоро свим случајевима која су остала за решавање, услед нагомиланих проблема и великих дугова. Само за највеће проблеме с којима се Влада суочава (РТБ Бор и Ресавица) могло би се наћи оправдање за овакав начин решавања, али искључиво уз детаљан и рестриктиван план реструктурирања. То би подразумевало гашење појединих делова предузећа (рудника), покретање стечаја над њима и гашење радних места уз отпремнине. Вероватно би било могуће издвајање мањих целина чије би пословање било засновано на економским принципима и које би биле привлачније инвеститорима.

4.2. Обухват и реализација приватизације

Процењујемо да је остало нерешено око две трећине проблема – није решен статус предузећа у којима ради око 55.000 запослених. Као што је речено, око 80.000 запослених почетком 2015. године чекало је на окончање процеса кроз стечај или приватизацију. Према томе, у односу на овај број процењујемо у којој мери је план решавања статуса предузећа у приватизацији испуњен. Испоставило се да су предузећа с решеним статусом системски мање битна и да запошљавају мали број радника. У око 300 предузећа решених кроз стечај или приватизацију до овог тренутка, око 20.000 радника је напустило предузећа уз отпремнине (након што је предузеће отишло у стечај³⁵), док је до 2.000 њих наставило да ради код новог власника у продатим (приватизованим) предузећима. Поред тога, око 3.000 радника запослених у неким стратешким предузећима пријавило се за социјални програм (исплата се очекује у првим месецима ове године), па рачунамо да је решен и њихов положај. На тај начин, долазимо до тога да је од укупно 80.000 запослених решен статус предузећа у којима ради око 25.000 радника. Број од око 55.000 запослених на неки начин (које ћемо анализирати) и даље ради за државу и зависи од државе. Иако је у још неким предузећима можда дошло до одређених промена, економски посматрано није се десио потребан преокрет. И даље она директно или индиректно добијају државну помоћ и заштиту, а њихово лоше пословање прети да још више оптерети јавне финансије у следећим годинама. Уместо да се буџетски трошкови смањују и сведу на нулу, задржавање оваквог стања у следећим годинама значиће нове негативне ефекте по јавне финансије, директно (субвенције, издате и активирани гаранције) и индиректно (неплаћања пореза и доприноса, обавеза према јавним и другим државним предузећима и сл).

Већ на први поглед јасно је да решавање статуса највећих изазова тек предстоји. Предузећа која су до сада испостављала највеће трошкове буџету и која запошљавају највећи број радника остала су и даље у државном власништву (РТБ Бор, Ресавица, Петрохемија, Галеника, Симпо, Азотара). Самим тим, уколико се у наредних неколико месеци не реши њихов статус (до краја маја), испоставиће се да се најбољније реформе поново одлажу и да ће највећи буџетски трошкови неприватизованих предузећа и даље оптерећивати државу и друштво.

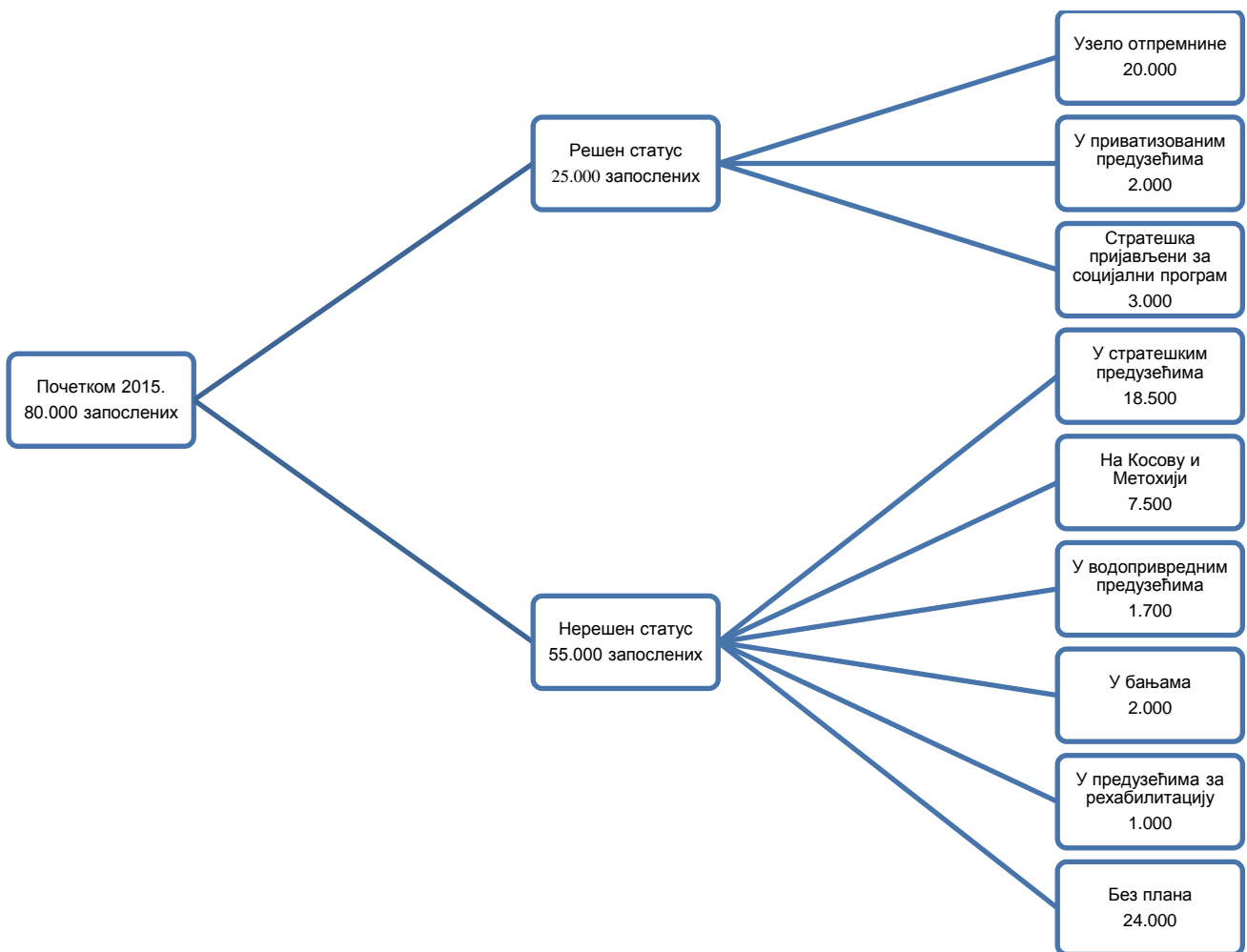
Предузећа са нерешеним статусом су изузетно хетерогена. Групу од преосталих око 250 предузећа чији статус није решен (приватизацијом или стечајем) посебно разматрамо како бисмо утврдили могуће негативне фискалне ефекте у будућем периоду. С обзиром на то да се држава није повукла из њиховог власништва, управљања и финансирања, сматрамо да за ову групу предузећа није остварен смисао Закона о приватизацији и економски рационалан циљ њиховог самосталног опстанка на тржишту или, уколико то није могуће, стечаја. То су и предузећа чији се статус мора

³⁵ У 20.000 радника који су узели отпремнине убрајају се и они који су отишли из предузећа која нису у стечају, већ су наставила да послују у државном власништву с мањим бројем запослених.

решити и због фискалних трошкова које намеће њихово пословање. Уместо чистих решења (приватизације или стечаја), уочавамо различите модалитете задржавања државе у предузећима: продужетак заштите од поверилаца (тзв. стратешка предузећа и предузећа на Косову и Метохији), припајање неприватизованих предузећа јавним предузећима и *de facto* остатак у државном власништву, одлагање приватизације и избегавање стечаја (поједина велика предузећа, бање, предузећа у области рехабилитације и запошљавања инвалида). У циљу прецизније анализе разврстали смо их на неколико целина:

1. стратешка предузећа (18.500 запослених, продужена заштита),
2. предузећа на Косову и Метохији (7.500 запослених, статус ће се решавати Бриселским споразумом),
3. водопривредна предузећа (1.700 запослених, припојена јавним предузећима),
4. бање (2.000 запослених, одложена приватизација),
5. предузећа која се баве професионалном рехабилитацијом и запошљавањем особа са инвалидитетом (1.000 запослених; одложено) и
6. предузећа у којима је за сада обустављена приватизација (24.000 запослених).

Графикон 4.1. Предузећа у приватизацији према броју запослених (промене од 2015. године)



Нерешавање статуса предузећа од стратешког значаја има потенцијално највећи удар на јавне финансије. Фискални савет је почетком 2015. године указивао на то да је план за приватизацију највећих и најпроблематичнијих предузећа преамбициозан и да неће бити испуњен у предвиђеном року. Средином исте године Влада је продужила заштиту од поверилаца до краја маја 2016. за 17 предузећа од стратешког значаја. Више о овој теми биће речи у наставку овог извештаја, након што анализирамо преостале групе предузећа с нерешеним статусом.

4.3. Специфичне групе и предузећа с нерешеним статусом

Предузећа на Косову и Метохији броје око 7.500 запослених и предвиђено је да ће се њихов статус решавати Бриселским споразумом. Од 19 предузећа, колико их је укупно у овој групи, у три је запослено око 90% радника и то у: руднику Трепча и ЕПС-у (Површинским коповима Косово и Термоелектранама Косово). Постоје индиције да у Трепчи постоји потреба само за трећином тренутно запослених радника и да је запосленост годинама одржавана захваљујући томе што многи од њих раде мање од шест месеци годишње. И у ЕПС-у је нејасна слика у вези са запосленима на КиМ (Копови и Термоелектране, око 4.000 радника). У једном од претходних извештаја указали смо на званичне податке према којима део запослених само ради на КиМ (а живи ван КиМ), а да део запослених нити живи нити је радно ангажован на КиМ (а прима 60% просечне плате тог јавног предузећа).³⁶ Од 2000. године није решен статус ових предузећа, а ЕПС не управља својим капацитетима на Косову од 1999. године³⁷. Потребно је наћи начин за решавање проблема са радно-правним статусом запослених у ЕПС-у на КиМ. Већ смо указали на то да решење не би требало да оптерећује нето резултат ЕПС-а, будући да он нема контролу над имовином и пословањем предузећа на теориторији КиМ. Исплате радницима би требало учинити транспарентним и изоставити из биланса ЕПС-а – ови расходи не представљају трошкове предузећа, већ неку врсту социјалне помоћи. Коначно, није потпуно јасно због чега се предузећа на КиМ налазе у портфолију Агенције за приватизацију када је њихова позиција специфична, а статус ће, по свој прилици, бити решаван преговорима на наднационалном нивоу.

Одустаје се од приватизације водопривредних предузећа (око 1.700 запослених) и она су у поступку припајања јавним предузећима која обављају сличну делатност. То је већи број појединачно малих предузећа (просечан број запослених је 70; нека од њих су Енерготехника Јужна Бачка, Водопривреда, Геосонда, Хидрограђевинар), али укупан број запослених није занемарљив. Одлука о припајању објашњена је значајем који предузећа имају за функционисање водоодбрамбеног система (поседују механизацију за одржавање инфраструктуре и баве се дренажом, одводњавањем и сл). Стога су 24 водопривредна предузећа, колико се налазило у портфолију Агенције за приватизацију, припојена трима јавним предузећима - Србија водама, Београдводама и Водама Војводине. Укупан број запослених у три јавна водопривредна предузећа једва да прелази 800, а сада су практично оптерећена са још двоструко више радника из 24 додата водопривредна предузећа. Произлази да је - уместо преиспитивања потребе за постојањем свих државних предузећа из ове области и бар њихове рационализације (укључујући и смањење броја запослених) - захтев за променом статуса водопривредних предузећа испуњен на тај начин што су она "сакривена" и настављају да функционишу као део већих система. Водопривредна предузећа јесу била у портфолију Агенције за приватизацију, па је поменути

³⁶ „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“, Фискални савет, 31. јул 2014. године.

³⁷ Информација преузета са сајта ЕПС-а: <http://www.eps.rs/Pages/Article.aspx?lista=Sitemap&id=41>

припајањем изиграна идеја о продаји/стечају и смањивању државног власништва. Уколико су она неопходна, поставља се питање због чега до сада нису била под окриљем јавних предузећа и зашто су уопште била предвиђена за приватизацију. Стога, одлуку треба преиспитати у два смера: 1. да ли је потребно да се сва водопривредна предузећа припоје јавним предузећима или нека треба приватизовати/покренути стечај и 2. да ли је оптимално да сви радници наставе да раде у новој структури. Сигурно је да се припајањем предузећа утростручио број радника у бар неким деловима водопривредних предузећа (у администрацији или у управљачком сектору), што даље значи да не постоји потреба за свим радницима и да се припајање не сме завршити без рационализације.

Припајање водопривредних предузећа јавним предузећима може додатно да оптерети републички буџет. Јавна водопривредна предузећа финансирају се из буџета, у највећој мери преко Фонда за воде Републике и АПВ – од накнада које уплаћују грађани и правна лица. Додавањем нових запослених јавља се готово извесно и потреба за већим буџетом поменутих органа, што даље може довести до раста постојећих и увођења нових накнада. Када се узме у обзир и то да се нето просечна плата у јавним водопривредним предузећима креће у распону 70.000-82.000 динара и да је могуће да радници припојених предузећа траже усаглашавање (повећање) својих примања, онда се трошак новог система још више повећава. Због свега наведеног важно је праћење функционисања јавних водопривредних предузећа и свих њихових огранака, чврсто буџетско ограничење и, уколико се покаже као оправдано, приватизација или стечај појединих целина. Напомињемо да се припајање јавним или државним предузећима не може користити као главни модел за решавање статуса предузећа у приватизацији и да је само у ретким случајевима прихватљив.

Иако је био план да се јавни позив за приватизацију бања објави крајем 2015. године, то још увек није учињено. У јавности се може чути да спор против државе који је покренуо ПИО фонд око власништва над имовином у бањама за сада блокира почетак приватизације десет бања у којима ради око 2.000 људи. У јавности се може чути да има заинтересованих инвеститора који чекају решење овог спора како би купили бању или на неки други начин (преко стратешког партнерства) ушли у власништво. Поступак који се тренутно води јесте решив јер ПИО фонд готово 40% укупних годишњих прихода остварује баш од државе (трансфери буџета за пензије). Уколико постоји сагласност у намери да се бање продају, прилив од приватизације се може разматрати у оквиру укупних средстава на релацији буџет-ПИО фонд. Конкретније, једно од решења је да се средства од приватизације проследи и Фонду ПИО, а да држава у истом износу смањи своје трансфере.

Приватизација бања треба да буде водећи принцип за решавање њиховог статуса. Постоје индикације да ће одређене бање бити изузете из овог процеса услед значаја који имају у лечењу појединих болести. Ипак, овај аргумент није довољан да би се приватизација обуставила, задржала вероватна прекомерна запосленост и наставило неефикасно пословање. Наиме, уговорном обавезом могу се дефинисати активности које бање морају обављати, а које ће бити у складу са потребама здравственог туризма. Специјалне болнице могу да обављају своју функцију у приватном власништву уколико инвеститори преузму обавезе о обављању одговорних друштвених функција.

Није решен ни статус државних предузећа која се баве професионалном рехабилитацијом и запошљавањем особа са инвалидитетом. У државним

предузећима с посебним статусом³⁸ у којим су запослени инвалиди тренутно ради око 1.000 запослених. При томе, процењујемо да је у државним предузећима која имају овај статус запослено тек око 2% укупног броја инвалида који раде, па се не може рећи да се кроз ова предузећа решава проблем запошљавање инвалида. По свој прилици, услед чињенице да поменута предузећа имају и социјалну функцију, за сада се избегава приватизација/стечај, иако су се и ова предузећа нашла у портфолију Агенције за приватизацију. Без обзира на специфичан статус ових предузећа, њихово пословање би требало уредити и преиспитати могућност реорганизације, а у крајњој инстанци не треба се опирати ни гашењу појединих делова уз преусмеравање одређеног броја радника у здраве целине. Један од првих корака би било доношење и спровођење УППР-а и дефинисање чврстих буџетских ограничења у оквиру којих би предузећа могла да обављају своју примарну пословну активност.

Преостала је још група од око 150 предузећа (24.000 запослених), коју не можемо класификовати према претходним критеријумима - непознато је да ли ће се и на који начин њихов статус решавати. Након што смо нерешена предузећа разврстали према заједничким одредницама (налазе се на КиМ, водопривредна предузећа, бање, предузећа за рехабилитацију), остаје једна хетерогена група за коју се не може утврдити разлог одлагања решавања статуса. Једино је извесно да није било заинтересованих купаца, а да се оклева са стечајевима. За мањи број предузећа постоје индиције да се тренутно решава њихов статус, али за далеко већи број нема назнака о коначном исходу. Посматрано са становишта броја радника, скоро 50% запослених из ове групе запослено је у пет великих предузећа: Железари, Ласти, Симпу, Азотари и Метанолско-сирћетном комплексу (МСК). Она су уједно и најпроблематичнија у последњој групи предузећа, с обзиром на тренутни статус и трошкове које су до сада директно и индиректно испостављала буџету.

Статус Железаре Смедерево се мора решити у овој години. Након одласка приватног власника (US Steel, почетком 2012. године) држава је одлучила да и даље одржава предузеће и да финансира његово пословање како би спасила око 5.000 радних места. Одржавање у животу овог предузећа је до 2015. коштало државу око 100 млн евра годишње (што је, на пример, једнако половини годишњих уштеда од смањења пензија). Након што је пре годину пропала продаја овог предузећа, Влада је донела одлуку да уведе професионални менаџмент чији је циљ да постави Железару на здраве основе и омогући да послује позитивно. Како би одржала пословање, држава је крајем 2014. предузећу дала кредит из Фонда за развој од око 13 млрд динара (110 млн евра) за обртна средства. Ипак, челници Владе и предузећа су почетком ове године изјавили да је и у 2015. години остварен губитак. Према динамици субвенција Железари у претходним годинама, процењујемо да је активност заснована на субвенцији из децембра 2014. при крају и да ће ускоро бити потребна нова средства за пословање предузећа. Истовремено, саопштено је да се воде преговори са кинеском инвеститором око продаје Железаре. Фискални савет у потпуности подржава иницијативу за продају и верује да би то било најбоље могуће решење. С друге стране, уколико до тога не дође, сматрамо да је стечај једина алтернатива. Не постоји економско оправдање да, уколико се и овај покушај продаје не реализује, држава настави да одржава у животу ово предузеће. Поред тога, евентуална помоћ државе Железари значила би и кршење правила Европске уније према којима је забрањено помагање предузећа која се баве

³⁸ Преко 50% запослених морају бити особе са инвалидитетом да би се стекао услов за помоћ коју држава пружа преко Фонда за рехабилитацију (према Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом). Буџетска средства могу добити предузећа која се налази и у приватном власништву, а која испуњавају дефинисане услове.

производњом и прерадом челика - и из овог разлога вероватно није могуће одржавање у животу Железаре под државним окриљем.

Велике проблеме и трошкове буџету могло би да наметне нерешавање статуса Симпа. Већ годинама уназад је јасно да ово предузеће не може да послује на економским принципима и да свако даље пролонгирање коначне одлуке о стечају само доводи до раста буџетских трошкова. Услед неизмиривања пореза и доприноса, Пореска управа је 2013. већ блокирала предузеће. Да би се избегао стечај, држава је конвертовала своја потраживања у капитал и на тај начин омогућила поновно покретање производње. Како није дошло ни до какве значајне измене (реорганизације, отпуштања вишка радника), предузеће је наставило да послује на непромењен начин, па је Симпо и у годинама након државне интервенције бележио велики и растући пословни губитак (губитак у 2014. чак 3,4 млрд динара и раст губитка од 35% само у једној години). На све то предузеће је презадужено, касни у исплати зарада и не плаћа порезе и доприносе. Да држава и даље финансира ово предузеће показује и податак да је Симпо у 2015. добио од Фонда за развој 400 милиона динара. Уместо што велика средства директно и индиректно улаже у њега, треба да размотри најбољи и најбезболнији начин за спровођење стечаја.

Потенцијални ризик за јавне финансије у следећим годинама ствара и пословање Ласте. Предузеће са 3.200 запослених се из године у годину задужује и улази у зону када неће моћи да измирује обавезе³⁹. Поред тога, Ластва бележи губитке (500 милиона динара у 2014). Када се узме у обзир да је у питању транспортно предузеће и да је грана у којој се налази већ изложена конкуренцији, јасно је да не постоји економски разлог због кога би се оно налазило у државном власништву. Чињеница да постоје линије које нису исплативе, а које су неопходне за живот грађана није у супротности са приватизацијом. Наиме, држава може на различите начине да обезбеди неометано функционисање појединих линија дајући субвенције или олакшице приватним предузећима која се јаве на конкурс. Стога, нема јачих аргумената против приватизације овог предузећа.

Уколико се не реши статус Азотаре и Метанолско-сирћетног комбината (МСК), готово је извесно да ће ова предузећа у следећим годинама прилично оптеретити јавне финансије. Држава је у претходним годинама на различите начине помагала одржавање у животу ових предузећа дајући им велику директну и индиректну помоћ (преко Фонда за развој, неплаћања обавеза према јавним предузећима и сл.). Временом су се дугови за неплаћени гас Србијагасу гомилали, па је прибегнуто конверзији дуга у капитал – Србијагас је постао власник 87% Азотаре и 50% Метанолско-сирћетног комбината, што није решило узроке проблема већ је само омогућило да се биланси предузећа (рачуноводствено) очисте. Поред тога, производња је била заустављена на четири године у МСК услед чињенице да није могао да измирује своје обавезе, а за то време исплаћивана је зарада у износу од 60% укупне. Под претпоставком да ће инвеститори бити заинтересованији уколико предузеће функционише, држава је претходне године одлучила да опет покрене предузеће дајући 600 милиона динара из Фонда за развој. Постоје индиције да су МСК и Азотара у претходној години у већој мери измиривале своје обавезе према Србијагасу и да је то омогућено разликом која се створила између цена инпута и аутпута на светском тржишту. Наиме, цена основне сировине (гаса) је доживела велики пад у претходној години, док цене финалних производа нису испратиле овај тренд у истој мери или су чак остале стабилне. Самим тим појавио се простор да поменути предузећа измирују своје обавезе. Ипак, чини се да је конкурентски притисак већ почео да делује и разлика

³⁹ Из године у годину погоршава се структура обавеза предузећа што се може закључити на основу пораста удела краткорочних у укупним обавезама.

у цени која је постојала почела је да се смањује. Уколико буде настављена ова тенденција, ускоро ће се оба предузећа поново наћи у ситуацији да не могу да финансирају своје пословање.

Има случајева из којих се види да чак и када се прогласи стечај, не мора да значи да је решен статус предузећа. Наиме, иако су нека предузећа званично у стечају, он је покренут поступак само над матичном компанијом, док зависна и даље послују. Пример оваквог пословања је Фабрика резног алата (ФРА) из Чачка која има око 570 запослених. Цело предузеће је било зрело за стечај и раније јер је закључно са 2014. годином укупан дуг за порезе и доприносе достигао чак 1,2 млрд динара. Иако је стечај у 2015. покренут над матичним предузећем (око 70 запослених), он није покренут и над седам зависних предузећа. За сада није јасно да ли ће и како држава спровести приватизацију ФРА, тачније хоће ли омогућити покретање стечајног поступка над осталим предузећима. Чињеница да се до сада ниједан радник није пријавио за социјални програм показује да стечај није прихваћен као извесно решење. На овај начин се формирају „сиве зоне“, где се наизглед ради о стечају, а највећи део предузећа функционише захваљујући средствима из буџета (републичког или локалног). Овакав начин третирања предузећа није прихватљив, тачније не представља коначно решење статуса предузећа.⁴⁰

4.4. Стратешка предузећа

Влада је утврдила списак од 17 предузећа од стратешког значаја⁴¹ чији је рок за приватизацију (након више одлагања) одређен за мај 2016. године. Крајем маја 2015. године, Влада је одлучила да из портофолија за приватизацију издвоји 17 предузећа (са 23.000 запослених) која су проглашена стратешким. (Нејасан је критеријум по ком су предузећа проглашавана стратешким, али ми у наставку овог текста задржавамо ову званичну одредницу.) У још једној додатној години требало је пронаћи нове власнике, а за предузећа која се не могу приватизовати предвиђен је стечај. Оно што се може рећи је да највећи број стратешких предузећа запошљава велики број људи и послује у неразвијеним регионима, па је вероватно реч о социјално осетљивим случајевима за стечај. Ипак, не треба губити из вида да њихов опстанак, посматран са становишта јавних финансија, представља изузетно скуп начин за вођење социјалне политике.

Неспроведена приватизација и опстанак стратешких предузећа у државном власништву до сада су државу коштали око 2 млрд евра. Проблеми у стратешким предузећима нису нови. По правилу су вишегодишњи, а у одређеним случајевима се већ може говорити и о вишедеценијској немогућности да сама, на тржишним основама послују. У питању су губиташи који нису у стању да измирују своје обавезе, а до сада су опстајали искључиво захваљујући државној помоћи. Инструменти државне помоћи можемо поделити на директне и индиректне. Директна помоћ се огледала кроз субвенције, државне гаранције и невраћене кредите Фонда за развој (у акумулираном износу од преко 1,2 млрд евра).⁴² Стратешка предузећа нису плаћала ни обавезе према

⁴⁰ Према последњим информацијама, Апелациони суд је укинуо стечај над матичним предузећем, што указује на веома важну чињеницу: покренути стечај не мора да значи да ће се овај процес и одвијати до неког исходишта (банкротства или преживљавања предузећа) – могуће је да се, услед различитих околности, процес заустави и предузеће врати на рочетак (у окриље државе).

⁴¹ Према Одлуци Владе стратешка предузећа су: ФАМ Крушевац, ФАП, ХИП Петрохемија, ПКБ, Ресавица, Јумко, Трајал корпорација, Галеника, Политика, Икарбус, РТБ Бор група, Холдинг Прва петолетка, Холдинг Прва Искра, ППТ-самоуправљачи, ППТ-заптивке, Група Застава возила и Холдинг Индустрија каблова Јагодина.

⁴² Фонд за развој је одобравао кредите предузећима из својих средстава, као и из средстава министарстава. Како ови кредити нису уредно враћани, попримили су карактер субвенција.

држави (порезе, доприносе и друго) и према јавним предузећима (за електричну енергију, гас, транспорт и друго), чиме су нанела посредну штету јавним финансијама у износу од око 800 млн евра.

У 2015. години покренут је стечај у пет стратешких предузећа – што оцењујемо позитивним, док је једно предузеће у УППР-у. Крајем 2015. године заштита је скинута са шест предузећа, чиме су стекли услови да повериоци наплате своја потраживања, што је, услед несолвентности ових предузећа, значило покретање стечаја. Стечајни поступак је покренут у пет предузећа: Прва петолетка, ППТ заптивке, ППТ сервоуправљачи, Прва Искра и Застава возила. Иако је стечај у овим предузећима покренут, радници Прве петолетке, ППТ заптивки и ППТ сервоуправљача удружили су се и средствима од социјалног програма (новац намењен за отпремнине) формирали нова предузећа која су узела у закуп хале и машине (део стечајне имовине). Формирана су искључиво од стране радника (без руководиоца) и за сада производе према уговореним пословима, док ће се њихови повериоци намирити из стечајне имовине. Остаје нејасно како ће се упоредо одвијати производња и процес стечаја. У крушевачкој Фабрици мазива (ФАМ) усвојен је УППР, а да би се статус овог стратешко предузећа сматрао решеним потребно је да се доследно спроводи овај поступак, што би значило да држава убудуће остане одлучна у намери да директно и индиректно не подржава ово предузеће.

Преосталих 11 стратешких предузећа економски је неодрживо – то су вишегодишњи губиташи и велики дужници. У преосталих 11 предузећа која се још увек налазе под заштитом тренутно је запослено 18.500 радника. Сва предузећа послују неодрживо – не сервисирају своје обавезе и/или остварују губитке.⁴³ Пример лошег функционисања је Ресавица, у чијим се билансима на први поглед не види пуна величина проблема. Наиме, Ресавица је у 2014. години остварила добитак, али искључиво захваљујући високим субвенцијама (које приближно одговарају њиховим расходима за запослене). Без њих Ресавица не би могла да послује. Својим начином пословања стратешка предузећа негативно утичу на рад јавних предузећа не плаћајући им струју и гас. Најбољи пример је свакако ХИП Петрохемија, чији дуг према Србијагасу премашује 200 млн евра. Тиме је она један од главних генератора проблема Србијагаса у вези с наплатом потраживања.

У овој години стратешка предузећа ће оптеретити буџет са најмање 13 млрд динара, а овај трошак може нарасти и на преко 24 млрд динара (200 милиона евра). Буџетом је предвиђен износ од око 4,8 млрд динара субвенција (које готово у целости припадају Ресавици). По основу активираних гаранција стратешка предузећа (РТБ Бор и Галеника) створиће трошак у износу од око 5 млрд динара. Овом додајемо пропуштене приходе по основу пореских обавеза 11 стратешких предузећа, у износу од 3,5 млрд динара. Тиме долазимо до укупног (извесног и предвиђеног) трошка од око 13 млрд динара. Међутим, поред тога, постоје индиције да би држава могла преузети и део обавеза Петрохемије према НИС-у од око 85 млн евра (10,4 млрд динара), чиме би се укупни трошкови државе за стратешка предузећа додатно увећали. И ту није крај. Наиме, како се заштита од наплате повериоца скида крајем маја 2016. године, стратешка предузећа морају сервисирати своје краткорочне обавезе. Уколико се држава одлучи да спречи стечај онда се јавља додатни притисак на буџет – држава мора преузети део краткорочних обавеза које доспевају у 2016. години. На основу финансијских извештаја преосталих 11 стратешких предузећа утврдили смо да њихове краткорочне обавезе износе чак преко 2 млрд евра. Иако се оне не би у пуном износу

⁴³ Укупни губитак 11 предузећа који су ова предузећа направила износио је у 2014. години око 30 млрд динара, док су њихове укупне обавезе крајем те године износиле 2,6 млрд динара (70% њих су чиниле краткорочне).

прелиле на јавне финансије (већ само један део обавеза према комерцијалним повериоцима, углавном банкама), јасно је да би то био велики и непланирани ударац на јавне финансије. Овај ефекат је очигледан уколико предузећа остану да функционишу у државној својини, али је присутан – иако мање видљив – чак и у случају приватизације. Ефектуирао би се, наиме, када би се Влада определила да привуче инвеститоре уз преузимање дугова предузећа у приватизацији.⁴⁴ Дакле, наставак пословања у државној или приватној својини доноси непредвиђене једнократне трошкове у 2016. години.

Да трошкови не би постали још већи, уколико се предузећа не приватизују до краја маја ове године, стечај је једина преостала економски рационална опција. С обзиром на вишегодишње лоше пословање и преливања губитака и дугова стратешких предузећа на јавне финансије, јасно је да након маја 2016. године не треба више продужавати заштиту од поверилаца. Уколико се предузећа не приватизују, стечај остаје као најрационалнија опција. Друга решења свакако имају неодрживе фискалне трошкове, било да се држава одлучи (новом променом закона) на продужење заштите, на УППР или на наставак пословања на досадашњи начин (у државном власништву и уз финансијску подршку државе).

Трошкови би се наставили и у будућности: евентуално одржавање у животу стратешких предузећа би од 2017. коштало око 27 млрд динара годишње (220 милиона евра). Важно је сагледати у којој би мери јавне финансије биле погођене уколико би предузећа наставила да послују непромењено и у следећој години. Неизмиривање обавеза према јавним предузећима процењујемо да износи годишње око 8 млрд динара; несервисирањем пореских обавеза годишње оштећују буџет за око 3,5 млрд динара; државне гаранције – држава је већ преузела отплату једног дела дуга (РТБ Бор и Галеника), а годишњи издаци државе по основу ових гаранција износе 5 млрд динара;⁴⁵ недостатак новчаних средстава за сервисирање преосталих обавеза (мимо поменутих обавеза према држави) – овај мањак је у протеклом периоду просечно износио 11 млрд динара и покриван је субвенцијама, кредитима Фонда за развој као и неизмиривањем обавеза према банкама. Скидањем заштите, обавезе према банкама ће се исплаћивати, те ће се овај трошак у целости одразити на буџет.

Највећи проблем за државу представљају Ресавица и РТБ Бор. Ресавици се сваке године одобри 4,5 млрд динара субвенција, док је РТБ-у Бор држава гарантовала кредит од 150 млн евра (18 млрд динара). Ни оволико висока државна помоћ им није довољна да редовно измирују своје обавезе, па се тај терет у њиховом случају преваљује на ЕПС и Железнице (кроз неплаћање услуга). Величина проблема ова два предузећа се огледа и у броју радника који је тамо запослен (8.500), као и у чињеници да највећи део њих представљају рудари, који се теже могу преквалификовати на друга радна места у случају евентуалног затварања рудника. Када би се буџетски трошак

⁴⁴ Преузимањем дугова, Влада Републике Србије успела је да привуче Етихад и моделом стратешког партнерства приватизује ЈАТ. Постоји оправдан ризик да би Влада и у случају приватизације садашњих стратешких предузећа преузела отплату дела комерцијалних дугова. Непосредни ризик проистиче из дугова према приватним повериоцима, док државни повериоци могу да отпишу своја потраживања (државни органи, агенције, Фонд за развој и јавна предузећа). Отписивање дугова према држави резултирало би мањим притиском за додатним средствима, али не треба губити из вида да је негативна последица оваквог решења погоршање биланса и положаја јавних предузећа, па надаље њихово задуживање и преливање трошкова на буџет у следећим годинама. За плаћање обавеза према приватним повериоцима неопходно је пронаћи додатна средства (с обзиром на то да предузећа сама плаћају само део текућих обавеза), што недвосмислено намеће нови једнократни фискални трошак уколико се држава определи да предузећа послују и након маја 2016.

⁴⁵Невезано за статус наставак пословања или власничке структуре РТБ-а Бор и Галенике, ове гаранције држава ће плаћати све до 2020. године.

поделио бројем радника у Ресавици и РТБ-у Бор, добили бисмо да једно радно место кошта државу годишње готово 13.000 евра.

За одређена предузећа постоје начелни планови – вероватно је, међутим, да ће буџет и даље сносити терет пословања стратешких предузећа. Према основним цртама најављених планова и ефектима по јавне финансије, поделили смо 11 заштићених стратешких предузећа у четири групе: предузећа која се припајају наменској индустрији (Јумко и Трајал); предузећа чија је продаја планирана у овој години (ПКБ и Галеника); предузећа за која још увек не постоји план, а производе изражене фискалне ефекте (РТБ Бор, Ресавица и Петрохемија); предузећа за која још увек не постоји план, а ефекти које она имају на јавне финансије нису толико значајни (ФАП, Политика, Икарбус и Каблови Јагодина). У наставку представљамо основне карактеристике и последице овако разврстаних решења за стратешка предузећа.

Крајем претходне године предвиђено је припајање Јумка и Трајала наменској индустрији. Планира се да већи делови ових предузећа наставе пословање у наменској индустрији, а да се остатак прода или пошаље у стечај. У питању су предузећа чији је дуг према Пореској управи крајем 2014. године износио 2,5 млрд динара. Поред несервисирања обавеза према држави, Јумко и Трајал су губиташи чије ће се лоше пословање припајањем наменској индустрији директно прелити на буџет. Наиме, планира се да војска набавља део опреме од ових предузећа. Велика је вероватноћа да ће се, уместо прихватања најповољније понуде, припајањем Јумка и Трајала наменској индустрији платити виша цена и/или набавити роба нижег квалитета.

- **Јумко** – Тренутно је запослено око 1.000 радника. Уз претпоставку да део радника напусти предузеће, процењујемо да су наруџбине Министарства одбране у 2016. години (најављено у јавности 900 млн динара) довољне за пословање без губитка. Проблем ће се појавити у наредним годинама, с обзиром на то да војска нема сваке године потребу за набавком униформи и осталих текстилних производа у оволико износу. Дакле, у случају Јумка решење је само привремено. Предузеће се током 2016. године мора реорганизовати како би било довољно конкурентно да у наредним годинама себи обезбеди тржиште. Досадашња искуства показују да постоји оправдан ризик од неуспешне реорганизације овог предузећа и да ће се и у следећим годинама јавити потреба да се из буџета дотирају средства неопходна за пословање предузећа.

- **Трајал** – У току је процес одвајања Фабрике експлозива и Фабрике заштитних средстава, како би се оне припојиле наменској индустрији. Остатак предузећа би требало да буде приватизован у складу са програмом за продају имовине. Поред производње намењеној Војсци Републике Србије, Влада је на себе пренела и задатак проналазка иностраног тржишта овој компанији, што показује потписан десетогодишњи уговор са египатском војском (1,1 млн долара годишње за набавку заштитних маски, чија је прва испорука планирана у марту ове године). У Трајалу је тренутно запослено око 1.200 радника. И у овом случају се препознаје напор да се предузећу пружи шанса да послом који је креирала држава настави да функционише и, с тим у вези, ризик да се веома брзо покаже да је ова помоћ кратког даха.

И поред планова за приватизацију ПКБ-а и Галенике у 2016. години, реализација продаје је неизвесна. Успешна продаја ових предузећа вероватнија је уколико држава преузме сервисирање постојећих обавеза према комерцијалним повериоцима, уз отпис обавеза према државним повериоцима. Дакле, и у случају приватизације вероватно треба рачунати на непланирани буџетски трошак. Али, и такво решење је прихватљивије од одлагања стечаја. У том случају би се, наиме, наставило преливање директних и индиректних ефеката на јавне финансије, да би се потреба за решавањем статуса предузећа поново јавила у следећим годинама, сада само са (у међувремену насталим) додатним трошковима и лошијим стањем јавних

финансија. Због тога не треба искључити опцију према којој би неуспешна приватизација водила стечају, у коме би се повериоци намирили из стечајне масе. Једини трошак за државу би био преузимање отплате гарантованог дуга Галенике.

- **ПКБ** – Планира се приватизација овог предузећа, моделом продаје имовине. Јавни позив објављен је крајем прошле године. Почетна цена износи 51% процењене вредности сталне имовине (150 милиона евра). Уколико се током првог позива не појави заинтересовани купац, почетна цена се спушта на 90 милиона евра. За сада званично не постоји заинтересовани инвеститор и могуће је да је и снижена цена превисока. Проблем овог предузећа су високе краткорочне обавезе, с обзиром на то, билансно гледано, након скидања заштите део краткорочних обавеза може бити намирен само продајом земљишта и опреме.

- **Галеника** – Очекује се објава јавног позива у фебруару ове године. Предузеће годинама бележи губитке, захваљујући лошем пословању и високим расходима за камате. За разлику од РТБ-а Бор и Ресавице, предузећа из рударства, чији је зенит одавно прошао па њихови губици и нису толико изненађујући, Галеника послује у једној од најпрофитабилнијих индустрија у свету и Србији – фармацевтској индустрији. Поред редовних губитака, Галеника не измирује ни своје обавезе према држави, а спада и у ред највећих дужника Србијагаса. При томе, држава је гарантовала за део обавеза Галенике и већ плаћа око 20 млн евра годишње. Сада се тражи стратешки партнер који би донео свеж капитал и реорганизовао предузеће. У случају неуспешне продаје Галенике, Влада ће се наћи пред избором да ли да и даље штити предузеће или да га препусти стечају.

Неизвесна је приватизација и будућност Ресавице, РТБ-а Бор и Петрохемије у 2016. години. Високи фискални трошкови које преосталих 11 стратешких предузећа стварају (процењених 220 млн евра годишње од 2017), највећим делом су концентрисани у ова три предузећа (170 млн евра).

- **ПЕУ Ресавица** – Послује самостално од 2003. године (када се одвојила од ЕПС-а) и до сада је успевала да функционише захваљујући неизмиривању обавеза према ЕПС-у, као и субвенцијама које годишње износе око 4,5 млрд динара, што приближно одговара њиховим расходима за запослене. Јасно је да без субвенција предузеће не може опстати, поготово када узмемо у обзир податак да приходи од продаје производа износе свега 3 млрд динара. Почетком ове године, раднички синдикат је штрајком успео да издејствује потписивање уговора са ЕПС-ом, чиме је договорена набавка угља у износу од 250.000 тона, што представља 40% њихове годишње производње. Имајући у виду оклевање ЕПС-а да потпише овај уговор, могуће да је цена угља Ресавице и поред високих субвенција виша од тржишне. Свега две трећине запослених у Ресавици чине рудари, док једну трећину чини администрација, па би се рационализацијом вероватно смањило део вишка администрације, што би повећало ефикасност рада овог предузећа; тиме се ипак не би у потпуности уклонила њихова потреба за субвенцијама. Обриса плана које је саопштио надлежни министар – да се предузеће ослони на руднике који имају залихе и перспективу, а да се део рудника затвори – представљају корак у добром смеру.

- **РТБ Бор** – Како ово предузеће послује у рударској индустрији, његови приходи зависе у великој мери од кретања светске цене бакра. Пошто је цена у претходних пет година имала негативан тренд (пад за око 40%), резултат пословања РТБ-а Бор се кретао у истом смеру. Укупне обавезе РТБ-а Бор крајем 2014. године износиле су око 1,2 млрд евра, од чега су скоро две трећине биле краткорочне обавезе. Део обавеза је Република Србије преузела на себе, издавши гаранцију за наменске кредите од готово 150 милиона евра, одобрене за финансирање набавке робе и услуга. Ова гаранција у наредних пет година ствара трошкове отплате камате и главнице, који се не могу

избећи. Током 2015. године предузећа из система РТБ Бор Групе сачинила су УППР, за који нема информација да ли је прихваћен. Овим УППР-ом је предвиђено да се 90% обавеза отпише, изузимајући гарантовани дуг који ће плаћати држава. Влада најављује приватизацију овог предузећа, моделом стратешког партнерства. У току је процес пријављивања запослених за социјални програм, којим би према најавама генералног директора овог предузећа, до краја марта РТБ Бор требало да напусти 800-900 радника, док би се око 250 радника нашло на плаћеном одсуству са смањеном платом (примали би 60% основне плате). Предложеној мери рационализације броја запослених оцењујемо позитивном, али се доводи у питање њена реализације, као и ефекти. Постоји ризик да уколико РТБ Бор не буде био у стању да сервисира обавезе према динамици утврђеној УППР-ом, држава интервенише и на тај начин спаси ово предузеће од стечаја.

- **ХИП Петрохемија** – Тренутно је у овом предузећу запослено око 1.400 радника. Предузеће је презадужено и продајом својих производа не успева да покрије расходе, те редовно остварује губитке од око 10 млрд динара годишње. Очекује се да је услед повољног кретања цене сировина, губитак у 2015. години нижи, али треба имати у виду да је тај ефекат само привремен. Губици, при томе, не приказују пуну слику проблема, пошто Петрохемија не успева ни да сервисира своје обавезе према НИС-у, као ни према јавним предузећима Србијагас-у и ЕПС-у. Део обавеза према НИС-у готово извесно држава преузима на себе (85 млн евра), укључивши их у јавни дуг, док неизмиривање обавеза према јавним предузећима продубљује већ постојеће проблеме јавних предузећа у вези с наплатом потраживања. Уколико се у 2016. години предузеће не приватизује или не оде у стечај наставиће се неуспешно пословања под окриљем државе.

Не постоје конкретна решења за Холдинг каблови Јагодина, ФАП, Икарбус и Политику, у којима је запослено око 2.700 радника. Годишњи трошкови које ова предузећа направе држави нису високи као трошкови Ресавице, РТБ-а Бор и Петрохемије, али је од великог значај да се определи коначни статус и ових предузећа.

- **Холдинг каблови Јагодина** – Запошљава око 1.200 радника. Предузеће остварује губитке и има проблеме са сервисирањем својих обавеза. Не измирује редовно своје обавезе према ЕПС-у и држави по основу пореза, доприноса и других јавних прихода. Током претходних година, неплаћањем рачуна за струју кумулирао се дуг према ЕПС-у и крајем 2015. године износио је око 1 млрд динара. У току је процес приватизације моделом продаје имовине, али за сада нема заинтересованог инвеститора. Уколико би се појавио заинтересовани купац, он би купио део имовине предузећа, држава би према досадашњој пракси вероватно преузела комерцијалне обавезе предузећа, док би део радника наставио да ради у приватизованом предузећу. До сада је предузеће пренело право својине на појединим објектима у корист Општине Деспотовац у замену за отпис дуга по основу јавних прихода.

- **ФАП** – Предузеће је доживело огроман пад производње, што је, уз несразмерно смањење броја радника, резултирало растом губитка. Било је најављено да би се ФАП могао придружити Јумку и Трајалу, тј. производити камионе за војску. Како се то није остварило, тренутно се тражи инвеститор који би био заинтересован за куповину њихове пословне имовине. У претходној години било је безуспешних покушаја проналажења стратешког партнера. Уколико се до маја не пронађе инвеститор, стечај је најбоље решење.

- **Икарбус** – Као и у случају ФАП-а, ово предузеће је у претходним годинама доживело изражен пад производње. Током претходне године, потписано је више уговора с домаћим превозницима који ће бити реализовани до краја 2016. године. На тај начин је подигнут ниво производње што ће за резултат имати боље билансе.

Тренутно се ради на изради УППР-а. Предузеће послује захваљујући кредитима Фонда за развој, које за сада уредно враћа.

- **Политика ад** – Влада је средином претходне године саопштила списак од 17 стратешких предузећа, као и критеријуме на основу којих су та предузећа проглашена стратешким. Како се према тим критеријумима Политика не би требало наћи на овом списку, претпостављамо да је проглашена субјектом од стратешког значаја, захваљујући вишедеценијској традицији. Она годинама уназад остварује губитке. Посматрајући листу највећих дужника Пореске управе са краја 2014. и 2013. године, закључујемо да ово предузеће не измирује своје пореске обавезе. Поред тога, неплаћањем струје додатно продубљује проблеме ЕПС-а. Према информацијама Агенције за приватизацију, планира се њена продаја у овој години.

5. ОЦЕНА РЕФОРМИ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

Вишегодишњи неуспех у пословању појединих јавних предузећа може да доведе у питање одрживост јавних финансија. Проблеми јавних предузећа дуго су нарастали и усложњавали се, да би у последњих неколико година ситуација постала толико лоша да је велика државна помоћ постала неопходна и редовна. Уколико се ова предузећа не доведу у ред, трошкови њиховог преживљавања постаће неподношљиво високи и угрозиће читав систем јавних финансија. Из тог разлога Фискални савет је у овом документу детаљније анализирао три највећа јавна предузећа која намећу или могу да наметну огроман буџетски трошак – Електропривреду Србије, Србијагас и Железнице Србије. ЕПС је највеће предузеће у земљи, које већ има око 1 млрд евра дуга и притом послује јако лоше, па зато од њега прети велика опасност. Ово предузеће за сада није изискивало државну помоћ, међутим, уколико се ништа не предузме, до тога би неминовно дошло, чиме би републички буџет био потпуно разрушен. У случају Србијагаса висока цена лошег пословања постала је болно очигледна. Ово је највећи губиташ међу домаћим предузећима, па је тако држави испоставио рачун од око 1,2 млрд евра издатих државних гаранција и примљених субвенција. Најзад, највећи појединачни корисник директних субвенција Републике јесу Железнице Србије, којима сваке године редовно треба барем око 100 млн евра за редовно пословање. На тај износ треба додати и сервисирање гарантованих кредита Железнице из буџета, са којима се годишњи трошак за пословање овог предузећа пење на 150 млн евра.

Најтежи проблеми јавних предузећа су идентификовани, а предузете су и неке мере за њихово решавање. Први корак у решавању проблема ових предузећа Влада је направила тако што је признала да ови проблеми постоје и затражила стручну помоћ у њиховом решавању од међународних институција. Тако је реформа ових јавних предузећа ушла у аранжман са ММФ-ом, а у прављењу планова њихових реформи активно су учествовали (и финансијски их подржали) Светска банка и ЕБРД. Међутим, са имплементацијом направљених планова није се далеко одмакло. Највећи искорак направиле су Железнице – али ни ту реструктурирање не иде потпуно глатко. У начину пословању ЕПС-а и Србијагаса нема значајнијих позитивних промена. Фискални савет је анализирао стање у поменута три јавна предузећа и прве предузете кораке у спровођењу планова реформи. У наставку текста износимо основне закључке.

5.1. Електропривреда Србије

ЕПС је јавно предузеће чије лоше пословање представља вероватно највећи ризик по јавне финансије Србије, а његово реформисање не иде очекиваним темпом. Фискални савет је у више наврата истицао највеће проблеме ЕПС-а – у питању су: 1) превелики трошкови *зарада* (због вишка запослених и превисоких просечних плата), 2) висока *ненаплативост* испорука електричне енергије, 3) *цена* струје испод нивоа који гарантује одрживост пословања, 4) *губици на мрежи и крађе*, 5) *организационе слабости*.⁴⁶ Током 2015. године постојали су покушаји да се унапреди пословање предузећа, али су били недовољни. Цена струје порасла је од августа 2015. године (ефективно је ЕПС добио свега око 3%), промењена је организациона структура предузећа у правцу веће централизације, а у јуну 2015. усвојен је и план финансијског реструктурирања ЕПС-а (са три месеца закашњења), који није јаван. Оцењујемо да су у 2015. години предузете врло скромне мере, нарочито када имамо у виду размере проблема ЕПС-а, као и чињеницу да су сви проблеми били одавно познати. Предузете

⁴⁶ Ови проблеми обрађени су најдетаљније у студији из јула 2014. године: „Анализа пословања предузећа у државном власништву: фискални аспект.”

мере не могу ни изблиза донети довољне уштеде које ће суштински преокренути лоше пословање предузећа. Уз то, постоје индиције да је током 2015. године дошло и до неоправданог повећања зарада – а зараде су појединачно убедљиво највећи трошак предузећа који се мора у склопу реформи значајно смањити. Лако је могуће да је ово повећање, уколико се заиста десило, „појело“ раст прихода ЕПС-а услед корекције цене струје и тако поништило једну од ретких реформских мера из 2015. године, односно вратило све на почетак. Оваква неажурност и лутање у спровођењу реформи су крајње опасни јер воде даљем гомилању губитака и других проблема у пословању ЕПС-а које би у крајњој инстанци могла да плаћа држава (као што се већ догодило са Србијагасом). Уколико се то деси, због своје величине, проблеми ЕПС-а би највероватније разорили јавне финансије Србије.

Фискална стратегија препознаје кључне проблеме ЕПС-а, али не нуди конкретна решења, а притом предвиђа неке кораке који нису приоритетни. Стратегија се позива на усвојени план финансијског реструктурирања и начелно наводи проблеме о којима је раније говорио и Фискални савет. Међутим, мере за њихово будуће решавање спомињу се у општој формулацији: „*Потребно је спровести бројне мере како би ЕПС пословао финансијски одрживо.*”⁴⁷ С обзиром на то да је ЕПС јавно предузеће Републике Србије, чије лоше пословање би лако могло да се превали на буџет, стручна, па и шира, јавност би морала да детаљније буде упозната са оним што се планира и предузима како би се пословање ЕПС-а унапредило и спречило покривање лошег пословања ЕПС-а јавним (буџетским) новцем. Стога би Фискална стратегија морала конкретно и јасно да изнесе кључне мере из плана реструктурирања које су предвиђене у трогодишњем периоду, а цео план финансијског реструктурирања предузећа требало би да буде јаван.⁴⁸ У Фискалној стратегији нису наведени чак ни неки важни планирани кораци који су већ јавно изнети у аранжману са ММФ-ом – смањење броја запослених за 1.000 у 2016. години и ново повећање цене електричне енергије у 2016. и 2017. години. С друге стране, предвиђено је да ЕПС до јула 2016. године постане акционарско друштво како би се уз помоћ мањинског приватног партнера пословање предузећа унапредило.⁴⁹ Иако вероватно постоји економско оправдање за промену статуса ЕПС-а, сматрамо да би у овом моменту фокус требало да се помери са организационих и статусних промена ка мерама које имају директнији утицај на главне проблеме ЕПС-а. За отклањање ових проблема није неопходно мењати статус предузећа, нити сама промена статуса те проблеме може да реши.

Пословање ЕПС-а оптерећено је сувише великим бројем запослених, али се са решавањем овог проблема већ касни. Електропривреда Србије је предузеће са највећим бројем запослених у земљи – према званичним подацима запошљава преко 36.000 радника. Међутим, од тога је најмање 5.000–10.000 запослених сувишно. Иако је овај проблем давно идентификован, на његовом решавању није се много урадило. Постављени циљ смањења броја запослених у првој години спровођења рационализације (2016) за око 1.000, који је договорен са ММФ-ом, заправо није претерано амбициозан, јер отприлике толики број запослених годишње оде у пензију. Фискална стратегија као једну од мера за смањење вишка запослених најављује и усвајање измена колективног уговора до краја 2015. године којима би се омогућило отпуштање вишкова (што је ушло и у споразум са ММФ-ом), међутим, до усвајања тог документа још није дошло. При том, предуслов за успешну рационализацију броја запослених јесте постојање и свеобухватне систематизације потребних послова. Таква

⁴⁷ Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, 74. страна.

⁴⁸ Уколико заиста има по објективним критеријумима осетљивих података који могу угрозити пословање предузећа, за њих се релативно лако може обезбедити већи степен поверљивости.

⁴⁹ Ова одредба ушла је такође и у аранжман са ММФ-ом.

систематизација би, на пример, могла да узме у обзир и рационализацију електроенергетске мреже, тј. затварање системски нерентабилних електрана чије пословање није одрживо у дугом року и не задовољава европске еколошке стандарде којим се Србија мора прилагодити у процесу приступања ЕУ. Нова систематизација међутим још увек не постоји. Када на недостатак конкретних планова и дефинисања потребних послова у ЕПС-у додамо и традиционалне притиске синдиката и економски неоправдане захтеве за величином отпремнина, видимо да се циљеви умањења вишкова запослених у ЕПС-у, колико год били неамбициозни, неће лако испунити.

Постоје наговештаји да трошкови зарада у ЕПС-у нису били под пуном контролом током 2015. године. Укупни трошкови зарада запослених у ЕПС-у јак су високи – чине готово трећину пословних расхода овог предузећа. Овако високи трошкови зарада нису једино последица великог броја запослених, већ и њихових високих плата. Просечна зарада у ЕПС-у готово два пута је већа од просечне зараде у земљи,⁵⁰ што није случај у другим јавним електроенергетским системима у окружењу. Уз то, према плановима пословања за 2015. годину предвиђено је било да расходи за зараде порасту током године, што није у складу са политиком Владе да запослени у јавном сектору (укључујући и јавна предузећа) имају замрзнуте плате. Посредну потврду да се повећање зарада у ЕПС-у током 2015. заиста десило дају нам статистички подаци о кретању просечних зарада у специфичним областима привреде (снабдевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација; експлоатација угља) у којима је ЕПС доминантан. Просечна плата у овим секторима прво је у децембру 2014. године смањена за око 10% услед свеобухватног умањења зарада у јавном сектору, али је током 2015. поново почела да расте уместо да остане замрзнута. Због тога је умањење просечне зараде у ове две специфичне области у 2015. у односу на 2014. годину износило свега око 2%, уместо очекиваних нешто мање од 10%. Могуће је да је део умањења зарада од 10% које је уведено за читав јавни сектор у новембру 2014. године надокнађен у ЕПС-у повећањем коефицијената и променом класификације послова.⁵¹ Коначни, прецизни подаци о кретању расхода за зараде у ЕПС-у током 2015. године биће познати објављивањем финансијских извештаја за ту годину и тада ћемо моћи да га поузданије анализирамо. Умањење расхода за запослене је један од најважнијих циљева реформе ЕПС-а, јер је њихов неодржив ниво и један од важнијих разлога неуспешног пословања овог предузећа. Због тога би свако евентуално повећање издатака за зараде током 2015. године било вишеструко опасно и потпуно неоправдано. Посебно сматрамо неоправданим наметање нових трошкова становништву (повећање цене електричне енергије) уколико се, макар и најмањи део тог повећања, троши на раст зарада, а посредни подаци о кретању просечних зарада указују да је могуће да су повећања зарада у ЕПС-у „појела“ све додатне приходе овог предузећа услед повећања цене струје.

Постоје државна предузећа која су раније издвојена из ЕПС-а, али су суштински остала везана за њега, који се морају обухватити реформом ЕПС-а. У питању су предузећа која су некада била саставни део ЕПС-а, али су издвојена у покушајима да се ЕПС реформише и смањи број запослених у претходној деценији.⁵² На овај начин суштински се ништа није променило јер су вишкови остали како у ЕПС-

⁵⁰ Образложење да би ЕПС у случају умањења просечних зарада напустили неопходни стручњаци и да просечна зарада у Србији није добар репер са којим би требало поредити висину примања у ЕПС-у економски нису оправдана. Одређени број запослених са вредним знањима и вештинама лако се може наградити већом зарадом, али тај принцип не може да важи за све запослене у предузећу.

⁵¹ Напомињемо да законско смањење плата у јавном сектору за 10% није растеретило билансе ЕПС-а, јер се износ умањења уплаћује у буџет Републике (евидентира се као непорески приход), услед чега су трошкови за зараде које има предузеће и поред умањења остали непромењени.

⁵² На пример, Про тент, Георад, Колубара грађевинар и друга.

у, тако и у издвојеним предузећима. Што је још важније, издвојена предузећа обављају поједине послове из основне делатности ЕПС-а, сарађују највећим делом са ЕПС-ом (просечно 90% вредности њихове продаје је према ЕПС-у)⁵³, а и пословање ЕПС-а зависи од њих. Дакле, иако формално независна, издвојена предузећа нису се заправо осамосталила већ су у бити остала повезана са ЕПС-ом. Та предузећа остала су у власништву државе и била су у портфолију Агенције за приватизацију до њеног гашења. Међутим, упркос најавама државе да ће окончати процес приватизације предузећа, њихова приватизација се не разматра, као што се не разматра ни њихово поновно припајање ЕПС-у. Другим речима, предузећа „лебде у ваздуху” јер није јасно каква ће им судбина бити. Уз то, у питању су предузећа која запошљавају преко 3.000 људи. Из тог разлога, план реструктурирања ЕПС-а требало да обухвати и ова предузећа и дефинише њихово унапређење пословања и коначан и одржив статус.

Пред ЕПС-ом је и изазов умањивања ненаплативих потраживања. Према ранијим проценама Фискалног савета, ЕПС у просеку не наплати мало мање од 10% своје годишње испоруке, или приближно 15–20 млрд динара. Иако су дужници ЕПС-а врло разнолики и има их и међу домаћинствима и у привреди, струју најмање плаћају предузећа у власништву државе. У овој групи дужника ненаплативост досеже чак и до 50% испоруке годишње. Према финансијски извештаји за 2015. годину нису доступни, могуће је да је због започетог решавања статуса предузећа у реструктурирању и приватизацији, која нису редовно плаћала струју, наплата током 2015. године била незнатно боља.⁵⁴ Међутим, судбина предузећа која су највећи дужници ЕПС-у још увек није решена (РТБ Бор, Железара, Петрохемија и други) тако да још увек нема много разлога за оптимизам. Ова предузећа су наставила своју праксу неплаћања и у 2015. и нагомилали су нове доцње према ЕПС-у од преко 5 млрд динара. На све ово ЕПС не сме да седи „скрштених руку”, као до сада, и чека да проблем ненаплативости остави још озбиљније последице на његово пословање, већ треба да ускрати услугу онима који за њу не плаћају. Уколико за одређена предузећа у власништву државе постоји интерес да послују, држава треба директно и транспарентно да субвенционира њихов рачун за струју. На тај начин, ЕПС не би посредно финансирао пословање других предузећа, губиташа, а уз то би и трошкови неуспешног пословања ових предузећа постали очигледнији.

Потребно је да у 2016. години уследи ново повећање цене струје, као што је Влада и најавила у аранжману са ММФ-ом. Чак и уз повећање цене из 2015. године, регулисана цена електричне енергије у Србији, која важи за домаћинства, знатно је мања од тржишно одређене цене. У поређењу са просечном ценом електричне енергије у земљама Централне и Источне Европе, цена у нашој земљи двоструко је мања (видети Графикон 5.1). У односу на прву следећу европску земљу са најјефтинијом ценом (Босна и Херцеговина), цена електричне енергије у Србији је за преко 20% нижа. До повећања цене електричне енергије у Србији од 12% је дошло у августу 2015. године. Међутим, то повећање само мањим делом донело је нове приходе ЕПС-у (4,5% од 12%), док се већи део повећања цене односило на уведено акцизу на струју (7,5% од 12%). Притом, док акцизу плаћају купци на регулисаном и на слободном тржишту, повећање од 4,5% односи се само на купце на регулисаном тржишту, који чине око 64% тржишта.⁵⁵ То значи да ефективно повећање цене струје, које је донело додатна средства ЕПС-у, износи заправо тек 2,9%. Дакле, ново и скоро повећање цене испоставља се као неопходно. Такође, повећање цене електричне енергије би успоставило боље паритете између електричне енергије и других енергената, како би се

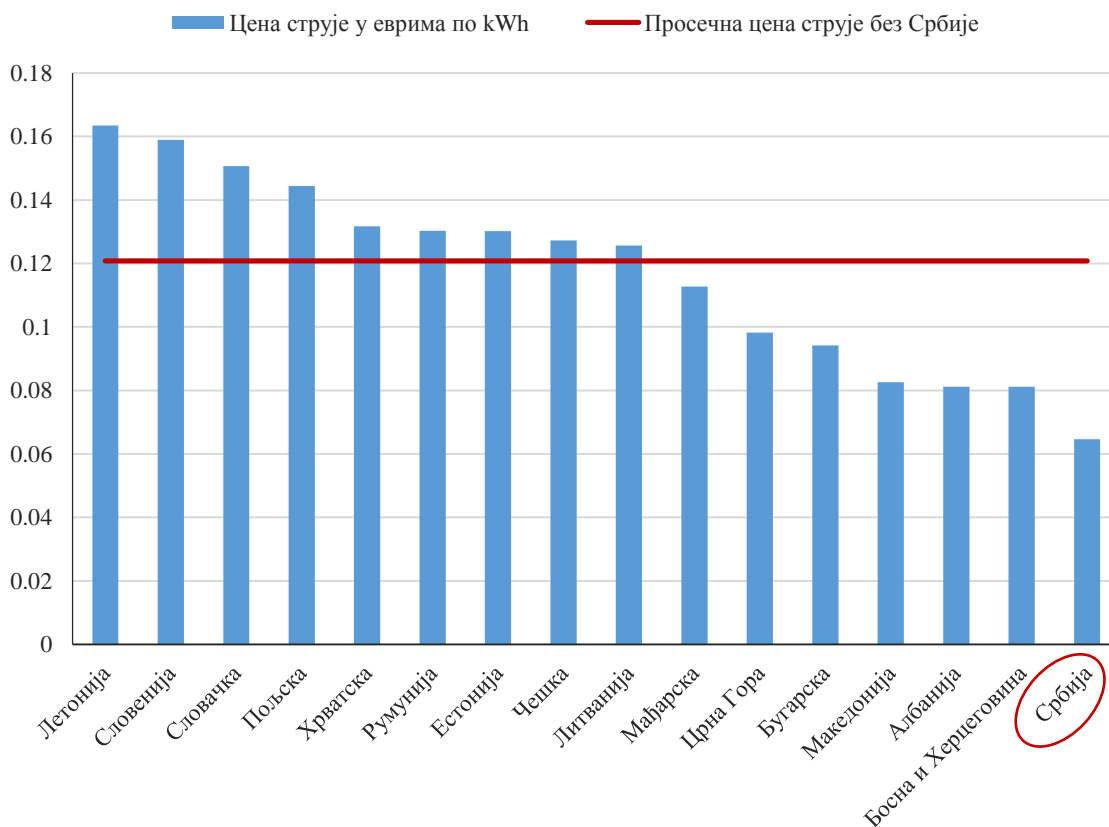
⁵³ Извор: АПР

⁵⁴ За више детаља видети поглавље 4: Оцена спровођења приватизације државних предузећа.

⁵⁵ Податак из 2014. године, „Извештај о раду Агенције за енергетику за 2014. годину”.

дестимулисала нерационална употреба електричне енергије. Повећање цене од маја 2016. године договорено је у споразуму са ММФ-ом, али без прецизирања тачног износа, а по последњим информацијама изгледа да је и одложено. На крају, напомињемо да само повећање цене струје не може да помогне ЕПС-у без истовремене примене мера за решавање његових других проблема. Напротив, може бити контрапродуктивно, јер повећање прихода предузећа којим се не управља на одрговарајући начин може подстаћи на нерационална трошења. Зато сматрамо да је имплементација других мера реформисања овог предузећа неопходан предуслов за даља повећања цене струје.

Графикон 5.1: Цена струје за домаћинства у земљама Централне и Источне Европе у 2015. години



Извор: Еуростат, податак за Србију укључује корекцију Фискалног савета за повећање цене из августа 2015. године.

Губици на мрежи могли би у наредних пет година да се умање са садашњих око 14% на око 10%, што би ЕПС-у донело врло важне уштеде. Губици на мрежи представљају мањак струје која стигне до крајњих потрошача у односу на количину струје која се емитује, и у Србији износе око 14%. Ови губици су знатно већи у односу на друге европске земље (где износе 5-6% у просеку) и настају због: структуре потрошње струје у нашој земљи;⁵⁶ старе електроенергетске инфраструктурне мреже која није довољно ефикасна; застарелих бројила за читавање потрошње струје; и крађа. Због карактеристика потрошње електричне енергије (већа потрошња домаћинстава него

⁵⁶ У Србији је заступљенија струја ниског напона (коју користе домаћинства), код које су због карактеристика електричне енергије губици на мрежи по дефиницији већи него при коришћењу струје високог и средњег напона (коју користи индустрија). Однос потрошње струје ниског према високом и средњем напону у нашој земљи је 60:40 док је у Европи овај однос обрнут.

индустрије), губитак на мрежи изнад уобичајеног европског нивоа у Србији ће морати да постоји, међутим, он може бити знатно мањи. Када узмемо у обзир различиту структуру потрошње у Европи и у Србији, видимо да би одговарајући репер за висину губитака био око 10% уместо садашњих око 14%. Уколико би ЕПС успео да постигне овај циљ, то би му донело веће повећање прихода од повећања цена из августа 2015. године, што илуструје значај смањења губитака на мрежи. Увођењем нових, тзв. „паметних” бројила могли би да се смање губици који представљају резултат крађа и коришћења старих мерних уређаја. Такође, овим би било могуће додатно умањити расходе ЕПС-а, јер нова бројила омогућавају даљинско (аутоматско) очитавање струје, без радника који излазе на терен. Међутим, бројни тендери за набавку савремених мерних уређаја су пропали и та процедура још увек није довела до њихове веће заступљености у систему ЕПС-а – иако би ово морала да буде једна од реформских мера која би требало да се имплементира што пре. Процењујемо да би умањење губитака на мрежи на око 10% могло да се достигне до 2020. године, посебно имајући у виду да се у наредних пет година очекује раст индустријске производње који би променио структуру потрошње електричне енергије у Србији и аутоматски довео до одређеног смањења губитака.

5.2. Србијагас

Србијагас је у тешким проблемима због чега је годинама највећи губиташ целе српске привреде и то скупо кошта државни буџет. Најозбиљнији проблем Србијагаса јесте неодрживо висока *ненаплативост* услуга. Годинама уназад Србијагас не успева да наплати око 40% своје испоруке гаса, што је пресудно утицало на урушавање пословања овог предузећа и довело до огромних губитака. Надаље, за покривање губитака Србијагас је интензивно узимао кредите за ликвидност, што је дуг овог предузећа попело на преко 1 млрд евра. Овим је отворен нов проблем – *превелика задуженост* предузећа. Како су кредити углавном били одобравани уз државу као гаранта (која данас гарантује за приближно 90% кредита Србијагаса), а Србијагас није успевао самостално да их враћа, отплата се врши из републичког буџета. Тако само ово предузеће држави намеће у просеку 200 млн евра трошка годишње. Такође, проблем лоше наплате довео је до *припајања неплатиша* Србијагасу, јер је Србијагас конвертовао своја потраживања у капитал (Азотара, МСК, раније Агрожив). Међутим, припајана предузећа и сама су лоша, те су додатно оптеретили билансе Србијагаса, док је наплата остала слаба. Поред свега наведеног, Србијагас треба и да се *организационо трансформише*, а први корак на том путу није био усклађен са прописима Европске енергетске заједнице. За разлику од других лоших јавних предузећа којима је ниска цена један од горућих проблема, чини се да цена по којој Србијагас продаје гас тренутно не ствара потешкоће у пословању Србијагаса, нарочито након последњих огромних појефтињења на светском тржишту која су значајно умањила трошкове компаније за куповину гаса. Требало би међутим преиспитати да ли је одређени напредак могућ и у том погледу (увозне цене гаса, улога посредника у куповини и цене транзита кроз Мађарску). Још један проблем неуспешних јавних предузећа који не мучи Србијагас јесу укупни трошкови зарада. Наиме, Србијагас нема велики број запослених (око 1.100 у односу на преко 35.000 у ЕПС-у и 17.000 у Железницама), па без обзира на висину просечне зараде, укупна маса зарада неће имати велики билансни значај. То што Србијагасу укупни трошкови зарада не представљају толико оптерећење као другим јавним предузећима, не значи да не треба анализирати да ли у њему ради вишак запослених и да ли су плате одговарајуће. Чињеница да су у катастрофалном предузећу попут Србијагаса запослени добили великодушне бонусе у 2015, када су плате у јавном сектору умањене, директно говори о одсуству контроле и свести о томе

да практично сви грађани Србије плаћају огромна средства због лошег пословања овог предузећа и да је реформа његовог пословања неопходна.

У 2015. години Србијагас ће највероватније забележити бољи резултат, али не својом заслугом – предузеће је у суштини остало једнако неуспешно као и раније. Снажан пад цене нафте на светском тржишту утицао је и на пад цене гаса. То је, последично, спустило цену по којој Србијагас продаје својим купцима а, као резултат, нижа продајна цена гаса разумљиво је довела до боље наплате. Међутим, што је још важније, нижа цена посебно се одразила на бољу наплату највећих неплатиша (Азотара, Петрохемија, МСК) јер продајне цене њихових финалних производа немају јаку директну везу са тржиштем енергената и нису тако драстично опале.⁵⁷ Ово је, иначе лошим предузећима, омогућило да измирују своје текуће обавезе према Србијагасу и можда чак да у 2015. години уђу у зону профитабилности. Међутим, чини се да неуобичајено повољан однос између куповних и продајних цена у индустрији већ почиње да се смањује (што је очекивана последица деловања конкуренције)⁵⁸, а са њиме ће се неминовно урушити и наплата Србијагаса. Такође, повољан однос куповних и продајних цена имале су и градске топлане (такође велики дужници Србијагасу), које нису много спустиле цену грејања за домаћинства, а с друге стране су од Србијагаса куповале гас по новој, нижој цени. Још једна срећна околност у 2015. за топлане била је топла зима. Захваљујући блажим временским приликама топлане су имале знатно мању потрошњу гаса и тако смањиле трошкове, а истовремено су одржале приходе на упоредивом нивоу (у Србији јако мали део грејања се обрачунава по потрошњи). Тако су топлане у 2015. година биле у могућности не само да плаћају текуће обавезе према Србијагасу већ уз то и да отплаћују свој стари нагомилани дуг, што је све привремено побољшало резултат Србијагаса у 2015. години. Међутим, пословање Србијагаса не може одрживо да се побољша због бољих температурних услова у појединим годинама. Сви поменути фактори у 2015. одразиће се на бољи резултат Србијагаса, али је тај резултат потпуно случајан и самим тим дугорочно неодржив.

У прилог томе да Србијагас још увек лоше послује говори и чињеница да је држава у 2015. морала да преузме његов дуг према НИС-у. Упркос најављеном ограничавању нове помоћи државним предузећима у процесу фискалне консолидације, републички буџет морао је још једном да стане иза Србијагаса. Тако је у децембру 2015. године преузето 200 млн евра дуга према НИС-у насталог због неизмирене обавезе за испоручени гас у периоду од децембра 2011. до марта 2013. године.⁵⁹ То што је држава била принуђена да преузме дуг за који првобитно није гарантовала само је још један посредни доказ да ни сва побољшања из 2015. нису довољно унапредила капацитете Србијагаса да сам уредно сервисира своје обавезе.

Србијагас је у претходних годину дана врло мало предузео да се реформише. Током 2015. започета је организациона трансформација Србијагаса која је неопходна како би се структура овог предузећа ускладила са прописима Европске енергетске заједнице. Иако подела Србијагаса још увек није довршена онако како би требало, због утицаја међународног окружења ипак не очекујемо веће проблеме на том пољу. Такође, од фебруара 2015. године наплаћује се транзитна накнада за гас која је растеретила републички буџет плаћања гарантованих дугова Србијагаса у износу од око 60 млн евра. Ово јесу одређени помаци, међутим, нису усмерени на највеће проблеме и нису довољни. Нова организациона структура јесте важна, али организација није била узрок

⁵⁷ На пример, Азотара гас користи за производњу минералних ђубрива која се користе у пољопривреди, док МСК и Петрохемија своје производе пласирају хемијској индустрији.

⁵⁸ Видети, такође, поглавље 4: Оцена спровођења приватизације предузећа.

⁵⁹ Уз тај износ, држава је, као и раније, платила и активираних гаранције за кредите Србијагаса које су у 2015. износиле око 140 млн евра.

губитака предузећа, а 60 млн евра од накнаде практично само пролази кроз Србијагас и користи републичком буџету, а уз то и није нарочито велика сума у односу на део дугова који држава плаћа уместо Србијагаса. На решавању суштинских проблема Србијагас није учинио никакав трајни помак. За разлику од осталих јавних предузећа које смо анализирали, Србијагас није дефинисао чак ни план реформи. Према првобитним најавама у аранжману са ММФ-ом, план финансијског реструктурирања Србијагаса требало је да буде готов у октобру 2015. године. Међутим, поражавајућа је чињеница да, и поред померања рокова, не само да се ово није догодило, него још увек није извршено ни најављено ревизорско скенирање тренутног финансијског стања предузећа. Другим речима, за читавих годину дана није утврђена чак ни полазна основа за израду реформског плана.

Уместо правог решавања проблема, понављају се грешке из прошлости – у 2015. години Србијагасу припојена је Азотара, још један у низу припојених губиташа неплатиша. У пословању Србијагаса била се установила лоша пракса да се нагомилани дуг предузећа која не плаћају гас трансформише у удео у власништву Србијагаса над тим предузећима (то се десило са МСК, Петрохемијом и другима). Ово је био начин да се одложи суочавање са проблемом незадовољавајуће наплате и да се лоша државна предузећа одрже у животу преко Србијагаса. Иако је 2015. година требало да донесе заокрет у пословању, већ у фебруару 2015. године Србијагасу припојена је и Азотара, чиме је настављено избегавање болних мера неопходних за оздрављење Србијагаса.⁶⁰ Под тим мерама на првом месту подразумевамо обустављање испоруке гаса свакоме ко није редовни платиша, што је, уместо припајања, требало да се деси Азотари. Такође, теоријско могуће решење за предузећа која нису у стању да плаћају гас јесте приватизација целог предузећа или оних делова који могу одрживо да послују. У супротном, уколико приватизација није могућа, једина прихватљива судбина за несолвентна предузећа јесте стечај. Тек би примена ових мера представљала прави реформски корак и најавила одрживо решавање проблема Србијагаса.

5.3. Железнице Србије

Железнице Србије послују веома неуспешно и потпуно зависе од субвенција из републичког буџета. Неодрживост тренутног пословања Железница можда најбоље илуструје податак да приходи из пословне активности предузећа (без субвенција државе) нису довољни да покрију ни трошкове за плате запослених. Разлози за ово се налазе како на страни расхода, тако и на страни прихода предузећа. На страни расхода, највећи проблем представља велики вишак запослених који се процењује на око трећину од њиховог укупног броја. Уз то, Железнице одржавају веома нерационалну мрежу пруга од којих најмање 20% нема оправдање у броју путника и превезеном терету. На страни прихода предузећа, највеће проблеме представљају неодговарајуће ниска цена у путничком саобраћају и низак степен наплате (и у путничком и у робном транспорту). Држава за функционисање Железница већ годинама издваја велика средства и ово предузеће је највећи појединачни корисник државних субвенција (у просеку око 11 млрд динара годишње). Премда у Европи није редак случај да државе издвајају знатна средства за субвенционисање железничких предузећа, у другим земљама та средства се углавном усмеравају на инвестиције у модернизацију и унапређење квалитета инфраструктуре. У Србији, међутим, држава не субвенциониса инвестиције, које су у Железницама изразито ниске, већ одржавање у животу неуспешног и застарелог система. Директна последица ниских инвестиција је и

⁶⁰ Конвертовањем око 19 млрд динара потраживања у капитал Србијагас постао је власник чак 87% Азотаре, што говори о томе колико је дуг Азотаре према Србијагасу био велики.

неприхватљиво низак квалитет железничке инфраструктуре. Међународне анализе у области конкурентности показују да је квалитет железничке инфраструктуре у Србији веома лош: просечна брзина возова износи тек око 50 км на сат, већина локомотива увелико је надживела свој оперативни животни век, а тек је око 35% вагона из постојећег возног парка у теретном саобраћају оперативно.⁶¹ Уз све то, лоши пословни резултати Железница резултирају нередовним измиривањем доспелих обавеза ка другим привредним субјектима, чиме се, у крајњој инстанци, угрожава ликвидност читаве привреде. Железнице имају дуг од преко 4 млрд динара за струју и преко 1 млрд динара на име комуналних услуга, судских такси итд.

Током 2015. године у Железницама су се десили значајни реформски кораци – промењена је организациона структура и усвојен је одговарајући вишегодишњи план реформе. Од августа 2015. године, предузете су прве конкретне мере за унапређење пословања Железница и то у форми статусне промене предузећа – *Железнице Србије подељене су на четири одвојена предузећа* (за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и холдинг предузеће).⁶² Промена организационог и институционалног устројства Железница представља оправдан корак са аспекта повећања ефикасности пословања и у складу је са међународном праксом. Међународна искуства показују да раздвајање традиционалног „монолитског“ железничког предузећа на неколико независних (тј. одвајање инфраструктуре од активности превоза путника и робе) углавном води ка свеукупном унапређењу перформанси предузећа. Такође, ова статусна промена у складу је са законском регулативом и уобичајеном праксом земаља ЕУ, а део је и споразума који је Влада склопила са ММФ-ом. У октобру 2015. године *усвојен је План за реформу Железнице 2016-2020*, у коме су препознати практично сви горући проблеми овог предузећа (поменути у првом пасусу), али, што је још важније, понуђена су и нека конкретна решења за њих и мере која би у том циљу требало да се спроведу. На крају, дошло је и до *измене у начину субвенционисања предузећа*, која се десила паралелно са променом организационе структуре. Насупрот досадашњег паушалног одређивања укупног износа буџетских субвенција за Железницу, од 1. јануара 2016. године, субвенције ће директно бити везане за остваривање унапред дефинисаних резултата (попут пређених путничких километара, квалитета пруга, капацитета мреже, безбедности у саобраћају, итд.). Тиме се ствара подстицај да железничка предузећа „конкуришу“ за одређене износе субвенција путем унапређења пословних перформанси и подизања квалитета пружених услуга. На овај начин субвенције ће, за разлику од досадашње праксе, већим делом бити повезане са одржавањем и унапређењем железничке инфраструктуре, уместо искључиво на текуће расходе (плате). Узимајући у обзир претходно, можемо закључити да су током 2015. уложени значајни оперативни и аналитички напори како би се створила чврста институционална основа за оздрављење железничких предузећа, што Фискални савет поздравља.

Усвајање петогодишњег Плана реформи је добар почетни корак у решавању бројних проблема Железница – али већ постоје наговештаји кашњења у његовом спровођењу. Усвојени План реформе за период 2016-2020. је у начелу добар. Препознати су горући проблеми у пословању Железница (на које је у више наврата

⁶¹ Оквирни уговор за техничку подршку Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, и „Железницама Србије“ А.Д. у припреми плана за корпоративно и финансијско реструктурирање железнице Србије, Финални извештај, 9. октобар 2015. године.

⁶² ЖП Воз (превоз путника), ЖП Карго (превоз робе), ЖП УИ (управљање железничком инфраструктуром) и ЖС АД (холдинг предузеће, које је основано како би пружило оперативну подршку у виду решавања „историјског“ дуга, преузимања вишка имовине, преузимања броја радника који ће бити рационализован, итд, а за које се планира да престане да послује 31. децембра 2017. године). Сва новонастала предузећа основана су у форми акционарских друштава.

указивао и Фискални савет у својим анализама⁶³) и предвиђен је скуп мера за њихово отклањање. Те мере су: 1) снажно смањење броја запослених (за више од 6.000, односно трећину, кроз пет година); 2) рационализација мреже пруга (укидање траса класе 5 и 6 до краја 2017. године, односно смањења мреже пруга за преко 800 км); 3) повећања цене путничког саобраћаја; 4) подизање степена наплате и 5) повећање инвестиционе активности. Неке од ових мера (смањење броја запослених, рационализација мреже пруга) представљене су у Плану реформи конкретније бројевима и по годинама, док су неке (попут повећање цена и наплативости услуга) само препознате као неопходне, без конкретнијих и мерљивих индикатора њиховог спровођења. План реформе Железница је дакле у начелу добар, али је кључно да се доследно и спроведе. Прелиминарне анализе Фискалног савета међутим показују да се већ крајем 2015. и почетком 2016. појављују наговештаји озбиљних проблема и кашњења у његовој реализацији – прва фаза отпуштања прекобројних касни и поред најава, такође је најављено одређено повећање цена у путничком саобраћају од кога се одустало, постоје наговештаји проблема у рационализацији мреже пруга и друго. У наставку текста даћемо нешто детаљнији приказ потребних реформи и пресек тренутног статуса решавања највећих проблема Железница.

Вишак радника оправдано је препознат као најважнији проблем – али се са спровођењем планиране рационализације броја запослених већ касни. Најозбиљнији проблем са којима се Железнице већ годинама суочавају јесте превисок број запослених. Тренутно у Железницама ради преко 17.000 запослених, а анализе показују да су и старосна и квалификациона структура запослених неодговарајуће.⁶⁴ Укупни издаци за запослене премашују 60% оперативних трошкова и већи су од пословних прихода за око 5 млрд динара. Ови налази недвосмислено указују на то да се по величини ради о највећем проблему чије је решавање пресудно за оздрављење железничких предузећа и нема алтернативу. Влада је препознала овај проблем и Планом реформи Железнице за 2016-2020 предвидела веома снажно смањење броја запослених за око 2.700 у 2016. години, након чега би требало да уследи додатно смањење током наредних година (укупно пројектовано смањење броја запослених кроз пет година износи преко 6.000 људи). Са оперативног аспекта, спровођење процеса рационализације замишљено је тако да се идентификовани вишак радника прво пребаци у тзв. „четврто предузеће“ (ЖС АД), након чега би, по унапред одређеним критеријумима, они напустили ово предузеће уз отпремнине (за које делом постоје средства у буџету, а делом је планирано да се финансира из пословања предузећа).⁶⁵ Међутим, тренутно доступни подаци из различитих извора недвосмислено указују на то да се, упркос плановима и најавама, касни са спровођењем ове мере. Детаљан увид у планове новонасталих железничких предузећа⁶⁶ показује да су за 2016. пројектована два сукцесивна таласа смањења броја запослених, један почетком а други крајем године. Међутим, јавили су се отпори синдиката⁶⁷ који овај процес знатно успоравају и планирани вишак запослених још увек, ни у приближном броју, није пребачен у „четврто предузеће“ како је планирано. Потврду да се још увек није кренуло у

⁶³ Фискални савет у неколико наврата је указивао и анализирао проблеме у пословању Железница – видети нпр. извештај „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“, 31. јул 2014. године.

⁶⁴ План за реформу Железнице 2016-2020. године

⁶⁵ У мери у којој буџетска средства не буду довољна, Планом је предвиђено да новац за исплату социјалних програма буду обезбеђена приходима из пословања (бар за запослени који одлазе у принудну пензију) или узимањем кредита од међународних финансијских институција (нпр. Светска Банка и ЕБРД су и раније подржавале реструктурирање броја запослених у Источној Европи).

⁶⁶ План реформе Железница 2016-2020.

⁶⁷ Извор званичан сајт Синдиката железничара Србије <http://www.szs-railsyn.org/index.htm>.

најављено осетније смањење броја запослених дају и последњи фискални подаци – наиме, у јануару 2016. није било исплата на име отпремнина радницима у предузећима у приватизацији нити јавним предузећима (није било реализација издатака са позиције Транзиционог фонда). Узимајући у обзир претходно изнете чињенице, можемо закључити да се рационализација броја запослених у Железницама за сада евидентно одвија спорије него што је планирано. Уколико се током наредних месеци не убрза овај процес и кашњење у имплементацији забележено крајем 2015. и почетком 2016. године не надокнади, процес консолидације пословања железничких предузећа биће знатно успорен и отежан, а могући су и финансијски проблеми овог предузећа и кратком року, пошто су планови за 2016. прављени са мањим бројем запослених.

Најављену рационализацију мреже пруга оцењујемо као потребну и оправдану, али постоје проблеми у имплементацији. Усвојени План реформи Железнице предвиђа да се до 2018. године затвори преко 20% инфраструктурне мреже (односно око 820 км пруге). Спровођење рационализације путне мреже у складу са овим планом може да донесе значајне уштеде. Те уштеде неће се само непосредно односити на смањење материјалних трошкова предузећа (које и неће бити драстично), већ и на стварање предуслова за смањивање броја запослених за чијим послом престаје потреба. Због тога је битно да се процес смањења броја запослених спроводи координисано са рационализацијом мреже пруга. Нешто мање од половине мреже предвиђене за рационализацију чине пруге које се већ дуги низ година не користе, услед чега сматрамо да се њихово гашење без већих потешкоћа може спровести у релативно кратком року. Међутим, гашење преосталог дела пруга, који је и данас оперативан, може се показати теже изводљивим, имајући у виду да су се већ сада јавили одређени отпори, углавном са локалног нивоа власти. Конкретно, ради се о линијама 5. и 6. класе, које, са једне стране карактеришу мали број регистрованих путника и ниска улагања, а са друге стране, њихово функционисање захтева ангажовање одређеног броја радника. Као једно од решења предложено је да, уколико постоје интерес регионалних/локалних самоуправа и неопходна финансијска средства, управљање овим деловима железничке мреже буде препуштено локалним властима. Ипак, за сада се ради само о знацима, и Фискални савет не располаже детаљнијим изворима података на основу којих бисмо могли донети прецизну оцену овог предлога.

Проблем ниских цена путничког транспорта такође је препознат у Плану реформи, услед чега се у наредном периоду планира њихов реални раст. Железнице се већ дуги низ година суочавају са проблемом ниских прихода из текућег пословања, што је, једним делом последица ниских цена путничког превоза (док су у превозу терета цене ближе тржишним). Цене карата у путничком саобраћају нису значајније повећаване још од 2010. године, и сада су већ знатно ниже од минималног оправданог нивоа.⁶⁸ План реформе укључује решавање овог проблема и предвиђа континуиран реалан раст цена карата у наредних пет година.⁶⁹ Фискални савет корекцију цене препознату у Плану реформи сматра потребном и економски оправданом, међутим, наглашавамо да је онда потребно израдити и учинити јавно доступним, детаљнији програм којим су обухваћени динамика и конкретни износи повећања. Кредибилитет најаве о увећању цена карата додатно угрожавају искуства неуспелих покушаја повећања цена у прошлости. Средином 2015. године било је већ најаве да ће се повећати цене путничког железничког превоза, али се у међувремену од ове мере одустало. У кратком року, поред одређеног раста цена, могуће је и потребно размотрити укидање или умањење појединих повластица, корекцију тарифних зона, и сл. Поменућемо на крају и то да тренутно сматрамо оправданим само умерено

⁶⁸ Monslave, C. (2011), *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track?*, World Bank.

⁶⁹ План реформе Железнице 2016-2020, стр. 6.

повећање цена железничких услуга, а да би нешто значајније повећање цена морало да буде испраћено побољшањем постојећег квалитета и поузданости пружене услуге (кашњења). Због тога је потребно додатно убрзати реализацију инвестиција и улагања у модернизацију железничке инфраструктуре.

Железнице и даље бележе веома ниске стопе наплативости услуга како путничког тако и робног транспорта. Фискални савет не располаже анализама нити подацима који би омогућили прецизну анализу ефикасности наплате, премда постоје релативно поуздани наговештаји да висок проценат путника избегава плаћање возне карте. Илустрације ради, поменућемо да се чак на око 10% свих оперативних железничких станица региструје мање од 20 путника годишње.⁷⁰ Овај показатељ је јака индиција неефикасности у наплати карата,⁷¹ јер је вероватније да је број путника који користи железничке станице већи, међутим већина не евидентира се имајући у виду да не плаћа карте.⁷² Додатно, на проблем ниске наплате указује и сам План реорганизације – у њему је препознато да је, осим ниских цена, веома низак степен наплате озбиљно ограничио приходе из текућег пословања. Фискални савет подржава то што је у Плану најављена имплементација одређених мера на терену, усмерених ка побољшању степена наплате (нпр. интензивнија провера карата као и повећања броја контролних пунктова). Ипак, и даље нема конкретних назнака о томе како ће и у ком року то са оперативног аспекта бити спроведено. То је, уједно, основни разлог услед кога сматрамо да је потребно системским приступом смањити овај проблем. На крају, напоменућемо да је проблематична и наплата услуга теретног саобраћаја. На пример, током 2014. године, процењено је да скоро 4 млрд динара потраживања од купаца која су старија од годину дана неће бити наплаћена.⁷³ Најпроблематичнија предузећа која не плаћају услуге железничког саобраћаја и имају највеће дугове према Железницама су државна предузећа у реструктурирању, због чега је веома битно да се њихова судбина разреши током 2016. године у складу са најавама и плановима Владе.

Предвиђа се осетно повећање инвестиција у железничку инфраструктуру у периоду 2016-2020, што је добро, премда наше анализе показују да је усвојени план претерано амбициозан и мало је вероватно да ће се у потпуности спровести. Ниска инвестициона активност је озбиљан проблем са којим су се Железнице континуирано сусретале током претходних година. Директна последица неадекватног третмана инвестиција у железничку инфраструктуру јесу пруге ниског квалитета (на којима је просечна брзина возова испод 50 км на сат), застарели возни парку и услуга транспорта која по квалитету не одговара стандарду у упоредивим земљама. Планом реформе најављен је корак у добром правцу – планирано је повећање капиталних расхода у наредних пет година. Тачније, предвиђено је да капиталне инвестиције у наредних пет година буду реализоване у износу од преко 2,7 млрд евра, односно око 8,4% БДП-а. Фискални савет позитивно оцењује напоре Владе усмерене ка повећању улагања у железничку инфраструктуру, премда наглашавамо да план ипак није у потпуности реалистичан. Наиме, предвиђени раст би, према грубој апроксимацији, значио реализацију од готово 1,7% БДП-а инвестиција на годишњем нивоу – што сматрамо исувише амбициозним и мало вероватним. Илустрације ради, укупне годишње инвестиције путарских предузећа, која су током претходних година била ипак знатно

⁷⁰ Републички завод за статистику, Саобраћај и телекомуникације у Републици Србији (2014), јануар 2016.

⁷¹ Делом је вероватно последица и тога што су у ову статистику укључене неке станице специјализоване за теретни саобраћај, али то не даје пуно објашњење

⁷² На пример, насеље са преко 5.000 становника, имало је у 2014. години само један регистровани одлазак са припадајуће железничке станице.

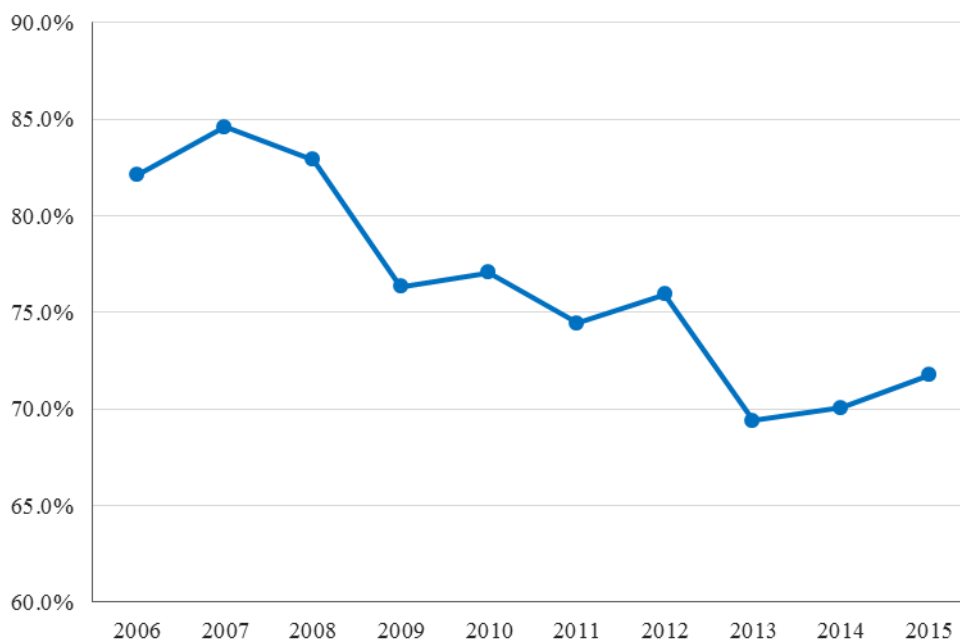
⁷³ Годишњи извештај о пословању за 2014. годину, „Железнице Србије“ А.Д.

ефикаснија од Железница у реализацији пројеката, обично не прелазе 1% БДП-а. Дакле, тешко је поверовати да ће железничка предузећа за само годину дана успети у тој мери да интензивирају инвестициону активност и унапреде ефикасност, и последично надмаше реализацију инвестиција у путеве за око 70%. Такође, историјски подаци додатно указују да план капиталних расхода Железница за период 2016-2020. представља мало вероватан исход – јер би садашњи расходи за инвестиције били вишеструко повећани већ од 2016. године.

6. РЕФОРМА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ И СУЗБИЈАЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

Борба против сиве економије представља један од пресудних елемената фискалне консолидације и најважнији извор додатних прихода у наредним годинама. Током наредне три године постоје многи потенцијални извори додатних непланираних расхода који би могли негативно да утичу на планове изложене у Фискалној стратегији, попут додатних расхода за јавна предузећа или предузећа у приватизацији. С позитивне стране, најважнији потенцијални извор додатног смањења дефицита у наредним годинама је ефикаснија борба против сиве економије. У Графикону 6.1 можемо приметити да је у пар наврата током протекле деценије дошло до осетног пораста сиве економије и последично пада ефикасности пореске наплате. Први раст сиве економије био је изазван глобалном економском кризом 2009. године, док је други пораст сиве економије 2013. године био резултат интерних фактора, пре свега услед слабљења капацитета пореске администрације.⁷⁴ Пад пореске дисциплине је стабилизован у првој половини 2014. године да би током друге половине године дошло до одређеног повећања пореске наплате, а овај позитиван тренд је настављен и током 2015. године.

Графикон 6.1: Тренд ефикасности наплате ПДВ-а у последњој деценији



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу званичних статистика. За више детаља о обрачуну ефикасности ПДВ наплате видети извештај „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, стр. 12-14, новембар 2013. године.

Ефикаснија борба против сиве економије представља не само важан елемент фискалне консолидације већ и један од предуслова конкурентнијег пословног окружења и одрживог привредног раста. Обим сиве економије у Србији, заједно са Бугарском и Румунијом, највиши је у Источној Европи и процењује се да износи преко 30% БДП.⁷⁵ Пореске утаје и сива економија су вишегодишњи и вишедеценијски

⁷⁴ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и Предлога буџета за 2014. годину“, 26. новембар 2013. године, стране 11 – 15.

⁷⁵ Важно је подсетити да се сива економија мери као процена укупног нерегистрованог *промета*, док БДП представља меру укупне додате вредности. Додата вредност може бити три, четири или пет пута мања од промета у сивој зони. Ово је важно имати у виду приликом пројектовања могућих прихода од

проблем српске привреде који је додатно наглашен последњих година, тј. након избијања економске кризе 2009. године и великог пада пореске наплате 2013. године. Отуда је неопходно спроводити одлучне и системске мере у борби против сиве економије не само како би се смањио буџетски дефицит већ и да би се заштитили солвентни сегменти домаће привреде чије легално пословање бива све више угрожено од стране привредника који делимично или потпуно послују у сивој зони.

Табела 6.1: Процењени обим нерегистрованог промета у сивој економији, Источна Европа, 2010. година

Држава	Промет у сивој економији (у % БДП-а)
Бугарска	32,3
Чешка	15,2
Естонија	29,2
Мађарска	22,1
Летонија	26,6
Литванија	29,3
Пољска	25,6
Румунија	29,5
Србија	30,1
Словачка	16,2
Словенија	24,1
ПРОСЕК	25,5

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

Постоји велики простор за додатна унапређења пореске наплате у наредном периоду. И поред скромног повећања пореске дисциплине у претходној години, у Графикону 3.1 можемо видети да је степен ПДВ наплате у 2015. години и даље осетно испод нивоа на ком је био 2012. године, пре великог пада пореске наплате у 2013. години. При том, побољшање ПДВ наплате крајем 2014. године и у 2015. години великим делом је резултат повећане наплате акциза на дуванске производе и нафтне деривате и последично пореза на додату вредност који се обрачунава на наведене акцизне производе.⁷⁶ Отуда постоји велики простор да се спровођењем одлучних и системских анти-евазионих мера повећа степен наплате ПДВ-а у наредним годинама. Конкретно, када би Србија успела да се врати на степен пореске дисциплине из 2012. године то би значило додатних 200 милиона евра додатних ПДВ прихода годишње. Такође, студија Фонда за развој економске науке (Крстић и др, 2013) процењује да је у средњем року од три до пет година могуће повећати укупну пореску наплату за (преко) 300 милиона евра под условом да се спроведу одлучне и системске мере које би обим сиве економије у Србији смањиле на ниво ниво просека Источне Европе (од 26% БДП).

Успешна борба против сиве економије захтева вишегодишње одлучно спровођење системских мера за унапређење ефикасности пореских органа. Сива

сиве економије који зависе од додате вредности, а не од укупног промета у сивој зони (који је вишеструко већи).

⁷⁶ Боља наплата акциза повлачи и бољу наплату ПДВ прихода. Тако 1 млрд додатних прихода од акциза на дуван значи 280 милиона динара додатних ПДВ прихода који се обрачунавају на поменути промет дуванских прерађевина. Са друге стране, 1 млрд додатних прихода од акциза на нафтне деривате повлаче додатне ПДВ приходе од око 450 милиона динара.

економија је, пре свега, системски проблем и њен перманентно висок ниво указује на постојање структурних проблема у привреди, неадекватност регулаторног оквира као и недостатак институционалног капацитета за његово спровођење. Отуда је искључена могућност брзих и лаких решења јер успешна борба против сиве економије захтева вишегодишњи системски приступ решавању овог проблема.⁷⁷ При том, и домаћа и међународна искуства наглашавају да ће успешност борбе против сиве економије кључно зависити од изградње инситутционалних капацитета Пореска управе како би се ефикасније откривале и процесуирале пореске утаје.

Фискални савет оцењује да је Владино Програм трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године одговарајући први корак у борби против сиве економије. Влада Србије је у првој половини 2015. године усвојила Програм трансформација, а затим и Акциони план, који (у начелу) омогућава дубинску реформу Пореске управе и изградњу модерне институције која би ефикасно откривала и процесуирала пореске утаје. Конкретно, План трансформације омогућава да Пореска управа дубински реформише своје кључне оперативне недостатке као што су нерационална организациона структура са великим бројем малих и неефикасних филијала, слаби и недовољни кадровски капацитети и вишеструко фрагментирани и превазиђени информациони системи који не омогућавају ефикасно управљање ресурсима и идентификацију пореских утаја на бази ризика.⁷⁸

Имплементација Програма трансформације у пракси се не спроводи задовољавајућом динамиком. Иако су одређени помаци направљени након усвајања Владиног Програма трансформације, кључна унапређења у сегменту изградње одговарајућих кадровских капацитета Пореске управе се не спровode у складу са иницијалним плановима. Конкретно, имајућу у виду неповољну старосну структуру запослених, пореска администрација се суочава са трендом пензионисања најискуснијих кадрова и неопходно је да организује запошљавање и обуку младих стручних кадрова који ће их заменити. Међутим, реализација планова за запошљавање и обуку нових младих кадрова још увек није започета, иако је занављање и кадровско оснаживање запослених дефинисано Планом трансформације. Кадровско оснаживање такође спутава и онемогућава неадекватна структура зарада запослених у Пореској управи која је је веома дестимулативна и онемогућава задржавање најквалитетнијих кадрова који прелазе у приватни сектор услед осетно бољих услова за рад.⁷⁹ Иако је овај проблем познат већ дуже времена, ништа није урађено како би се он решио или ублажио. Отуда је неопходна да релевантне државне установе препознају важност Пореске управе за успех борбе против сиве економије и фискалне консолидације у целини, и омогуће омогућиле Пореској управи да имплементира адекватан систем награђивања за своје запослене.

Успоравању процеса трансформације Пореске управе очигледно је и допринело непотребно усвајање Националног програма за субзијање сиве економије. Након усвајања Програма трансформације Пореске управе, Влада Србије је у децембру 2015. године усвојила *Национални програм за сузбијање сиве економије*, који сматрамо

⁷⁷ Изузетак би могле бити акције у сузбијању нерегистрованог промета акцизним производима, пре свега нафтним дериватима и дуванским прерађевина, где постоји релативно мали број великих произвођача и/или дистрибутера. Као што смо поменули, управо су анти-евазивне мере у области акциза биле заслужне за скромно повећање ПДВ наплате крајем 2014. године.

⁷⁸ За више детаља око реформских изазова са којима се Пореска управа суочава видети извештај Фискалног савета *Фискална консолидација у 2015. и основни реформски изазови*, стр. 41, јун, 2015. године.

⁷⁹ Неадекватан систем зарада не само да онемогућава Пореску управу да задржи најквалитетније кадрове већ и погодује потенцијалним коруптивним радњама, будући да су порески инспектори са платом од 500 евра задужени да проверавају милионске износе пореских утаја.

непотребним и потенцијално контрапродуктивним. Имајући у виду кључну улогу Пореске управе у борби против сиве економије, не видимо разлог да се након усвајања Програма трансформације усвајају додатни програми борбе против сиве економије. Тим пре што Владин Национални програм сузбијања сиве економије садржи поједине контроверзне одредбе које нису у складу са најбољом међународном праксом.

Фискални савет негативно оцењује Владин Национални програм за сузбијање сиве економије. Национални програм за сузбијање сиве економије не препознаје кључну важност (реформе) Пореске управе, већ напротив, маргинализује ову институцију и њене надлежности пребацује другим државним установама. Тако на пример, Национални програм прописује да је Републички секретаријат за јавне политике надлежан за праћење ефикасности пореске наплате кроз индикатор *ПДВ јаза*, иако је праћене ефикасности пореске наплате у недвосмисленој надлежности Министарства финансија и Пореске управе. Национални програм такође прописује “Начело заједничке одговорности” свих органа јавне управе, па чак и привреде и грађана, у борби против сиве економије – што је супротно доброј међународној пракси да успешна борба против сиве економије захтева концентрацију надлежности и одговорности у (институционално јакој) Пореској управи. Поједине мере које Национални програм предлаже, као што је такмичење локалних самоуправа у прикупљању фискалних рачуна, се пре могу сматрати маркетиншки-популитстичким него делотворним мерама циљаним ка смањењу пореских утаја.

Сматрамо да је процес који је претходио усвајању Националне стратегије за сузбијање сиве економије – проблематичан са професионалног становишта. Израдом Националне стратегије руководио је технички тим Републичког секретарија за јавне политике (РСЈП) и Националне алијанце са локалним економским развојем (НАЛЕД). Имајући у виду кључну улогу Пореске управе за успешност борбе против сиве економије, сматрамо да је непримерено да израдом стратегије ове врсте руководи РСЈП који нема ни надлежност ни професионалну експертизу неопходну за развијање делотворне стратегије за борбу против сиве економије. Активно учешће НАЛЕДа је такође спорно са становишта јавног интереса, јер се ради о организацији приватних компанија чији се интереси и професионална експертиза не поклапају нужно са јавним интересима Републике Србије. Такође, указујемо да је Фискални савет у јулу 2015. године доставио НАЛЕДу и РСЈП интерне коментаре и критике на радни нацрт Националног програма које нису адекватно адресиране нити објашњење приликом усвајања финалне верзије.⁸⁰

Некритичко фаворизовање он-лине фискализације представља један од најспорнијих аспеката Националног програма за сузбијање сиве економије. У Анексу смо описали некритичко фаворизовање он-лине фискализације које у Србији траје неколико година и које је такође присутно у Националном програму за сузбијање сиве економије. Тако се неаргументовано преувеличавају резултати он-лине фискализације у Хрватској и не износе се адекватни аргументи да је оправдано привреду и грађане оптеретити десетинама милиона евра трошкова преласка на нови систем. РСЈП и НАЛЕД нису међутим одговорили на ове и друге примедбе Фискалног савета приликом израде Националног програма. Шта више, студија исплативости он-лине фискализације није обелодањена приликом усвајања Националног програма, што сматрамо неприхватљивим са становишта професионалне транспарентности и заштите јавног интереса. Отуда позивамо да се читав Национални програм за сузбијање сиве економије врати на поновну јавну и професионалну дебату, која би била транспарентно

⁸⁰ Анализа Фискалног савета у вези са Техничким материјалима Координационог тела за сузбијање сиве економије, Интерни документ Фискалног савета, 10. јул 2015. године.

организована и руковођена од стране надлежних државних институција, пре свега Пореске управе.

Из свега наведеног Фискални савет не очекује знатније повећање пореске наплате у 2016. години. Боља пореске наплата је великим делом допринела знатном смањењу буџетског дефицита у 2015. години. Међутим, процењујемо да су могућности за брза и циљана унапређења пореске наплате у највећој мери исцрпљена и да ће даље унапређење пореске наплате захтевати дубинску реформу Пореске управе, која се не спроводи жељеном динамиком. Уколико изостане друштвена, политичка и професионална подршка за изградњу модерне и институционално јаке Пореске управе, борба против сиве економије ће извесно бити осуђена на неуспех. Отуда Фискални савет позива да се маргинализује, или потпуно стави ван снаге, Национални програм за сузбијање сиве економије и да се максимална подршка пружи Владином Програму трансформације Пореске управе, као кључном предуслову за повећање наплате пореских прихода у наредним годинама.

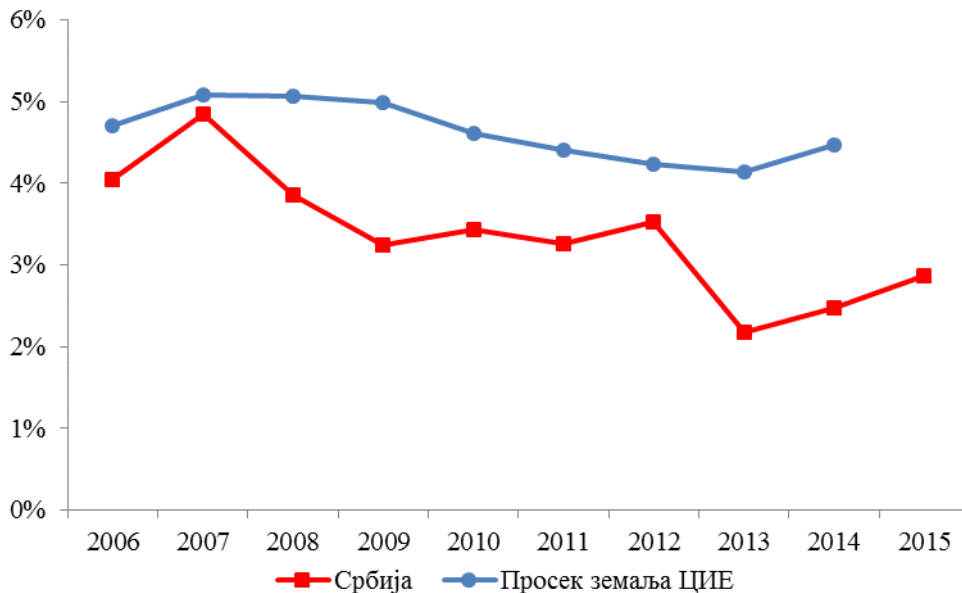
7. ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ: УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД И МОГУЋНОСТИ ЗА ЊИХОВ РАСТ У СРЕДЊЕМ РОКУ

Неефикасно извршавање јавних инвестиција једна је од највећих структурних слабости домаћих јавних финансија и уопштено економске политике у Србији. Упоредне анализе недвосмислено показују да је Србија у протеклој деценији издвајала знатно мање средстава за капитална улагања у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе. Недовољно инвестирање државе у инфраструктурне пројекте поставило је Србију готово на зачеље региона кад је реч о квалитету инфраструктуре и конкурентности привреде, што потврђују практично сва међународна истраживања. Међутим, иако је раст јавних инвестиција у средњем року економски оправдан, а постоје и реалне могућности за њихово повећање, званични планови Владе који су представљени у Фискалној стратегији то не предвиђају. Детаљнија анализа постојећих инвестиционих пројеката (и неких најављених) показала је да не само да средњорочни план јавних инвестиција није усклађен с реалним потребама Србије, већ и да не одговара најављеним роковима за завршетак радова на највећим инфраструктурним пројектима. Оцењујемо да је за завршетак свих деоница на Коридору 10 до марта 2017. и на Коридору 11 до краја те године потребно повећати капиталне расходе у 2016. преко годишњег буџетског плана за више од 1% БДП-а, што је мало вероватно. Ипак, наша анализа показује и да је контролисано повећање јавних инвестиција у средњем року и њихово постепено приближавање пожељном нивоу од 4-5% БДП-а потребно и могуће, без угрожавања основних циљева започете фискалне консолидације. Да би се то постигло, сматрамо да је неопходно изградити свеобухватни институционални оквир за планирање, извршење, али и праћење реализације свих капиталних пројеката државе током године, како би се на време уочиле и отклониле евентуалне потешкоће у њиховом спровођењу. У другом делу овог поглавља анализирали смо реализацију појединачних приоритетних (и највећих) инвестиционих пројеката државе и проценили могућности, али и највеће препреке, за убрзање њихове реализације и повећање јавних инвестиција у средњем року.

Јавне инвестиције у Србији од избијања економске кризе, а нарочито у последњих неколико година, знатно су испод њиховог нивоа у упоредивим земљама. Србија је у годинама пре избијања светске економске кризе у јесен 2008. године имала прихватљиво висока улагања у инфраструктуру од 4-5% БДП-а, што је приближно било једнако просеку у осталим земљама Централне и Источне Европе (видети Графикон 7.1). Међународни стандарди управо и указују на то да је за земље на сличном нивоу развијености неопходно да јавне инвестиције буду 4-5% БДП-а, имајући у виду њихове реалне потребе за унапређењем квалитета инфраструктуре и стварање добре основе за одржив привредни раст у дугом року. Међутим, док су капитални расходи опште државе у региону ЦИЕ у просеку током читавог периода после кризе остали на релативно високом нивоу од преко 4% БДП-а, у Србији је у два наврата дошло до њиховог оштрог пада. У периоду од 2008. до 2012. јавне инвестиције опале су са респектабилних 4,8% БДП-а (у 2007. години) на нешто мање од 3,5% БДП-а годишње, што је већ представљало осетно заостајање Србије у односу на земље у окружењу (за око 1 п.п. БДП-а). Додатно, неадекватан третман јавних инвестиција од почетка фискалне консолидације у Србији крајем 2012. године условио је даље смањење овог вида државне потрошње – до историјски најнижег нивоа од 2,2% БДП у 2013. Поређења ради, у тој години земље ЦИЕ издвајале су за јавне инвестиције у просеку око 4,1% БДП, дакле готово двоструко већи износ. Скроман раст капиталних

расхода у претходне две године (у 2015. износили су око 2,9% БДП-а) није омогућио да Србија знатније умањи постојећи заостатак у односу на упоредиве земље, нити је то било довољно да се у већој мери побољша квалитет инфраструктуре.

Графикон 7.1: Јавне инвестиције у Србији и земљама ЦИЕ, 2006-2015 (у % БДП-а)



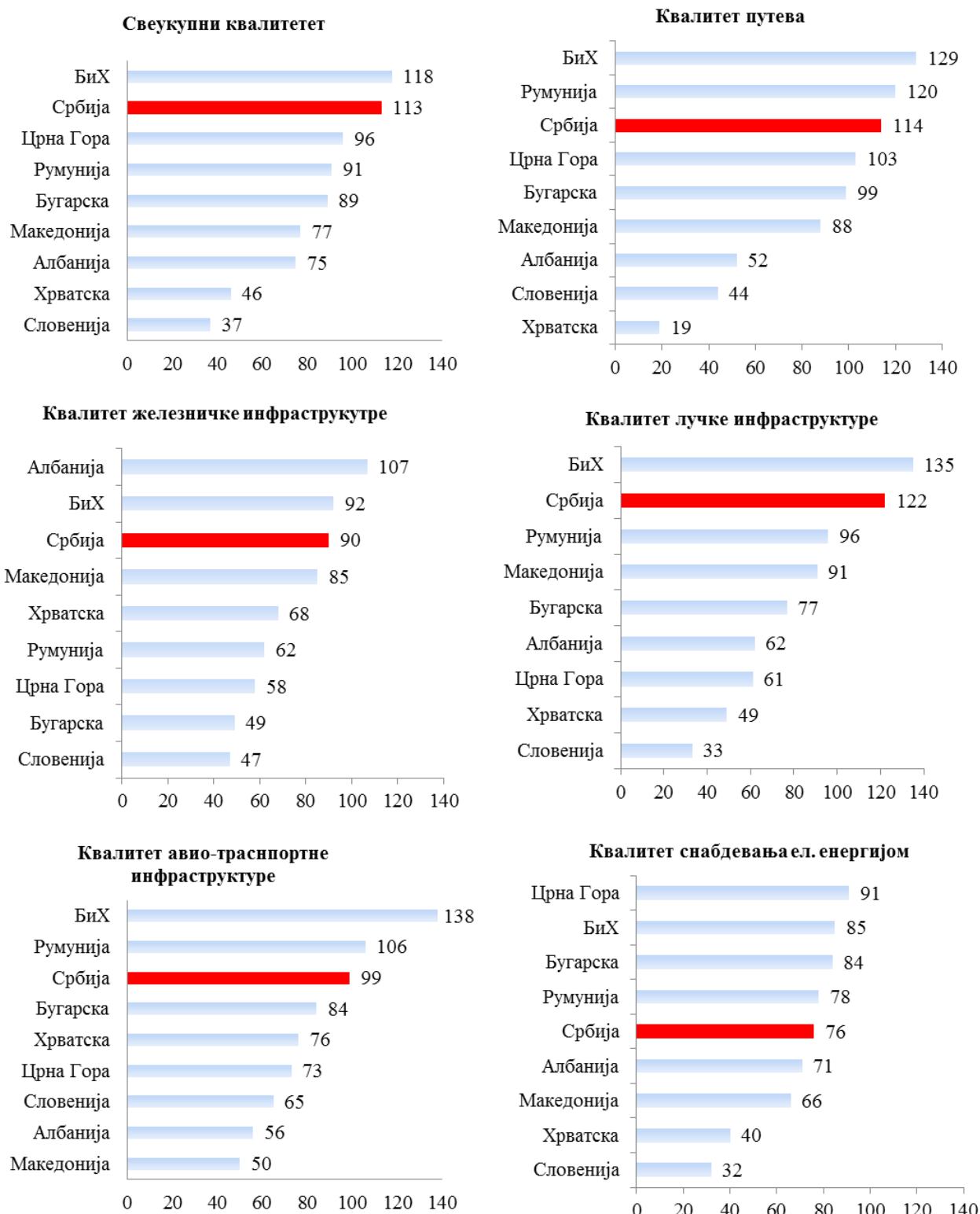
Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Eurostat и Министарства финансија

Недовољно инвестирање државе у инфраструктуру у претходном периоду одразило се на изразито лош ранг Србије на међународним листама конкурентности. У последњем објављеном Глобалном извештају конкурентности Светског економског форума за 2015. годину,⁸¹ према општој оцени конкурентности привреда Србије котира се прилично лоше и заузима 94. позицију од укупно 140 анализираних земаља. Приликом оцене опште конкурентности економије критеријуми стања и квалитета инфраструктуре имају релативно велики значај, и као што се може видети у Графикону 7.2, управо то је област у којој Србија већ годинама добија релативно слабе оцене и заостаје у односу на регион. Према свеукупном квалитету инфраструктуре Србија је рангирана као 113. земља, што је знатно слабији резултат у односу на земље у окружењу – примера ради, боље су рангиране Словенија (37), Хрватска (46), Македонија (77), док је лошије оцењена једино Босна и Херцеговина (118). Притом, када се погледају поједине врсте саобраћајне инфраструктуре (путна, железничка, авио-транспортна и лучка) Србија је по правилу међу три најлошије оцењене земље у региону. И нека друга истраживања, попут Извештаја о 15 година транзиције у земљама Западног Балкана који је објавио ММФ,⁸² свеукупан квалитет инфраструктуре у Србији оцењују као низак и међу најнижим је у поређењу са осталим земљама Југоисточне Европе. Овакви резултати несумњиво су последица прениских издвајања државе за јавне инвестиције у претходним годинама и опомињу да је за осетно побољшање конкурентности домаће привреде у средњем року неопходно повећати улагања у инфраструктуру, до пожељног нивоа од 4-5% БДП-а.

⁸¹ World Economic Forum (2015): The Global Competitiveness Report 2015-2016.

⁸² IMF(2015) The Western Balkans – 15 years of economic transition, Regional Economic Issues, Special Report

Графикон 7.2: Стање инфраструктуре у Србији и земљама региона у 2015. години



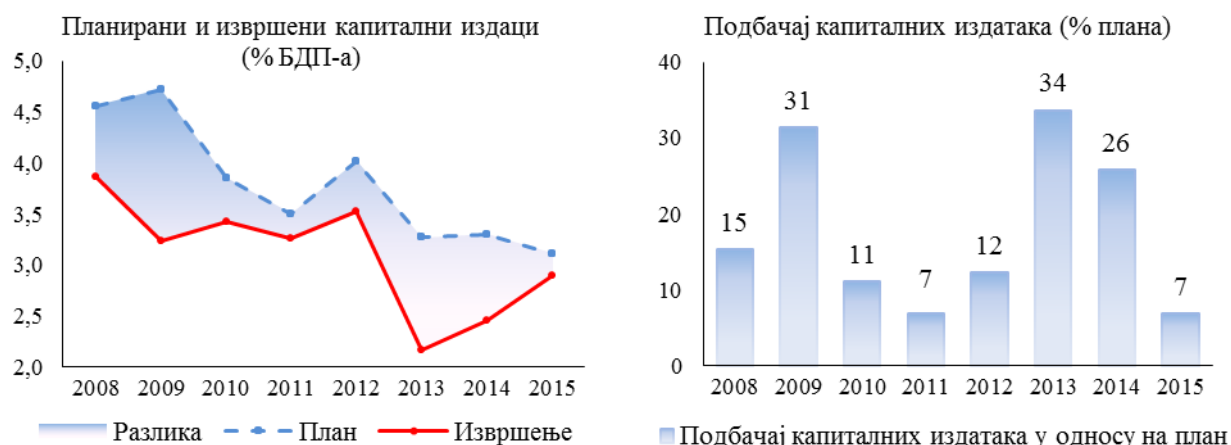
Извор: Анализа Фискалног савета на основу података Светског економског форума

Напомена: Ранг је у распону од 1 до 140 – најбољи ранг је 1.

Анализе Фискалног савета указују на то да је изразита неефикасност државе у реализацији јавних инвестиција основни разлог њиховог ниског извршења у претходном периоду. За разлику од осталих категорија јавних расхода, које су углавном извршаване у складу с планом, а неретко и преко буџетираних износа,

подбацивање у реализацији капиталних расхода буџета усталило се као уобичајена појава у протеклих десетак година (видети Графикон 7.3).⁸³ Проблем слабог извршавања јавних инвестиција постао је посебно изражен у 2013. и 2014. години, кад је подбацивање капиталних расхода у односу на план износило и преко 1% БДП-а (што значи да практично трећина планираних инвестиционих радова није била извршена). Анализе Фискалног савета указују на то да у Србији постоје неспорно приоритетни пројекти у области инфраструктуре и довољно (релативно повољних) средстава за њихово финансирање, што смо детаљније образложили у наставку овог поглавља. Самим тим, основни разлог за изражену неефикасност државе у њиховој реализацији представљао је недостатак уређеног системског оквира за управљање јавним инвестицијама и пропусти у готово свакој фази извршења пројеката. Овом приликом указујемо на неколико најупечатљивијих проблема: неодговарајућа пројектна документација, успорена и недовршена експропријација земљишта, слаба контрола извођача радова, лоша координација надлежних институција и преклапање одговорности и друго.⁸⁴ Притом, мањкавости су биле присутне на свим нивоима – од ресорних министарстава, преко државних предузећа задужених за организацију инфраструктурних радова, пројектаната, па до предузећа извођача радова – што је све имало за резултат знатно спорије извршење радова од планиране динамике, док су постављени рокови неретко и више пута одлагани.

Графикон 7.3: Планиране наспрам извршених јавних инвестиција (2008-2015)



Извор: Анализа Фискалног савета на основу података Министарства финансија

У 2015. остварен је одређени напредак у праћењу текућих инфраструктурних пројеката, али системских промена које су неопходне за ефикасније извршавање јавних инвестиција још увек нема. Јавне инвестиције су и током већег дела 2015. године извршаване знатно спорије у односу на буџетски план, али је нагли скок капиталних расхода у децембру омогућио да укупно кашњење ипак буде нешто мање од очекиваног (око 7 млрд динара). На тај начин остварен је пораст инвестиционе потрошње у односу на 2014. од око 0,5% БДП-а, превасходно у области путне и железничке инфраструктуре. Постоје индиције да је ово побољшање добрим делом последица предузетих мера почетком 2015. године – основана је посебна

⁸³ У посматраном периоду било је година (нпр. 2011.) када је реализовано и преко 90% годишњег буџетског плана за ове намене, премда је уобичајено подбацивање јавних инвестиција износило готово 20% (односно 0,5-1 п.п. БДП-а).

⁸⁴ За детаљан преглед свих проблема, анализу њихових ефеката као и препоруке за њихово отклањање, видети студију Фискалног савета „Јавне инвестиције у Србији: Подстицај раста у фискалној консолидацији“, из фебруара 2015. године.

имплементациона јединица при кабинету Председника Владе (*Delivery unit*), а извршене су и извесне организационе промене у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Доступни подаци указују на то да су ове мере донекле омогућиле отклањање неких уских грла у изградњи конкретних деоница и смањила кашњења у извршењу радова, а у одређеној мери унапређена је и координација између надлежних институција. Напомињемо, међутим, да благи напредак у реализацији јавних инвестиција у 2015. није широко распрострањен већ се углавном односи на неколико крупних капиталних пројеката (попут путног и железничког Коридора 10 и Коридора 11). У осталим областима инвестиционе потрошње државе уочени проблеми и даље коче осетније убрзање радова. Да би се то постигло у средњем року, сматрамо да је неопходно формирати свеобухватни институционални оквир за планирање, организацију, али и праћење реализације свих капиталних пројеката државе током године (не само приоритетних), како би се на време училе и отклониле све евентуалне потешкоће у њиховом извршавању.

Јавне инвестиције у Србији могуће је повећати у средњем року јер постоје неспорно приоритетни пројекти државе и доступна средства од око 2,7 млрд евра. Већ смо напоменули да расположивост финансијских средстава и адекватних пројеката нису препрека осетнијем повећању јавних инвестиција у Србији. Наиме, за потребе изградње инфраструктуре Србија располаже великим износом одобрених кредита од стране међународних финансијских институција, и то углавном под преференцијалним условима – дуг грејс период, каматне стопе које су најчешће знатно ниже од тржишних и слично. Анализа Фискалног савета показује да услед неефикасности државе у реализацији великог броја започетих инфраструктурних пројеката укупан износ одобрених а неповучених средстава из ових кредита тренутно достиже износ од око 2,7 млрд евра или 8,2% БДП-а. Највећи део средстава намењен је за приоритетне пројекте путне и железничке инфраструктуре, и то у износу од око 2,2 млрд евра, док је готово 500 млн евра намењено за пројекте у осталим областима (инвестиције у образовање, здравство, комуналну инфраструктуру, итд.).⁸⁵ Прецизније, за завршетак изградње приоритетних пројеката у области путне инфраструктуре (Коридора 10 и 11) преостала неповучена средства износе 1,1 млрд евра, док је за друге важне пројекте, попут Обилазнице око Београда и рехабилитације саобраћајница, доступно још око 280 млн евра. Кад је реч о железничкој инфраструктури укупна доступна средства износе око 820 млн евра док је билансно најзначајнији руски кредит намењен за пет различитих пројеката (железнички Коридор 10, делови пруга Београд-Будимпешта, Београд-Панчево и Београд-Бар и набавка возних композиција), од чега је неповучено око 650 млн евра. За пројекте у области остале инфраструктуре доступно је готово 470 млн евра, од чега се највећи део односи на изградњу клиничких центара у највећим градовима Србије (преко 180 млн евра). Другим речима, само ефикаснијом реализацијом постојећих пројеката (за која су средства већ обезбеђена) у наредне три године могуће је ниво јавних инвестиција у Србији приближити нивоу од око 4-5% БДП-а, који смо оценили као пожељан за земље на сличном нивоу развијености. Такође, напомињемо и да је реч о сврсисходним пројектима који углавном добро циљају основне инфраструктурне недостатке Србије и самим тим могу битно допринети повећању конкурентности домаће економије (и напретку на међународним листама).

Ограничени фискални простор за раст јавних инвестиција у средњем року могао би се повећати уз доследно спровођење планираних мера штедње и смањење

⁸⁵ За потребе ове анализе искључили смо инвестиције у области енергетике будући да је њихова реализација у надлежности електроенергетских јавних предузећа (пре свега ЕПС-а) која нису део опште државе и не улазе у трогодишњи план капиталних расхода у Фискалној стратегији.

непродуктивних буџетских расхода. Србија је крајем 2014. године започела нови трогодишњи програм фискалне консолидације, уз потписани аранжман са ММФ-ом, којим је предвиђено оштро смањење дефицита до 2017. и заустављање раста јавног дуга. Самим тим, фискални простор за повећање било ког вида државне потрошње у наредним годинама (без мера које би компензовале тако пропуштене уштеде) прилично је ограничен. Међутим, Фискални савет сматра да је уз доследно спровођење планираних мера штедње и циљано смањење неких непродуктивних расхода државе могуће повећати јавне инвестиције без угрожавања основних циљева фискалне консолидације (томе је допринео и бољи резултат од очекиваног у 2015. години). У идеалном случају, раст јавних инвестиција могао би се остварити у оквиру планираног умањења дефицита уз смањење мање продуктивних буџетских расхода у истој мери (на пример субвенција). Наиме, упоредне анализе показују да Србија издваја знатно већа средства за субвенције (за 1-1,5% БДП-а) у односу на остале земље Централне и Источне Европе, при чему су ефекти политике субвенционисања на привредни раст релативно мали. У одређеној мери, раст јавних инвестиција могао би се остварити и по цену благог повећања дефицита, а постоји неколико разлога зашто пораст ових расхода има мањи утицај на раст дефицита и јавног дуга у односу на остале видове државне потрошње. Пре свега, емпиријске анализе показују да је утицај добрих инвестиционих пројеката државе на привредни раст приближно три пута већи у поређењу с осталим буџетским расходима, па би се уз пратеће повећање привредне активности и запослености део инвестиционих расхода вратио у буџет кроз повећање прихода.⁸⁶ Из фискалног угла важно је и то што су за највећи број инфраструктурних пројеката већ обезбеђена релативно повољна средства, због чега није потребно ново задуживање на тржишту. То значи да би се повећање расхода за јавне инвестиције мање одразило на раст буџетских трошкова за камате у будућности, што је још један разлог због ког се јавне инвестиције суштински разликују од других видова буџетске потрошње и због чега њихово контролисано повећање не би угрозило започету фискалну консолидацију.

Иако је економски оправдано и могуће повећати јавне инвестиције у Србији у средњем року, плановима у Фискалној стратегији то није предвиђено. Упоредне анализе показале су да постоји реална потреба за повећање капиталних расхода у Србији у средњем року до нивоа од 4-5% БДП-а, док постојећи пројекти и доступна средства указују на то да постоје и могућности за њихов раст уколико се повећа ефикасност реализације јавних инвестиција. Исто тако, упркос спровођењу амбициозног програма фискалне консолидације могуће је пронаћи фискални простор за њихово повећање уколико се економске политике добро ускладе. Међутим, у званичним плановима Владе који су представљени у Фискалној стратегији за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину није предвиђен раст инвестиционе потрошње државе. Наиме, у предстојећем трогодишњем периоду планира се скроман номинални раст капиталних расхода, али њихово учешће у БДП-у остаје готово на истом нивоу као у 2015. години (око 3% БДП-а) – што није довољно. С јавним инвестицијама од 3,1% БДП-а, колико се планира у 2018. години, Србија би и даље остала на самом дну у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе, нити би то било довољно за опипљиво побољшање квалитета инфраструктуре.

Званични средњорочни фискални планови Владе не одговарају ни најављеним роковима за завршетак важних инвестиционих пројеката. Детаљна анализа постојећих инфраструктурних пројеката (чему је посвећен други део овог поглавља) јасно показује да планирани расходи за јавне инвестиције у Фискалној

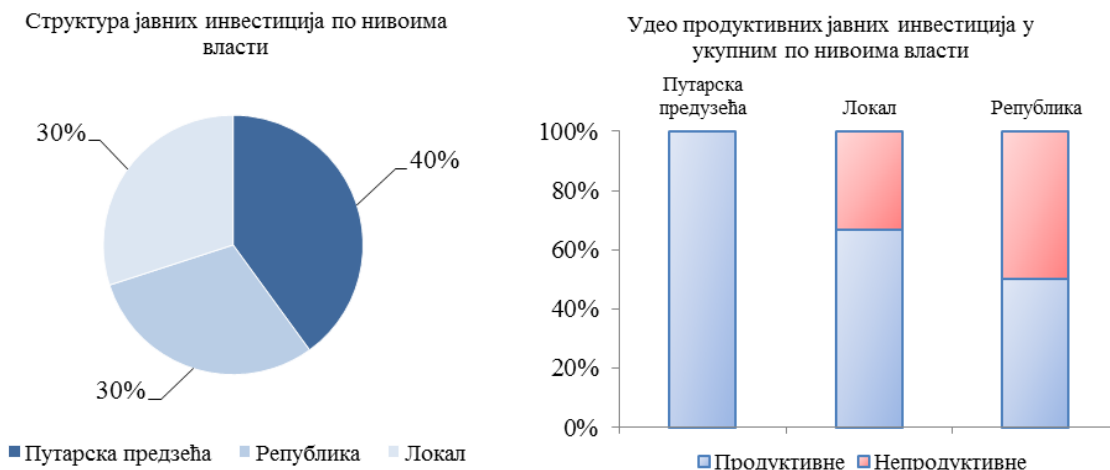
⁸⁶ Ова оцена важи у случају неспорно корисних и важних инфраструктурних пројеката, као што је изградња Коридора 10, док је у случају инвестиција које у потпуности изводе страни извођачи (са својом радном снагом и материјалом) фискални мултипликатор знатно мањи.

стратегији не подржавају најаве званичника о роковима за њихов завршетак. Наиме, рок за коначни завршетак свих деоница на Коридорима 10 и 11 померен је за пролеће 2017. године, што значи да је већ у 2016. потребно извршити радове у вредности од најмање 700 млн евра. Оцењујемо да ће то бити готово немогуће, јер би то значило да ће се у 2016. извршити четири пута више радова него што је било уобичајено у претходним годинама – посебно ако се има у виду да још увек нису отклоњени сви технички проблеми у њиховој реализацији. Притом, за ту намену је у Фискалној стратегији у 2016. години предвиђен практично упола мањи износ (нешто преко 300 млн евра), који обухвата укупно планиране капиталне издатке јавних предузећа у области путне инфраструктуре (ЈП „Коридори Србије“ и ЈП „Путеви Србије“) и предвиђено повлачење средстава из пројектних зајмова (из којих се финансира изградња Коридора 11). Другим речима, завршетак радова на Коридорима 10 и 11 у најављеним роковима захтевао би повећање јавних инвестиција преко годишњег плана за 2016. годину за више од 1% БДП-а. Имајући у виду да у протеклој деценији капитални расходи никада нису досегли до буџетираног износа, сматрамо да је непланирано пребацивање буџетског оквира за око 350 млн евра мало вероватно, а није ни пожељно из угла кредибилитета буџетског процеса.

7.1. Преглед приоритетних инфраструктурних пројеката

Приближно 75% укупних капиталних издатака опште државе чине инвестиције у инфраструктуру и представљају најквалитетнији вид јавне потрошње. У првом делу овог поглавља напоменули смо да повећање расхода за јавне инвестиције има приближно три пута већи утицај на раст БДП-а у односу на остале расходе државе, али је важно истаћи да немају све врсте капиталних улагања једнако велики утицај на раст привредне активности. У графикону 7.4 приказали смо структуру јавних инвестиција опште државе по нивоима власти и по њиховом утицају на БДП (продуктивне наспрам непродуктивних јавних инвестиција). Највећи део капиталних расхода опште државе (око 40%) односи се на улагања у саобраћајну инфраструктуру (изградња путног Коридора 10 и 11, као и железничког коридора 10) и налази се у надлежности ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“ (или се финансира из пројектних зајмова). Теоријска и емпиријска истраживања указују на то да оваква улагања у физички капитал имају најпозитивнији ефекат на привредни раст у кратком и средњем року, због чега их сврставамо у продуктивне инвестиције. Други део (око 30%) чине инвестиције у инфраструктуру од општинског и регионалног значаја, а њихова реализација је у надлежности локалног нивоа власти (градови и општине, укључујући и АПВ). Будући да се највећи део капиталних расхода на локалу такође односи на улагања у физички капитал (локалне саобраћајнице, комунална инфраструктура и слично), око 70% ових инвестиција може се оценити као продуктивне (приближно 20% укупних капиталних расхода опште државе). Сасвим супротно, код републичких капиталних расхода (око 30% укупних инвестиција) тек половина може се сматрати инвестицијама у ужем смислу, док остали издаци суштински то нису (улагање у робне резерве, унапређење наоружања војске и полиције, набавка софтверских лиценци и друго). Узимајући све у обзир, око 75% капиталних расхода опште државе представља „чисте“ јавне инвестиције у физички капитал и могу имати значајан позитиван утицај на привредну активност. Фискални савет се залаже за повећање управо овог вида јавних инвестиција и стога смо у другом делу овог поглавља анализирали могућности за њихов раст у средњем року кроз преглед најважнијих појединачних пројеката.

Графикон 7.4: Структура јавних инвестиција по нивоима власти и продуктивности



Извор: Анализа Фискалног савета

7.1.1. Путна инфраструктура

За приоритетне пројекте у области путне инфраструктуре одобрена су средства од око 2,3 млрд евра, од чега је неповучено око 1,4 млрд (4,2% БДП-а). Највећи део средстава у износу од око 1,8 млрд евра намењен је за финансирање изградње Коридора 10 и 11, док је око 450 милиона евра предодређено за остале пројекте у области путне инфраструктуре попут Обилазнице око Београда и рехабилитацију путева. Од укупно одобрених средстава преостало је да се повуче нешто више од половине, што би могао бити значајан извор раста капиталних издатака опште државе (види табелу 7.1) у наредним годинама. Од 1,4 млрд евра неповучених средстава за изградњу на Коридору 10 остало је још око 570 милиона евра (1,7% БДП-а), за Коридор 11 остало је још 510 милиона евра (1,5% БДП-а) док је за инвестиције у осталу путну инфраструктуру укључујући и Обилазницу око Београда преостало још око 280 милиона евра (1% БДП-а).

Табела 7.1: Преглед приоритетних пројеката у области путне инфраструктуре (у млн евра)

	Пројекат	Финансијер	Одобрено	Повучено	Неповучено
Коридор 10	E75 и E80	Светска банка	275	187	88
	E80	EBRD	150	56	95
	E80	EIB	265	130	135
	E75 и E80	EIB	314	66	248
Укупно Коридор 10			1004	439	566
Коридор 11	Сурчин - Обреновац	EXIM	228	0	228
	Обреновац - Уб	EXIM	274	82	192
	Лаковац - Љиг				
	Љиг - Прељина	Азербејџан	300	211	89
Укупно Коридор 11			802	293	509
Укупно Коридори 10 и 11			1806	732	1074
Обилазница око Београда	Обилазница око БГ А	EIB	60	44	16
	Обилазница око БГ Б	EIB	40	21	19
	Обилазница око БГ	EBRD	80	74	6
Укупно Обилазница око Београда			180	139	41
Остала путна инфраструктура	Рехабилитације и безбедност путева	Светска банка	74	19	55
		EIB	100	10	90
		EBRD	100	3	97
Укупно остала путна инфраструктура			274	32	242
Укупно путна инфраструктура			2260	902	1357

Извор: Анализа Фискалног савета

Коридор 10

Упркос благом убрзању радова на Коридору 10 током 2015. године, процењујемо да је мало вероватно да ће се све деонице завршити у најављеним роковима. За завршетак изградње Коридора 10 готово у целости су обезбеђена финансијска средства из кредита међународних финансијских институција, премда постоји неколико мањих деоница на којима ће наставак радова захтевати додатна средства. Међутим, упркос доступним средствима и приметног убрзања радова током 2015. године, процењујемо да се реализација овог пројекта и даље одвија спорије него што је планирано – закључно с децембром 2015. завршена је тек половина свих предвиђених радова на овом путном правцу. Анализе Фискалног савета показују да је неефикасно извођење радова углавном последица проблема са извођачима (стечај, раскид уговора), различитих техничких проблема на терену и извођењу радова, али и неких непредвиђених околности (попут проблема са археолошким налазиштима, и сл.). Додатни узрок спорије реализације него што је планирано лежи и у недовољно одговорном приступу надлежних институција, како у фазама планирања и пројектовања, тако и у фазама извођења и надгледања радова. Имајући у виду бројне проблеме на појединачним деоницама као и преостали обим радова неопходан за повезивање Коридора 10 у функционалну целину, Фискални савет процењује да није реално очекивати коначни завршетак радова пре 2018. године.

Доступна неповучена средства износе око 570 милиона евра, што је довољно за завршетак највећег дела преосталих радова на Коридору 10. Укупно одобрена вредност кредита међународних финансијских институција намењена изградњи овог путног правца износи око 1 млрд евра. Највише средстава (у износу од 579 милиона

евра) доступно је из кредита *EIB*, а у готово двоструко мањем износу доступна су средства из зајма Светске банке (275 милиона евра). Поред њих, *EBRD* такође учествује у финансирању радова на Коридору 10 у укупном износу од 150 милиона евра. Наше анализе показују да, закључно с децембром 2015. године, повучена средства из побројаних кредита достижу непуних 50% укупно одобрених средстава и износе око 440 милиона евра. Другим речима, за окончање преосталих радова доступно је још око 570 милиона евра, што је износ који у највећој мери одговара објективним потребама за завршетак изградње на започетим деоницама. Међутим, наше анализе, као и планови ЈП „Коридора Србије“ указују на то да постоји одређени број деоница на којима ће наставак изградње захтевати додатна (првобитно непланирана) финансијска средства.⁸⁷

Приметан напредак у реализацији појединих деоница на Коридору 10 током 2015. није био довољан да се знатније умањи кашњење у односу на план. При анализи динамике радова на Коридору 10, потребно је напоменути да приоритетне путне правце чине Источни крак (Е80, који има за циљ да споји Ниш и Димитровград) и Јужни крак (Е75, који повезује Лесковац с државном границом између Србије и Македоније). Без обзира на то што је Влада одавно препознала њихову важност у контексту функционалности читавог К10, досадашња динамика радова на поменутих путним правцима била је далеко спорија од планиране и очекиване. Наиме, процењујемо да је до сада завршена тек половина свих предвиђених радова – закључно с децембром 2015. завршено је око 55% радова на Источном и 41% радова на Јужном краку. Важно је нагласити да је у протеклој години ипак дошло до благог убрзања радова на појединим деоницама, што је резултовало завршетком дела Јужног крака од Владичиног Хана до Српске Куће у дужини од 34,3 километра (пун профил аутопута), а у саобраћај је пуштена и деоница Црвена Река – Чифлик – Станичење на Источном краку (полу-профил аутопута на коме је преостало још око 40% радова). Остале деонице Коридора 10 налазе се на различитом степену реализације, који се креће у интервалу од 16% до 80% укупно предвиђених радова. Имајући у виду да на Јужном краку није завршена готово половина планираних радова и да је на Источном краку преостало још око 60%, као и преостале препреке за знатније убрзање њихове изградње у наредном периоду, закључујемо да ће и најновији рок за завршетак ових путних праваца (март 2017. године) по свему судећи бити пробијен.

Једна од најпроблематичнијих деоница на Коридору 10 јесте Банцарево – Црвена река где су рокови више пута одлагани, а бројни проблеми још увек нису отклоњени. Радови на деоници Банцарево – Црвена река на Источном краку Коридора 10 започели су у марту 2012. с планом завршетка од 720 дана (март 2014. године). Услед веома спорог извођења радова тај рок је првобитно продужен до септембра 2015. године, али је и тада било завршено тек око 30% радова. Према последњим најавама, ново очекивано време завршетка ове деонице јесте децембар 2016, али наше анализе указују на то да је и овај рок највероватније превише амбициозан. На овај закључак упућује изразито спора реализација током 2015. године, кад је остварен само незнатни помак од неколико процената у односу на укупну реализацију у 2014. Основни проблем на овој деоници јесте неодговарајућа пројектна документација која није предвидела могућност отварања бројних клизишта, а препреке бржој реализацији представљала је и

⁸⁷ То је један од основних разлога због ког су предузете активности усмерене ка продужењу рока важности зајма, али и реалокације средстава Светске банке. Наиме, за сада није познат тачан износ недостајућих средстава, мада је у прелиминарном финансијском плану ЈП „Коридора Србије“ за 2016. годину истакнуто да ће у току те године бити достављени прецизни подаци о потребним средствима, како би се благовремено покренула процедура за њихово обезбеђење. Напомињемо и да постоји могућност да се сличан сценарио понови и на неким другим деоницама, попут оних које се финансирају из средстава *EIB*.

неефикасност државе у санирању археолошких налазишта (док је недовршена експропријација земљишта и даље проблем). Имајући у виду да ови проблеми још увек нису решени, сматрамо да постоји велики ризик да се наставак извођења радова на овој деоници поново неће одвијати планираном динамиком. Такође, услед пропуста у пројектовању не можемо ни искључити могућност појаве додатних и непредвиђених трошкова за санацију клизишта и стабилизацију терена.

На Обилазници око Димитровграда, с друге стране, постојали су озбиљни проблеми са извођачима радова. Поред објективних потешкоћа (конфигурација терена прилично је непогодна за изградњу саобраћајница), на овој деоници појавили су се и озбиљни проблеми са извођачима радова. Први извођач било је предузеће Алпина, које је отишло у стечај средином 2013, а затим је и уговор с бугарском Трејс групом (предузећем које је заменило Алпину) раскинут у октобру 2015. Избором неадекватних извођача радова изгубљено је око 15 драгоцених месеци, што је постављене рокове за завршетак радова практично учинило недостижним. Поред тога, и на овој деоници (слично као са деоницом Банцарево – Црвена река) још увек нису решени сви проблеми са експропријацијом земљишта, а није искључена ни могућност појаве нових клизишта.

Обилазница око Београда

Радови на Обилазници око Београда и даље се одвијају прилично успорено будући да још увек нису отклоњени кључни проблеми који коче ефикаснију реализацију. Анализа Фискалног савета показује да постоје финансијска ограничења и бројне техничке и организационе препреке за убрзање започетих радова на Обилазници око Београда. Најпре, још увек нису обезбеђени извори финансирања са све предвиђене радове, а надлежне институције процењују да недостаје око 250 млн евра.⁸⁸ Поред тога, и на деоницама за која су обезбеђена финансијска средства радови се одвијају неприхватљиво споро, будући да је до сада завршено свега око 60% планираних радова на овом пројекту. С обзиром на проблеме са обезбеђивањем извора финансирања за преостале радове на појединим деоницама, као и досадашњу неефикасност у изградњи услед лоше пројектне документације, недовршене експропријације и неодговорног приступа надлежних институција, процењујемо да није реално очекивати завршетак радова на овом пројекту пре краја 2017.

Финансијска средства за завршетак изградње Обилазнице око Београда нису у потпуности обезбеђена. За изградњу дела обилазнице од Батајнице до Бубањ Потока (сектори А и Б) средства су делимично обезбеђена од стране међународних финансијских институција (160 милиона евра). Наиме, *EIB* је одобрила зајам у укупној вредности од 100 милиона евра,⁸⁹ док су додатна средства обезбеђена од стране *EBRD*-а у износу од око 60 милиона евра. Према проценама надлежних институција, недостајућа средства износе 250 млн евра, а односе се на завршетак изградње дела Обилазнице до Бубањ Потока.

Притом, и на деоницама за које су финансијска средства већ обезбеђена извођење радова било је неприхватљиво споро. Још један показатељ потенцијалног кашњења у односу на планирану динамику (осим необезбеђених средстава) видимо у наставку тренда неефикасног повлачења средстава из доступних кредита међународних финансијских институција из претходних неколико година. Конкретно, иако се на

⁸⁸ Поред овог износа, за радове на Сектору Ц (Бубањ Поток-Панчево), који тренутно не представља приоритет, процењена недостајућа средства износе 600 млн евра.

⁸⁹ Према информацијама на званичној интернет презентацији *EIB*-а потенцијални износ кредита износио је 180 милиона евра од чега је у прво транши требало да буде обезбеђено 60 милиона а у другој 40 милиона евра. Планирана је била и реализација треће транше у вредности од 80 милиона евра која је требало да се потпише током 2011. године, међутим до реализације ове транше није дошло.

завршетак радова које финансира *EIB* чека већ пет година, од укупно одобреног кредита у износу од 100 млн евра до сад је искоришћено тек око 65% средстава. Један део Обилазнице суштински је завршен – изграђен је пун профил аутопута од Батајнице до Добановаца (сектор А), као и полупрофил аутопута од Добановаца до Стражевице (сектори Б1-Б5). Тренутно су у току и радови на левој траци аутопута од Добановаца до Остружнице укључујући и започети нови мост преко Саве (Сектори Б1-Б3), као и завршетак радова на петљи „Батајница“. Анализе Фискалног савета показују да је највећи број проблема на овим деоницама отклоњен током 2015. године, због чега је реалистично очекивати убрзање радова и њихов завршетак у року од 18 месеци.⁹⁰

Велики део радова још увек није ни започет због чега се завршетак овог пројекта вероватно не може очекивати пре краја 2017. године. И под претпоставком да не постоје веће препреке за завршетак радова на претходно поменути деловима обилазнице, овај пројекат је свеукупно посматрано и даље далеко од завршетка. Наиме, потребно је изградити десну траку аутопута од Остружнице до тунела Стражевица (сектори Б4 и Б5), као и пун профил аутопута од тунела Стражевица до Бубањ Потока (сектор Б6). Међутим, њихова изградња још увек није започела, а напомињемо да без њих није могуће постићи ни пуну функционалност читавог Коридора 10. Уколико бисмо претпоставили да ће се у рекордно кратком року обезбедити недостајућа средства (око 250 млн евра) и изабрати извођач радова (што ће бити тешко оствариво), почетак изградње у секторима Б4 и Б5 Обилазнице око Београда био би могућ већ од половине 2016. будући да су остале припремне радње су углавном завршене (постоји пројектна документација и експропријација земљишта је готово окончана). Међутим, у сектору Б6 још увек није завршена експропријација земљишта и самим тим не постоје велики изгледи да би његова изградња могла почети у скорој будућности (извесно не пре краја 2016. године). Анализа Фискалног савета указује на то да би повезивање Обилазнице око Београда, а тиме и Коридора 10, у функционалну целину могло да се очекује тек крајем 2017. године, и то у релативно оптимистичном сценарију. На крају, напомињемо да овим не би био завршен читав идејни пројекат Обилазнице око Београда, јер он подразумева изградњу и сектора Ц који би требало да повеже Бубањ Поток с Панчевом. Иако ова деоница тренутно не представља приоритет (процењена вредност радова достиже око 600 млн евра), тек би се њеном изградњом омогућило потпуно измештање друског и железничког теретног саобраћаја из Београда.

Коридор 11

За убрзање извођења радова на Коридору 11 (за разлику од Коридора 10 и Обилазнице око Београда) не постоје препреке финансијског или техничког типа. Одобрени кредити за изградњу одређених деоница на Коридору 11 износе 574 милиона евра, од чега је до сада укупно повучена приближно половина доступних средстава (293 млн евра). Додатно, Влада је почетком 2016. потписала нови пројектни зајам у висини од 250 милиона долара (228 млн евра) за изградњу деонице Сурчин-Обреновац, којом ће се омогућити повезивање Коридора 11 с Београдом и заокружити путни

⁹⁰ Према ребалансу плана пословања ЈП „Путева Србије“ постоје одређени проблеми који су успорили ове радове током 2015. Радови на изградњи петље Батајница као и на секторима Б1-Б3 су настављени и у завршној су фази, међутим, дошло је до застоја због проблема са затварањем железничког саобраћаја. Регулација међусобних односа између Железница Србије и ЈП „Путева Србије“ успорило је реструктурирање железница. Додатни проблем на секторима Б1-Б3 јавио се услед узурпације земљишта и нерешених имовинско правних односа. Поред тога на изградњи петље „Баново Брдо“ започет је жалбени поступак пред ЕИВ од стране еколошког удружења грађана Петловог Брда. Коначно због незавршене пројектне документације нису извршени радови на галерији тунела „Стражевица“. Ови проблеми довели су до подбачаја плана пословања ЈП „Путева Србије“ за око 1,5 млрд динара.

правац до Чачка. Досадашња изградња на појединим деоницама овог инфраструктурног пројекта није текла уједначеном брзином. Реализација је најдаље одмакла на делу пута од Љига до Прељине, док се активности на изградњи осталих деоница одвијају спорије него што је планирано. Анализа Фискалног савета указује на то да је досадашње, релативно неефикасно, извођење радова било условљено објективним техничким проблемима који су добрим делом последица поплава у мају 2014. Имајући у виду су уочени проблеми у великој мери отклоњени током 2015. године, у наредном периоду може се очекивати нешто бржа реализација и постепено достизање планова. Томе у прилог говори и чињеница да су финансијска средства за тренутно предвиђене радове у целости обезбеђена.

Изградња Коридора 11 највећим делом финансира се из пројектних зајмова Азербејдана и кинеске ЕХИМ банке и доступна средства од око 510 милиона евра довољна су завршетак тренутно планираних радова. Коридор 11 представља путни правац који би требало да повеже Србију и Црну Гору, а у ширем смислу представљао би и везу Србије са Италијом (преко Јадранског мора) и Румунијом. У току је реализација дела овог путног правца од Београда до Чачка, а средства за његову изградњу (укупно око 800 млн евра) обезбеђена су захваљујући међудржавним кредитима Азербејдана (300 млн евра) и кинеске ЕХИМ банке (500 млн евра). Закључно с децембром 2015. године, укупно повучена средства намењена за изградњу К11 износила су приближно 290 млн евра (непуних 36%), што значи да је за преостале радове доступно још око 510 млн евра. Имајући у виду досадашње повлачење средстава из ових кредита и уговорену динамику радова, процењујемо да су ова средства највероватније довољна за изградњу преосталих деоница, али ће за уклапање у постављене рокове бити неопходно додатно убрзати реализацију овог пројекта.

Извршење радова на Коридору 11 и поред видљивог напретка у 2015. години не може се оценити као задовољавајуће. На читавом путном правцу од Београда до Чачка могуће је издвојити три целине које се битно разлику по степену завршености радова. Најпре, средствима републичког буџета финансирана је изградња релативно кратке деонице од Уба до Лајковца, која је и завршена у 2014. Затим, деоница Љиг – Прељина која се финансира из азербејџанског кредита такође је добрим делом приведена крају и према последњим доступним подацима процењујемо да је завршено око 85% свих радова. Највећи проблеми уочавају се у изградњи две деонице које се финансирају из кинеског кредита (Обреновац – Уб и Лајковац – Љиг), будући да је повучено тек око 30% укупно одобрених средстава. Процењујемо да је овако спора реализација добрим делом била условљена објективним потешкоћама и штетом која је настала у поплавама у мају 2014. године. Штавише, и благо убрзање радова у последњем тромесечју 2015. (за око 7 п.п.) највероватније је резултат отклањања последица поплава и стварања предуслова за нормализацију изградње.

Имајући у виду доступност средства и досадашње извршење радова, сматрамо да је реално очекивати додатно убрзање радова на овом путном правцу. Према нашим анализама, постоје добри изгледи да се деоница Љиг – Прељина заврши већ током 2016. године, што поткрепљујемо двома чињеницама: извршење радова на овом путном правцу је до сада иначе било задовољавајуће, а притом се и повлачење средстава за њихово финансирање приметно убрзало у 2015. (овај тренд је вероватно трајнијег карактера). Међутим, мало је вероватно да ће се пре 2017. године завршити деонице које се финансирају из кинеског кредита, с обзиром да је преостало око 80% недовршених радова. Без окончања радова на изградњи ових деоница, Коридор 11 неће представљати функционалну целину – премда је могуће да и пре тог рока за саобраћај буде пуштен део од Љига до Прељине. Напомињемо да радови на тек уговореној деоници Сурчин-Обреновац још увек нису почели, што ће вероватно додатно успорити

комплетирање Коридора 11 у складу с планираним и најављеним роковима. Имајући у виду да су средства за преостале радове на Коридору 11 од Београда до Чачка у потпуности обезбеђена, не постоје веће препреке за убрзање радова на овом путном правцу и последично раст јавних инвестиција државе у наредних неколико година.

Пројекат рехабилитације путева и безбедности у саобраћају

Отпочели су радови на рехабилитацији путне мреже који су у претходном периоду услед промене приоритета каснили. Циљ пројекта рехабилитације путева и безбедности у саобраћају јесте реконструкција и модернизација око 1100 километара већ постојећих саобраћајница. Укупна вредност радова износи око 400 милиона евра од чега је око 274 млн евра покривено кредитима међународних финансијских институција – ЕИВ (100 млн евра), ЕБРД (100 млн евра) и Светска банка (74 млн евра). Предвиђено је да се преостали радови у вредности од 126 млн евра финансирају директно из буџета републике Србије. Међутим, и поред тога што су средства за овај пројекат обезбеђена још у 2013. години, наша анализа показује да ови радови нису далеко одмакли. У протеклих годину дана јесте направљен одређеним помак, будући да се коначно кренуло у реализацију овог пројекта, међутим, план да се реконструише око 125 км путева није остварен (првенствено јер је дошло до измене приоритета деоница после поплава). Да су извршени радови били знатно мањи од планираног обима потврђује и чињеница да су планом пословања ЈП „Путева Србије“ били предвиђени радови у вредности од 65 млн евра, док је за ту намену искоришћена свега трећина (непуна 24 млн евра). У току су радови на девет деоница (око 170 км) док је за пролеће 2016. најављен почетак рехабилитације још две деонице укупне дужине око 60 км. Према расположивим подацима до сада повучена средства за пројекат рехабилитације путева и безбедности у саобраћају износе тек 32 млн евра. Како је рок за завршетак овог пројекта пет година, преостаје да се у наредне три године повуче остатак од 242 милиона евра (0,72% БДП-а). Процењујемо да не постоје велики проблеми који би могли оправдати евентуално кашњење у реализацији овог пројекта, због чега то може бити важан извор раста јавних инвестиција у средњем року.

7.1.2. Железничка инфраструктура

За приоритетне пројекте у области железничке инфраструктуре одобрена су средства од око 1 млрд евра, од чега је доступно око 820 млн (2,5% БДП-а). Најзначајнији извор финансирања инвестиција у железничку инфраструктуру јесте руски државни кредит у износу од око 734 млн евра (800 млн долара), који је намењен за пет различитих пројеката. Највећи део средстава овог кредита (око 410 млн евра) намењен је реконструкцији пруге Стара Пазова – Нови Сад која представља део најављене брзе пруге Београд – Будимпешта. Поред тога, из овог кредита финансираће се и обнова 6 деоница на железничком Коридору 10 али и реконструкција делова пруга Београд – Бар и Београд – Панчево, за шта је потребно 154 млн евра. Мањи део кредита (око 91 млн евра) намењен је за набавку нових возних композиција. С обзиром да је тренутно тек око 87 млн евра повучено (што је углавном искоришћено за реконструкције пруге Београд – Панчево и деоница на железничком Коридору 10), доступна а неповучена средства из овог кредита износе око 630 млн евра. Поред Руског кредита, за инвестиције у железничку инфраструктуру одобрени су кредити од стране међународних финансијских институција у укупном износу од око 275 млн евра, при чему је око 180 млн евра до сада неповучено.

Табела 7.2: Преглед приоритетних пројеката у области железничке инфраструктуре

Пројекат	Финансијер	Одобрено	Повучено	Неповучено
Реконструкција пруге Стара Пазова - Нови Сад	Руски кредит	410	0	410
Реконструкција 6 деоница на Коридору 10		79	30	48,7
Реконструкција пруге Београд - Панчево		83	57	26
Реконструкција пруге Београд - Бар		71	0	71
Набавка возних композиција		91	13,5*	77,5
Укупно Руски кредит		734	100,5	633,5
Материјал и 15 електричних локомотива	EBRD IV	100	28	72
Реконструкција пруге Београд - Ниш	EIB IV	80	65,7	14,3
Рехабилитација пруга	EBRD V	95	0	95
Укупно железничка инфраструктура		1009	194,2	814,8

Извор: Анализа Фискалног савета на основу података Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре и Управе за јавни дуг; * = процена Фискалног савета

Изградња брзе пруге Београд – Будимпешта

Изградња брзе пруге од Београда до Будимпеште, која се најављује као најзначајнији пројекат у области железничке инфраструктуре, још увек се налази у фази планирања и прибављања средстава.⁹¹ За пројекат изградње брзе пруге од Београда до Будимпеште урађена је студија изводљивости и према увиду у Одлуку о изради просторног плана, цела траса у Србији подељена је на три деонице: Београд – Стара Пазова, Стара Пазова – Нови Сад и Нови Сад – Суботица (Келебија). У реализацији овог пројекта најдаље се отишло с деоницом од Старе Пазове од Новог Сада, за коју постоји одговарајућа пројектна документација, а и финансијска средства суштински су обезбеђена. Наиме, процењена вредност радова на овој деоници износи око 510 милиона евра од чега ће се око 410 милиона финансирати из постојећег руског кредита (преостали део финансираће се из буџета Републике Србије). Ипак, до сада није било могуће коришћење ових средства јер још увек није потписан анекс уговора (чека се уплата аванса од стране Владе). У случају измирења ових обавеза државе, као и доношења детаљног плана (што се очекује у априлу 2016. године), радови на овој деоници могли би почети до половине текуће године. Међутим, у случају преостале две деонице средства нису обезбеђена нити за њих тренутно постоји одговарајућа пројектна документација. Тачан износ средстава неопходних за финансирање њихове изградње биће познат вероватно крајем 2016. године, када се очекује потписивање комерцијалног уговора о изградњи (према прелиминарним проценама, вредност радова могла би да износи око 550 млн евра). Имајући у виду да је пројекат за две деонице које би се финансирале из кинеског кредита још увек у фази израде пројектне

⁹¹ Пројекат изградње и модернизације пруге Београд-Будимпешта вероватно представља најзначајнији железнички инфраструктурни пројекат који има могућност да у наредном периоду повећа јавне инвестиције за око 3% БДП-а. Укупна вредност овог пројекта износи негде око 1 млрд евра од чега би већи део требало да се покрије из руског и кинеског кредита. Међутим, потребна средства још увек нису обезбеђена, иако је према последњим најавама одобрење кинеског кредита за овај пројекат прилично извесно. Сам пројекат обухвата изградњу 186 км дуге двоколосечне пруге (модернизација постојећег и изградња новог колосека) за мешовити путнички и теретни саобраћај. С обзиром да је цео пројекат још увек је у раној фази планирања према нашим проценама радови најраније могу почети средином 2016. године. Ово додатно чини проблематичним и рок изградње од само 2 године.

документације, процењујемо да није реално очекивати почетак радова на њима пре краја 2016.

Процењујемо да је најављени рок за завршетак целог пројекта (две и по године) превише амбициозан и готово неостварив. Пројекат изградње брзе пруге Београд-Будимпешта је огроман и технички веома сложен, при чему још увек нису обезбеђена ни потребна финансијска средства, због чега сматрамо да је практично немогуће да буде завршен у најављеном року (30 месеци). Наиме, да би се овај рок испоштовао било би неопходно да годишња вредност радова достигне износ од око 400 млн евра (1,4% БДП-а), што је по свему судећи неизводиво. Поређења ради, приликом изградње путног Коридора 10 у претходном периоду годишња вредност извршених радова ретко је премашивала 100-150 млн евра.

Потенцијални ефекти овог пројекта на привредни раст и јавни дуг нису потпуно јасни и квантификовани. Према грубим проценама Фискалног савета, утицај изградње брзе пруге Београд – Будимпешта на привредни раст у кратком року ће вероватно бити ограничен. Најпре, реализација овог пројекта захтеваће велики увоз робе и материјала, што ће умањити мултипликативно дејство ове инвестиције на раст БДП-а у кратком року. Уколико би радове у највећој мери изводила радна снага из иностранства (као у случају моста Земун – Борча, који се такође финансирао из кинеског кредита), ефекат на привредну активност био би још мањи. Ови ефекти ће бити још мањи. С друге стране, величина утицаја на раст БДП-а Србије у дугом року директно ће зависити од исплативости овог пројекта – за шта још увек не постоје адекватне анализе. Сматрамо да недостатак поузданих анализа о трошковима и користима свих капиталних пројеката (а нарочито највећих) представља велики пропуст у планирању јавних инвестиција у Србији, будући да се тако прескаче пресудан корак за оцену њихове оправданости.

Модернизације железничке инфраструктуре на Коридору 10

Анализа Фискалног савета показује да је модернизација дела пруге на железничком Коридору 10 до сада углавном текла по плану. Пројекат рехабилитације и модернизације железничке пруге на Коридору 10 финансира се из дела руског кредита у износу од око 74 милиона евра. Пројекат обухвата реконструкцију шест пружних деоница на северном и јужном делу железничког Коридора 10, укупне дужине око 112 км. На северном делу предвиђена је реконструкција пруге у дужини од око 65 км, на деоницама Рума – Голубинци, Сопот Космајски – Ковачец, као и Мала Крсна-Велика Плана. Радови на прве две деонице завршени су практично пре рока током 2015. године, док је рехабилитација дела пруге од Мале Крсне до Велике Плана тренутно у току и очекује се да ће радови бити завршени у 2016. С друге стране, радови на модернизацији јужних деоница још увек нису почели, мада су радови на деоницама Врањска Бања – Ристовац и Бујановац – Букаревац планирани од пролећа ове године. Почетак радова на последњој јужној деоници Винарци – Ђорђево очекују се нешто касније, вероватно после септембра 2016. С обзиром на то да за ове радове постоје обезбеђена средства и потребна пројектна документација, процењујемо да нема објективних потешкоћа које би могле угрозити реализацију овог пројекта.

Модернизација пруге Београд-Бар

Део руског кредита намењен је за почетак ремонта дела пруге Београд-Бар и оцењујемо да нема већих препрека за реализацију овог пројекта према плану. Пројекат модернизације дела пруге Београд – Бар (до Ваљева) финансира се из руског кредита за шта је предвиђен износ од око 71 млн евра. Читав пројекат подразумева

рехабилитацију и модернизацију постојеће пруге Београд – Бар до границе са Црном Гором, која је подељена на осам деоница. Тренутно су у плану радови на првој деоници дужине 77,6 км од Београда (Ресник) до Ваљева и за то је обезбеђен извор финансирања. Уговор о кредитирању овог пројекта потписан је у децембру 2015. И требало би да буде завршен у року од 14 месеци. Радови се изводе у две фазе: од марта 2016. планирано је да отпочне реконструкција пруге Вреоци – Ваљево чији је завршетак предвиђен за јун 2016. (прва фаза). Почетак друге фазе (изградња дела пруге од Ресника до Ваљева) требало би да почне у септембру 2016. године, с роком завршетка до средине 2017. Имајући у виду да је држава уплатила договорен аванс и да је завршена одговарајућа пројектна документација, закључујемо да и код овог пројекта не постоје веће препреке за завршетак радова у планираном року.

Остали пројекти у железничку инфраструктуру који се финансирају из руског кредита

Из руског кредита финансирају се и обнова пруге Београд-Панчево, као и набавка 27 дизел моторних возних композиција. Реконструкција 16 км дуге пруге Београд-Панчево подразумева рехабилитацију постојећег, али и изградњу новог колосека, за шта је намењено 83 млн евра и руског кредита за железницу. Радови на овој деоници почели су у марту 2014. и до сада су се одвијали по плану, због чега очекујемо да ће се реализација овог пројекта и у наредном периоду наставити истим интензитетом. Имајући у виду је преостало да се изврши свега око 20% радова, процењујемо да ће изградња готово извесно бити завршена до краја 2016. Поред тога, један део руског кредита (око 91 млн евра) намењен је и за набавку 27 дизел моторних возних композиција. До сада су четири таква воза испоручена ЈП „Железнице Србије“, док би остатак (према најавама званичника) требало да буде испоручен најкасније током 2017. године.

Пројекти у железнички инфраструктуру који се финансирају од стране међународних финансијских институција

За текуће пројекте који се финансирају од стране ЕИВ-а и ЕБРД-а одобрена су средства у износу од 275 млн евра од чега је тренутно доступно око 180 млн евра. Највећи део одобрених средстава односи се на два кредита ЕБРД-а (укупно око 195 млн евра), а остатак од око 80 млн евра представља зајам ЕИВ-а. Према доступним подацима, да би се завршили започети пројекти који се финансирају из ових кредита потребно је да се повуче још око 180 млн евра. Из кредита ЕБРД IV финансира се набавка материјала за радове на реконструкцији 6 деоница на Коридору 10 у вредности од 35 млн евра (сами радови финансирају се из Руског кредита), док је преосталих 65 млн евра намењено за набавку 15 нових вишесистемских електричних локомотива. С обзиром на то да се још увек чека сагласност Банке на план набавке локомотива, до сад повучена средства од 28 млн евра углавном се односе на набавку материјала (ово је у сагласности и са оствареном реализацијом радова на реконструкцији пруга на Коридору 10). Други кредит ЕБРД V у износу од 95 млн евра намењен је за реконструкцију две пруге Распутница – Раковица – Ресник и Јајинци – Мала Крсна, за обнову железничке станице Мала Крсна, као и за остале пропратне радове. Изградња још увек није почела јер је тренутно у току разматрање плана реализације од стране ЕБРД-а. Почетак градње очекује се током 2016. с роком завршетка свих радова за две године, што је највероватније и изводљиво. На крају, доступна су и средства у износу од око 14 млн евра за завршетак реконструкције и модернизације дела пруге Београд – Ниш (Гиље – Ћуприја – Параћин) која се финансира из кредита ЕИВ IV. Највећи део

радова на овом пројекту комплетиран је у 2015. години, али је преостало да се заврше и електро радови (до марта 2016. године).

7.1.3. Остала инфраструктура

За инфраструктурне пројекте у осталим областима одобрено је преко 740 млн евра, од чега је до сада неповучено око 470 млн евра (1,4% БДП-а). Убедљиво највећи део неповучених средстава (преко 330 млн евра) односи се на кредите *EIB* – 181,5 млн евра за изградњу и обнову четири клиничка центра, и 111 млн евра за истраживање и развој у јавном сектору.⁹² Други највећи извор доступних средстава (око 90 млн евра) за јавне инвестиције представљају кредити Развојне банке Немачке (*KfW*) који су готово без изузетка намењени за модернизацију и изградњу комуналне инфраструктуре градова и општина (система грејања, мреже водоснабдевања, и сл). На овај износ требало би додати још 15 млн евра, колико износи нови кредит који је *EBRD* одобрио за сличну намену Граду Крагујевцу (изградња и реновирање улица, као и унапређење система одлагања отпада). Преостала доступна средства, у износу од 27 млн евра намењена су за обнављање подручја погођених природним непогодама – поплавлених подручја (кредит *IBRD*) и области захваћених клизиштима (кредит *Банке за развој Савета Европе – СЕВ*).

Табела 7.3: Преглед инфраструктурних пројеката у осталим областима (у млн евра)

Пројекат	Финансијер	Одобрено	Повучено	Неповучено
Град Нови Сад - Хитна обнова система водоснабдевања	EIB	15	15	0
Општинска и регионална инфраструктура	EIB	50	49,6	0,4
Унапређење објеката правосудних органа	EIB	15	4	11
Истраживање и развој у јавном сектору	EIB	200	89,2	110,8
Модернизација школа	EIB	50	21	29
Изградња клиничких центара	EIB	200	18,5	181,5
Водовод и рехабилитација у општинама средње величине (1),фаза II	KfW	25	14,5	10,5
Водовод и рехабилитација у општинама средње величине (2),фаза II	KfW	17,5	4,1	13,4
Рехабилитација локалног система грејања, фаза IV	KfW	45	23	22
Водоснабдевање и пречишћавање отпадних вода у општинама средње величине, III	KfW	46	1,2	44,8
Обнављање поплавлених подручја	Светска банка	60	44,4*	15,6
Клизишта II (реконструкција и обнова стамбене инфраструктуре)	СЕВ	20	7,9	12,1
Град Крагујевац - заштита животне средине и модернизација општинске инфраструктуре	EBRD	15	0	15
Укупно остала инфраструктура		743,5	277,4	466,1

Извор: Анализа Фискалног савета; *Апроксимација

Пројекат изградње Клиничких центара

За пројекат изградње Клиничких центара одобрено је око 200 милиона евра, али је услед изразите неефикасности државе до сад повучено мање од 10% овог износа. За реконструкцију четири клиничка центра у Србији *EIB* је одобрила зајам од 150 млн евра са могућношћу повлачења додатних 50 млн евра, па укупна вредност одобрених средстава износи 200 милиона евра. Међутим, планирана реконструкција и изградња клиничких центара у највећим градовима Србије представља прави пример немарности државе према капиталним пројектима. Иако је кредит одобрен још у

⁹² Пројекат истраживања и развоја у јавном сектору обухвата више инфраструктурних пројеката, попут обнове и модернизације одређеног броја школа, а укључују и набавку капиталне опреме и потрошног материјала за научну заједницу у Србији.

децембру 2006. године, само до ратификације у Народној скупштини овог зајма протекло је 22 месеца (кредит је ратификован крајем 2008. године). Први конкретни радови и повлачење средстава започели су у 2009. години, али се услед лоше припремљене пројектне документације није далеко одмакло. До краја 2015. године повучено је тек 18,5 млн евра или мање од 10% укупно одобрених средстава. Навећи део повучених средстава потрошен је за реконструкцију КЦ Ниш (око 6 млн евра), затим за КЦ Србије (3,3 млн евра), за КЦ Војводине (1,1 млн евра) и за КЦ Крагујевац тек око 0,5 млн евра. Притом, иако је повучено још 7,7 млн евра, та средства још увек нису искоришћена и налазе се на рачунима Министарства здравља.

Имајући у виду досадашњи застој у радовима и рок важења кредита, план реконструкције клиничких центара је по свему судећи тешко остварив. Пројекат реконструкције КЦ Ниш једини је пројекат за који се може рећи да сада донекле иде по плану и постоје најаве да би се радови могли завршити до краја 2016. Међутим, изградња осталих клиничких центара још није ни почела. Наиме, реконструкција КЦ Србије неколико пута се одлагала, али је коначно урађен пројекат и расписан тендер за изградњу друге куле, при чему се почетак градње очекује средином 2016. Ово представља прву фазу чија је процењена вредност радова око 95 милиона евра док би према прелиминарним проценама друга фаза (реконструкција постојеће зграде КЦ Србија) коштала око 40 милион евра. Такође, завршена је и пројектна документација за реконструкцију КЦ Војводина, али се за почетак изградње чека одговарајућа грађевинска дозвола. Најслабије напредује КЦ Крагујевац где још увек није готова ни комплетна пројектна документација. Имајући у виду да је рок важења кредита крај 2018, целокупна реконструкција требало би да се заврши у предстојећем трогодишњем периоду – што је прилично амбициозан план. Како су финансијска средства већ обезбеђена, изводљивост овог плана директно ће зависити од способности државе да уклони постојећа уска грла и знатно убрза реализацију ових пројеката.

8. РЕФОРМА СИСТЕМА ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

Економска структура расхода на локалном нивоу власти се видно се погоршава током година. Уколико поредимо збирне расходе свих локалних самоуправа у 2008. години и у 2014. години можемо приметити погоршање економске структуре расхода, у корист текућих расхода и на штету капиталних издатака. Тако су расходи за зараде на локалу у периоду између 2008. и 2014. године номинално повећани за 42%, док су расходи за робе и услуге повећани за 50%. У истом периоду капитални расходи општина и градова су номинално смањени за чак 29 процената.⁹³

Расходи за зараде су током година на локалу расли брже него што је било прописано законом. Укупни расходи за запослене у локалним самоуправама износили су 41,6 млрд динара у 2009. години. Уколико ову годину узмемо као референтну и затим применимо законски прописане износе индексације плата, можемо закључити да су расходи за зараде локалних самоуправа у 2014. години требало да износе 49,1 млрд динара.⁹⁴ Стварни расходи за зараде локалних самоуправа у 2014. години су заправо износили 55,7 млрд динара. Ова разлика може се објаснити једино новим запошљавањем и/или повећањем плата преко законске индексације у укупном износу од 6,6 млрд динара годишње.⁹⁵

Погоршању фискалне позиције локалних самоуправа кључно су допринеле контрапродуктивне Законске измене 2011. године. Изменама Закона о финансирању локалних самоуправа 2011. године је локалу обезбеђено повећање средства од 25 млрд динара преко иницијалног Закона из 2006. године. При том, пренос додатних средстава са Републичког на локални ниво није био преносом нових надлежности на локални ниво власти.⁹⁶ Не само да је дошло до великог повећања средстава на локалном нивоу, већ је то урађено на несистематски начин супротан доброј фискалној пракси. Учешће локалних самоуправа у порезу на зараде је повећано са 40 на 80% (70% за град Београд), што је резултовало регресивним ефектима и највише је погодновало најразвијенијим локалним самоуправама. Уведен је трансфер солидарности у циљу прогресивне расподеле трансферних средстава, али овај механизам није био базиран на објективним критеријумима и може се сматрати инфериорним у односу на трансфер за уједначавање који је постојао у иницијалном Закону из 2006. године.⁹⁷

Тренутна фискална неравнотежа између централног и локалног нивоа власти износи око 5 млрд динара. Након преноса 25 млрд динара са централног на

⁹³ Слично погоршање економске структуре расхода је присутно и на републичком нивоу, али у мањој мери. Такође, за разлику од прилично релаксираних фискалних услова на локалном нивоу након 2011. године, републичка власт се суочавала са неопходношћу знатног смањења дефицита у истом периоду.

⁹⁴ Ова рачуница узима у обзир да су зараде биле замрзнуте током 2009 и 2010. године, а затим смо имали индексацију од 2% у јануару 2011. године, 5,5% и 1,2% у мају и новембру 2011. године, 3,5% и 2% у мају и новембру 2012. године, 2% и 0,5% у мају и новембру 2013. године и 0,5% у мају 2014. године.

⁹⁵ При том, у оквиру тадашњег аранжмана са Међународним монетарним фондом, била је предвиђена рационализација прекомерног броја запослених у локалним самоуправама током 2009. и 2010. године. Ова рационализација није била успешна, упркос релативно дарезљивим отпремнинама за добровољан одлазак који је финансирала републичка влада. Отуда се процена прекомерних расхода за зараде на локалу од 6,6 млрд динара може сматрати релативно конзервативном.

⁹⁶ Накнадно је 2012. године надлежност за одржавање 6.000 км локалних путева пребачена на локалне самоуправе, али је 2013. године поново 4 млрд средстава за ову намену обезбеђено у републичком буџету.

⁹⁷ Трансфер солидарности се базира на категоризацији локалних самоуправа у четири групе развијености, чије се формирање може сматрати релативно субјективним и вештачким. Категоризација не узима у обзир чак ни основне објективне величине попут броја становника, тако да су једнаки износи трансфера солидарности били прописани за локалне самоуправе са изразито различитим бројем становника – Црну траву са 1.700 становника, Житорађу са 17.000 становника и Прешево са 40.000 становника.

локални ниво власти, изменама пореских закона током 2013. године 20 млрд динара је пребачено са локалног на централни ниво власти (тако што је порез на зараде смањен за два процентна поена док су пензијски доприноси повећани за исти износ).⁹⁸ Отуда фискална неравнотежа тренутно износи око 5 млрд динара у корист локалних самоуправа. Тако су током 2015. године локалне самоуправе, на основу тренутног закона, оствариле 33 млрд динара прихода од ненаменских трансфера Републике и 81 млрд динара прихода од пореза на зараде, што укупно чини 114 млрд динара. Да је иницијални Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године остао на снази, општине и градови би по ова два кључна основа остварили укупне приходе од 109 млрд динара, од чега 66 млрд на основу ненаменских трансфера и 43 млрд од пореза на зараде.

Министарство финансија је разрадило план реформе за поновно успостављање одрживог и објективног оквира за финансирање локалних самоуправа. Нацрт новог Закона о финансирању локалне самоуправе, који је прошао јавну расправу током децембра прошле године, предвиђа поновно успостављање одрживог и објективног оквира за финансирање локалне самоуправе које се у великој мери ослања на системска решења из иницијалног Закона из 2006. године. Конкретно, Нацрт закона у складу са добром фискалном праксом прописује да се смањи учешће локалних самоуправа у порезу на зараде, са 80 на 50 процената, будући да је расподела прихода по овом основу изразито регресивна у корист најразвијенијих општина. Нацрт закона коригује и преостале две системске слабости из 2011. године – необјективне критеријуме за расподелу (ненаменских) трансфера између појединачних општина као и неадекватну расподелу укупних средстава између централног и локалног нивоа власти.⁹⁹

Фискални савет подржа нацрт новог Закона и планирани трансфер 8 млрд средстава са локалног на централни ниво власти. Укупни фискални ефекат предложеног Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе је пребацивање 8 млрд средстава са локалног на централни ниво власти. Имајући у виду раније поменути фискалну неравнотежу између централног и локалних нивоа власти, као и погоршање економске структуре издатака на локалном нивоу, Фискални савет сматра да је предложени трансфер средстава на централни ниво власти оправдан и да ће адекватно допринети фискалној консолидацији.

Упозоравамо да се касни са усвајањем новог Закона о финансирању локалне самоуправе. Иако је Нацрт новог закона прошао јавну расправу крајем 2015. године, Закон још увек није усвојила Влада Србије. Имајући у виду да је усвајање овог Закона један од прописаних циљева актуелног аранжмана са ММФ-ом, сматрамо да је Закон потребно што пре послати у скупштинску процедуру. Тим пре што је планирано да примена почне 1. јануара 2017. године и да је потребно оставити локалним самоуправама довољно времена током 2016. године да се адекватно припреме за примену Закона, нарочито на умањени ниво припадајућих прихода у 2017. години. Уколико се Закон не усвоји у наредним месецима постоји очигледан ризик да дође до поновног одлагања, јер је иницијални планирани датум примене заправо био 1. јануар 2016. године.

⁹⁸ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцена сета пореских закона“, 22.05.2013. године.

⁹⁹ За више детаља видети „Оцене и коментари Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе“, Фискални савет, 21.12.2015. године.

АНЕКС 1: Да ли је онлајн фискализација оправдана?

Фискални савет позива на отворену стручну дебату која би недвосмислено установила постојање јавног интереса за онлајн фискализацију. Евентуална онлајн фискализација значила би више десетина милиона евра трошкова за пореске обвезнике, услед набавке неопходног хардвера и софтвера. Наметање овако великих трошкова захтева јасно постојање јавног интереса и недвосмислене аргументе да би онлајн фискализација била делотворно оруђе за сузбијање сиве економије у Србији. Адекватни аргументи, за сада, нису презентовани у јавности. Напротив, међународна искуства и тренутни услови у Србији снажно сугеришу да је изградња јаким институционалних капацитета пореске администрације кључ за сузбијање сиве економије (што се годинама запоставља и игнорише). Доступне анализе сугеришу да се искуства Хрватске првенствено могу сматрати експериментом у раној фази него примером најбоље праксе који треба нужно и исхитрено следити. Спровођење овако обимног подухвата би оптеретило ионако слабе капацитете Пореске управе и успорило друге, важније, реформске приоритете који су кључни за сузбијање сиве економије. Након што се оконча институционална изградња и трансформација Пореске управе и након што се искристалишу најбоља реформска искуства из других земаља, имало би смисла за неколико година поново анализирати оправданост технолошких унапређења фискализације. На овај начин Србија би избегла могућа реформска разочарања и странпутице, привреда и грађани не би сносили нове велике трошкове, док би евентуална онлајн фискализација (или неки још модернији систем) извесно била јефтинија у будућности услед сталног напретка информационо-комуникационих технологија.

Концепт онлајн фискализације

Онлајн фискализација значи обавезу регистровања опорезивог промета путем компјутера који је у сталној интернет вези са централом Пореске управе. Тренутни закон прописује обавезу регистровања опорезивог промета добара и услуга путем специјализованих уређаја, фискалних каса, које имају заштићену меморију како трговци не би могли да бришу информације о оствареном промету и смањују пореске обавезе. Од 2005. године уведен је додатни ГПРС систем за бежично читавање фискалних каса тако да се сваке две недеље Пореској управи достављају подаци о дневним прометима током последњих 14 дана. *Онлајн фискализација* подразумева да се уместо специјализованог хардвера користи стандардна компјутерска опрема са специјализованим софтвером који, путем интернет конекције, омогућава непрекидну везу са централним сервером Пореске управе. Замисао је да се подаци о свакој појединачној трансакцији одмах достављају Пореској управи која би, на основу прецизнијих информација, требало да повећа ефикасност пореских контрола. Недостатак онлајн фискализације је немогућност грађана да „на први поглед“ виде да ли им је издат валидан фискални рачун. Будући да би се користила стандардна компјутерска опрема и стандардни штампачи, грађани би морали да 15 цифара идентификационог кода укуцавају у мобилни телефон или компјутер како би им Пореска управа потврдила да ли се ради о валидном рачуну. Реално је очекивати да би услед неопходног додатног напора за проверу онлајн фискалног рачуна додатно опао ионако мали проценат грађана који је спреман да пријави случајеве пореских утаја.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Услед ниског пореског морала, по анкети НАЛЕД-а, преко 80% „испитаника не би пријавило продавницу или кафић који не издаје фискални рачун“. Отуда би потенцијално повећање информација

Важно је напоменути да технолошко унапређење која би омогућила онлајн фискализација не значи нужно смањење сиве економије. Повећање доступности пореских информација које пружа онлајн фискализација не значи нужно смањење сиве економије и не може да априори оправда (велике) трошкове увођења новог система. Тако студија Међународног Монетарног Фонда (ММФ) закључује да је „јасно да технолошка унапређења сама по себи неће променити понашање“ пореских обвезника, да је промена система фискализације веома изазован и захтеван подухват и да постоје ефикаснији приступи сузбијању сиве економије.¹⁰² Технолошка унапређења могу помоћи али нису, и не могу бити, замена за недостатке теренских контрола и пореских инспекција. Велики број развијених земаља са ниским степеном сиве економије уопште нема никакав систем за даљинско читавање фискалних каса.

Увођење бежичног ГПРС читавања фискалних каса 2005. године није довело до осетнијег повећања пореске наплате. У прилог тврдњи да технолошка унапређења фискализације не могу да отклоне системске недостатке пореске администрације говори и то да степен пореске наплате у Србији није повећан након увођења система за бежично ГПРС читавање фискалних каса 2005. године. Након неколико година Пореска управа је престала да користи податке из ГПРС система у пуном обиму. Тренутне статистике покажу да десетине хиљада обвезника уопште не достављају податке из фискалних каса путем ГПРС уређаја. Ако је идеја онлајн фискализације да се повећа доступност информација како би Пореска управа ефикасније организовала своје контроле, поставља се питање зашто се постојеће информације из ГПРС система не користе у пуном капацитету?

На крају, можемо приметити да је у широј јавности опште познато да се фискални рачуни не издају ревносно у ноћним кафићима и клубовима, на складиштима грађевинске опреме и слично. Да ли се онда може закључити да је узрок сиве економије у неадекватном систему фискализације? Или је проблем у неадекватним капацитетима пореске администрације?

Иницијални резултати онлајн фискализације у Хрватској

Приликом разматрања исплативости онлајн фискализације кључно је анализирати доступна искуства из других земаља. Дебата о (не)исплативости онлајн фискализације не може се решити на основу априорних теоретских ставова већ је неопходно анализирати емпиријска искуства држава које су имплементирале овај систем. Конкретно, иницијални повод за разматрање у Србији била су искуства Хрватске која је (поред Финске) једина европска држава која је спровела онлајн фискализацију. При том, важно је напоменути да би потенцијални позитивни ефекти у Србији били мањи од Хрватских јер је Србија успешно спровела (обичну) фискализацију 2003. и 2004. године док Хрватска пре онлајн фискализације није спровела никакав облик фискализације. Фискални савет нема сазнања да су објављене прецизне студије које би квантификовале ефекте борбе против сиве економије у

путем онлајн фискализације могло да буде неутралисано смањеним учешћем грађана у пријављивању пореских утаја.

¹⁰¹ Додатно, онлајн фискализација би заменила хардверску заштиту у постојећем систему софтверском, која се генерално сматра инфериорном у односу на хардверску. Такође, није јасно да ли би постојала нека државна агенција која би се бавила сертификацијом софтвера будући да постоје идеје да софтвер за онлајн фискализацију буде „створеног кода“. Недостатак транспарентних планова о томе како би онлајн фискализација била конкретно имплементирана јесте додатни проблем при анализи овог реформског правца.

¹⁰² “*Electronic Fiscal Devices – An Empirical Study of their Impact on Taxpayer Compliance and Administrative Efficiency*”, *IMF Working Paper by Peter Casey and Patricio Castro, International Monetary Fund, 2015.*

Хрватској, нарочито студије које би изоловале ефекте онлајн фискализације од ефеката других мера које су паралелно спровођене.¹⁰³ Отуда смо спровели поређење макро-фискалних ефеката фискализације у Србији 2003. и 2004. године са онлајн фискализацијом у Хрватској 2013. и 2014. године.

Иницијална искуства Хрватске сугеришу да онлајн фискализација није осетније повећала пореску наплату. Ефекте фискализације на макро нивоу могуће је пратити анализом тренда наплате пореза на додату вредност или пореза на промет. Будући да ови порези опорезују домаћу потрошњу, релевантна пореска основица је стопа раста домаће потрошње.¹⁰⁴ Ефекат фискализације на сузбијање сиве економије могуће је проценити као разлику између раста пореске наплате и раста домаће потрошње. У Табели 1 смо упоредили ефекте онлајн фискализације у Хрватској и „обичне“ фискализације у Србији. Кумулативно реално повећање наплате пореза на промет током 2003. и 2004. године у Србији, у односу на период пре фискализације 2002. године је за два процентна поена више од раста домаће потрошње. У Хрватској, кумулативна пореска наплата била је за један процентни поен виши од тренда домаће потрошње. Дакле, на макроекономском нивоу, повећање пореске наплате услед онлајн фискализације у Хрватској било је мање од „обичне“ фискализације у Србији. При том, изоловани ефекат онлајн фискализације у Хрватској био је заправо и мањи јер је повећање наплате у 2014. години делимично резултат повећања ниже ПДВ стопе са 10 на 13% почев од 1. јануара 2014.¹⁰⁵

Табела 1: Поређење фискализације у Србији и Хрватској

СРБИЈА				ХРВАТСКА				
	Порез на промет	Раст цена	Реални раст наплате	Раст Потрошње	ПДВ	Раст цена	Реални раст наплате	Раст Потрошње
2002	107.62				2012	40.65		
2003	126.54	11.7%	5.2%	5.5%	2013	40.25	2.2%	-3.1%
2004	156.86	9.8%	12.9%	10.7%	2014	40.92	-0.2%	1.9%
Кумулативно 2003-2004				18.8%	16.8%	Кумулативно 2013-2014		-1.3%
								-2.3%

Извор: Министарства финансија и статистички заводи Републике Србије и Републике Хрватске.

Напомена: Обрачуни у Табели 1 рађени су на основу годишњих просека. Порез на промет у Србији изражен је у млрд динара (око 2 млрд евра годишњих прихода), док су приходи од ПДВ-а у Хрватској дати у млрд куна (око 5 млрд евра годишњих прихода).

Фискални подаци не пружају потврду за тврдње да би онлајн фискализација значајније допринела сузбијању сиве економије у Србији. Из Табеле 1 можемо видети да је онлајн фискализација у Хрватској дала упоредиве, па чак и потенцијално лошије резултате од „обичне“ фискализације 2003. године у Србији. Да је онлајн фискализација заиста толико супериорна у односу на „обичну“ фискализацију, Хрватске перформансе требало би да буду знатно више. Ово је само још једна потврда раније тврдње да технолошка унапређења не могу осигурати сузбијање сиве економије

¹⁰³ Постоји потреба да се размотри проширење обухвата фискализације у Србији. Међутим, веома широк обухват фискализације у Хрватској није нужно економски оптималан јер постоје случајеви где није економски рационално увести обавезну фискализацију. Очигледан пример су улични продавци сладоледа које је много ефикасније порески контролисати путем адекватне контроле два или три произвођача сладоледа који снабдевају све уличне продавце.

¹⁰⁴ Будући да емпиријска истраживања из ЕУ сугеришу да домаћа потрошња одређује око 70% кретања порезана додатна вредност, алтернативно је могуће користити пондерисани просек домаће потрошње и стопе привредног раста. У анализи која следи овај алтернативни приступ пружа исте закључке.

¹⁰⁵ Фискални савет не поседује детаљне пореске податке за Хрватску који би омогућили прецизно квантификовање ефекта повећања ПДВ стопе у 2014. години.

које пре свега зависи од изградње јаким институционалних капацитета пореских власти и надлежних судова.

Неутемељено фаворизовање онлајн фискализације у Србији

Фаворизовање онлајн фискализације у Србији започели су 2013. године тадашњи челници Пореске управе. Позивајући се на наводно „изузетне резултате” онлајн фискализације у Хрватској, бивши директор Пореске Управе тврдио је да би онлајн фискализација и у Србији могла да повећа пореске приходе за (преко) милијарду евра.¹⁰⁶ Фискални савет је још током јесени 2013. године упозорио да је потпуно нереалистично да било која реформа унапреди ефикасност пореске администрације у тој мери да се пореска наплата у току једне године повећа за милијарду евра.¹⁰⁷ Уместо исхитрених и радикалних одлука, Фискални савет је позвао да се у јавности сучеле аргументи за и против увођења онлајн фискализације.

У јесен 2013. године Пореска управа, без законског основа, расписује тендер за развој софтвера за онлајн фискализацију у висини од 50 милиона динара. Без икакве претходне стручне расправе о исплативости или алтернативним приступима потенцијалној онлајн фискализацији у Србији, Пореска управа расписује тендер за израду софтвера који би омогућио централизовану комуникацију и прикупљене података из (још увек непостојећих) онлајн фискалних терминала. Међутим, није постојао законски основ за расписивање овог тендера будући да претходно није измењен Закон о фискалним касама. Отуда тендер бива поништен у октобру 2013. године.

У јуну 2015. године НАЛЕД је Фискалном савету доставио техничке материјале Владине Комисије за сузбијање сиве економије који некритички фаворизују онлајн фискализацију. Технички материјали, које су израдили Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП) и НАЛЕД, примарно су се бавили анализом исплативости онлајн фискализације у Србији и били су интегрални део Нацрта националне стратегије за сузбијање сиве економије које је Владина Комисија требало да усвоји током јула месеца. Фискални савет је идентификовао већи број недостатака, грешака и недоследности у овим материјалима, о чему смо обавестили Секретаријат за јавне политике и НАЛЕД.¹⁰⁸ У следећих пар параграфа сумирамо наше основне замерке у погледу потцењивања трошкова онлајн фискализације и одсуства адекватне аргументације да би нови систем заиста допринео сузбијању сиве економије.¹⁰⁹

Радни материјали НАЛЕДа и РСЈП очигледно су потцењивали трошкове онлајн фискализације у Србији. Конкретно, приликом процене трошкова саме Пореске управе, игнорисани су трошкови набавке сервера и компјутерске опреме неопходне за централно администрирање онлајн фискализације, већ је само урачунат трошак централног софтвера (раније поменутих 50 милиона динара вредности

¹⁰⁶ Видети на пример изјаву в.д. директора Пореске управе, Ивана Симича: „Онлајн фискалне касе донеће милијарду евра у буџет“, РТС и Тањуг, 5. 11. 2013. године.

¹⁰⁷ Примера ради, смањење плата и пензија које је 2015. године омогућило 600 милиона евра уштеда - било би непотребно када би заиста постојала могућност да се пореска наплата повећа за милијарду евра годишње.

¹⁰⁸ „Анализа Фискалног савета у вези са Техничким материјалима Координационог тела за сузбијање сиве економије“, интерни документ, 10. јул 2015. године.

¹⁰⁹ Материјали НАЛЕДа и РСЈП су садржали и друге пропусте. Тако су аутори тврдили да је узрок повећања сиве економије у 2013. години наводно повећање доње стопе ПДВ са 8 на 10% у јануару 2013. године – што је наравно немогуће јер се повећање заправо десило у јануару 2014. Грешка је отклоњена након наше интервенције, али финални текст и даље не објашњава разлоге пада пореске наплате у 2013. години.

незаконито расписаног тендера 2013. године). У случају пореских обвезника који тренутно немају адекватне рачунаре и штампаче претпостављене су нереално ниске цене набавке неопходне компјутерске опреме за онлајн фискализацију. Приликом поређења цена одржавања тренутног система и увођења новог, урачунати су (знатни) трошкови сервисирања постојећих фискалних каса, али уопште нису урачунати трошкови сервисирања компјутера и штампача у случају онлајн фискализације. Коначно, изостављена је чињеница да би трошкови увођења новог система били изразито регресивни - највеће трошкове сносила би мала предузећа која тренутно немају компјутер ни сталну интернет везу, док би највеће уштеде остварила велика предузећа и трговине чији пословни модели иначе подразумевају употребу компјутера и сталну интернет везу (који би иначе требало да буду предмет свеобухватних пореских контрола, а не само контрола фискалних каса).

Радни материјали НАЛЕДа и РСЈП су априорно претпостављали да би онлајн фискализације смањила сиву економију, без адекватних аргумената или доказа. Један од кључних аргумената за спровођење онлајн фискализације је (хипотетичко) очекивање да би се на овај начин смањиле ПДВ утаје за 5 процената. Међутим, аутори нису навели никакве аргументе у прилог оваквог исхода, који је знатно виши од иницијалног ефекта онлајн фискализације у Хрватској у Табели 1. Напротив, ова процена НАЛЕДа и РСЈП је била базирана на потпуно нетачним подацима и преувеличаним ефектима фискализације у Србији у периоду 2002–2006. године. Тако су аутори тврдили да је фискализација реално увећала наплату пореза на промет и додатну вредност за чак 37% у 2005. години и 18% у 2004. години – што би био најспектакуларнији резултат који је било која европска земља икада остварила у борби против сиве економије, када би заиста био тачан (што није случај, ни изблиза). Ови пропусти додатно поткопавају веродостојност процене НАЛЕДа и РСЈП да би онлајн фискализација смањила утаје ПДВ-а за 5%

И поред наведених грешака у радним материјалима НАЛЕДа и РСЈП, финална верзија Националног програма прописује увођење онлајн фискализације. Влада Србије је у децембру 2015. године усвојила *Национални програм сузбијање сиве економије* који прописује увођење онлајн фискализације као један од оперативних циљева у борби против сиве економије. Будући да финалне верзије техничких материјала којима се оправдава исплативост онлајн фискализације - нису обелодањене нити су доступне јавности - не можемо проценити валидност аргумената иза ове одлуке. Уколико пођемо од радних материјала НАЛЕД-а и РСЈП из јуна месеца, и извршимо корекције раније наведених грешака и пропусти, можемо закључити да онлајн фискализација не би била оправдана у овом тренутку. У свакоме случају, будући да се ради о важном јавном интересу који би пореске обвезнике коштао десетине милиона евра – *неприхватљиво је да се Национални програм усваја без обелодањивања техничких анализа исплативости онлајн фискализације.*

Позив за отворену стручну дебату

Фискални савет не види разлоге за исхитрено (и нетранспарентно) форсирање онлајн фискализације. Опште је познато да сузбијање сиве економије кључно зависи од изградње јаким и ефикасним институционалних капацитета, пре свега капацитета пореске администрације да ефикасно открива случајеве пореских утаја и затим капацитета у надлежним судовима да адекватно процесуирају прекршиоце. Упркос томе, реформа Пореске управе се годинама одлаже а институционални капацитети се не изграђују. Напротив, кадровски капацитети пореских власти слабе услед пензионисања најискуснијих кадрова и немогућности да се задрже

најквалитетнији радници који бивају далеко више плаћени у приватном сектору.¹¹⁰ Са технолошког становишта, реформски приоритет је изградња обједињеног, модерног информационог система Пореске управе јер су постојеће базе података вишеструко фрагментиране и неоперативне у контексту системских анализа и контрола базираних на процени ризика. И док се ови кључни системски недостаци годинама запостављају, фаворизује се онлајн фискализација, при том без обелодањивања основних информација и без стручне дебате у јавности. Искитреност иде толико далеко да се чак расписује тендер без законске основе 2013. године. Са становишта јавног интереса, не видимо разлоге за овакве поступке.

Боље је (и јефтиније) учити на туђим грешкама него на својим. Технолошко унапређење у виду бежичног ГПРС читавања фискалних каса 2005. године није дало очекиване ефекте на повећање ефикасности пореских контрола. Идентичан ризик постоји и у случају онлајн фискализације – привреда и грађани поднели би велике трошкове увођења потпуно новог система, без осетнијих ефеката на сузбијање сиве економије. У условима неререформисане и кадровски изузетно слабе пореске администрације, тешко је веровати да би технолошко унапређење фискализације могло да осетније сузбије сиву економију. Отуда Фискални савет сматра да онлајн фискализација није реформски приоритет у овом тренутку, већ је све расположиве капацитете потребно фокусирати на дубинску реформу Пореске управе, будући да ће успех борбе против сиве економије кључно зависити од изградње модерне и јаке пореске администрације. У међувремену, потребно је детаљније пратити и анализирати искуства других земаља са новим системима фискализације, њиховим предностима и манама, како би се идентификовао оптималан приступ модернизацији система у Србији, када се та модернизација установи пожељном.

¹¹⁰ Просек старости запослених у Пореској управи Србије износи 50 година и највиши је у Источној Европи.