



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**МИШЉЕЊЕ НА ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ
ЗА 2018. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА
2019. И 2020. ГОДИНУ**

15. децембар 2017. године

САДРЖАЈ

| | |
|--|-----------|
| РЕЗИМЕ | 2 |
| 1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА И ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ | 7 |
| 2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА | 13 |
| 2.1. <i>ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА</i> | 16 |
| 2.2. <i>ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА</i> | 21 |
| 3. ОЦЕНА ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА | 24 |
| 4. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ | 30 |
| 4.1. <i>СТАТУС И ПЕРСПЕКТИВЕ ПРЕДУЗЕЋА У ПРИВАТИЗАЦИЈИ</i> | 30 |
| 4.2. <i>ОЦЕНА РЕФОРМИ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА</i> | 34 |
| 4.2.1. <i>Електропривреда Србије</i> | 35 |
| 4.2.2. <i>Србијагас</i> | 36 |
| 4.2.3. <i>Железнице Србије</i> | 37 |
| 4.3. <i>ОЦЕНА РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ</i> | 38 |
| 4.4. <i>ОЦЕНА ПОРЕСКЕ РЕФОРМЕ</i> | 43 |
| 4.5. <i>ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА</i> | 46 |
| 4.5.1. <i>Упоредни преглед јавних инвестиција и стање инфраструктуре</i> | 46 |
| 4.5.2. <i>Главни проблеми политике јавних инвестиција</i> | 50 |
| 4.5.3. <i>Преглед приоритетних инфраструктурних пројеката</i> | 57 |
| 4.6. <i>РЕФРОМА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА</i> | 61 |
| 4.6.1. <i>Унапређење системског оквира финансирања локалне самоуправе</i> | 62 |
| 4.6.2. <i>Повећање инвестиција у комуналну инфраструктуру</i> | 68 |
| 4.6.3. <i>Реформа локалних јавних предузећа</i> | 72 |

РЕЗИМЕ

Фискална стратегија није довољно добар план за вођење јавних финансија у средњем року, јер не одговара на неке од највећих изазова фискалне политике. Сврха Фискалне стратегије је да јасно дефинише циљеве и смернице фискалне политике у наредне три године. Најшири од ових циљева, трајно низак фискални дефицит од 0,5%, Стратегија добро и кредибилно дефинише. Међутим, бројна важна питања која се морају разрешити до 2020. остављају се отвореним, а нека се чак и не помињу. *Прво*, у Стратегији није приказан план владе за излазак из привремених, „кризних“, мера фискалне консолидације уведених у новембру 2014. иако је непосредна опасност од кризе јавног дуга прошла – тако уопште није наговештено када ће престати да важи Закон о привременом уређењу исплате пензија којим су умањене натпросечне пензије и нарушена је економска веза уплаћених доприноса и исплаћених пензија. *Друго*, у средњем року не планира се осетније побољшање структуре јавних прихода и расхода у односу на 2018. годину – јавне инвестиције до 2020. остају приближно на непромењеном нивоу из 2018. од 3,6-3,7% БДП-а иако је потреба за њиховим даљим повећањем на преко 4,5% БДП-а веома изражена, нарочито у областима заштите животне средине, просвете и здравства. *Треће*, Стратегија не предвиђа довољно чврсте и добре структурне реформе, пре свега, државних и великих јавних предузећа – на пример, не дефинише коначан рок и детаљан план којим би се решила судбина свих предузећа у приватизацији. *Четврто*, нису препознати ни велики проблеми јавних финансија на локалном нивоу власти, у оквиру чега би се морале разматрати потребе и могућности за унапређење катастрофалног стања локалне комуналне инфраструктуре (приступ исправној пијаћој води, неуређене депоније, пречишћавање отпадних вода и друго).

Фискалном стратегијом планира се низак фискални дефицит од 0,5% БДП-а у дугом року и последично постепено смањење јавног дуга. Готово избалансиран буџет, односно низак дефицит опште државе од 0,5% БДП-а, планира се Стратегијом све до 2025. године – што је веома добро и потребно. Наиме, фискални дефицит од 0,5% БДП-а смањује јавни дуг у односу на БДП-у за 2-2,5 п.п. годишње, па би његово одржавање у дугом року постепено спуштало јавни дуг који је у Србији превисок. У том случају, за очекивати је да се јавни дуг спусти на око 60% БДП-а на крају 2019, а улазак у безбеднију зону јавног дуга (која економска истраживања за земље попут Србије дефинишу на око 50% БДП-а) могао би да се деси 2024. године. Смањење јавног дуга у односу на БДП и даље мора да остане приоритет фискалне политике, не само због тога што се тако повећава отпорности Србије на неку будућу економску кризу која може доћи и споља, већ и зато што то позитивно делује на побољшање структуре буџетских расхода и на убрзање привредног раста. Наиме, смањењем јавног дуга смањују се и издаци државе за камате – до 2020. приближно за 0,6% БДП-а (са 2,7% БДП-а из 2017. на 2,1% БДП-а у 2020. години) који се онда могу много продуктивније потрошити (нпр за јавне инвестиције). Уз то, смањење јавног дуга смањује ризик земље и каматне стопе за задуживање приватног сектора, што подстицајно делује на њихово инвестирање и привредни раст.

Планирано је постепено убрзање привредног раста на 4% у 2020. години, за које су потребне свеобухватније реформе. Планирани раст БДП-а од 3,5% у 2018. јесте остварив (Фискални савет има чак и нешто оптимистичније прогнозе). То је зато што ће на привредни раст у 2018. позитивно деловати очекивани опоравак пољопривредне производње након суше и успостављање уобичајене производње

електричне енергије након великог пада који је ЕПС имао у првој половини 2017. године. Прави изазов, међутим, биће да се овај привредни раст одржи и додатно убрза у наредним годинама када престану позитивно да делују привремени чиниоци – јер Србија има структурне проблеме због којих јој је привредни раст годинама нижи од упоредивих земаља Централне и Источне Европе (које у 2017. остварују раст БДП-а од око 4,5% у просеку). „Дефект“ због ког привреда Србије има ниске стопе раста, по свему судећи, је мањак инвестиција. У Србији јавни и приватни сектор заједно инвестирају мање од 18% БДП-а, а за високе и одрживе стопе привредног раста од преко 4% потребно је да се учешће инвестиција у БДП-у повећа на преко 22% (просек региона). То значи да би Влада морала да повећа издвајања за јавне инвестиције, али и реформише јавна предузећа (пре свега ЕПС) и приватизује државна предузећа (РТБ Бор, Петрохемију) како би и та предузећа започела нове инвестиционе циклусе. За раст инвестиција приватног сектора – пре свега малих и средњих предузећа – потребне су мере за побољшање инвестиционог амбијента. Фискална стратегија даје половичне одговоре на све ове потребе. Јавне инвестиције повећавају се до 3,7% БДП-а у 2020, а требало би много више. План реформи великих јавних предузећа неодређено је представљен и није довољно кредибилан, а слично важи и за план приватизације државних предузећа. На крају, Фискална стратегија садржи део који се односи на побољшање пословног окружења усмерен на смањење бирократских и административних процедура, унапређење поступка стечаја и друго. То јесте добро, али се ипак не помињу неки од кључних чинилаца лошег привредног амбијента, везаних за испуњавања уговорних обавеза и владавину права – по чему је Србија веома лоше оцењена на међународним листама конкурентности.

Раст буџетских издвајања за плате и пензије у средњем року планира се добро – у складу са растом БДП-а. Издвајања за плате и пензије убедљиво су највећи јавни расходи, па су њихово добро планирање и контрола најважнији за одрживост јавних финансија у средњем року. Другим речима, због величине ових расхода свака већа неравнотежа која се код њих појави урушава укупан систем јавних финансија. Уз то, природа ових расхода је таква да их је јако тешко вратити назад када се једном отргну контроли. Дobar пример за ове тврдње је ванредно и неоправдано повећање пензија из 2008, које је било један од главних разлога због ког су јавне финансије Србије у наредним годинама дошле у потпуно неодрживу позицију. Ово посебно истичемо због тога што су након умањења у 2014. и вишегодишње успорене индексације, плате и пензије у 2017. коначно дошле близу нивоа који привреда може да финансира (11% БДП-а пензије и 8% БДП-а бруто 1 плате). Зато је пресудно да се сада не понављају исте грешке, већ да од 2018. укупна издвајања за пензије и плате у јавном сектору приближно прате раст БДП-а односно да се повећавају само у складу са растом економске снаге земље (номинално 5-7% годишње). Фискални суфицит, уколико се оствари у наредним годинама, никако не сме да се потроши на веће повећање плата и пензије, јер ће то, пре или касније, да доведе до проблема у буџету. Фискална стратегија предвиђа добро укупно повећање пензија и плата у јавном сектору у средњем року, усклађено са привредним растом и надамо са да ће се Влада доследно придржавати овог плана.

Фискална стратегија не прецизира када ће се укинути привремено умањење натпросечних пензија, али и умањење плата у јавним предузећима. Вероватно највећи недостатак Фискалне стратегије је то што се њом не прецизира када ће се укинути привремено умањење натпросечних пензија којим је нарушен економски однос између уплаћених доприноса и исплаћених пензија. Оваква мера, која је донета крајем

2014. може да се оправда када земљи прети непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга. Међутим, та опасност прошла је у 2017. јер је јавни дуг почео трајно да се смањење, а пензије су практично достигле свој дугорочно одржив ниво – због чега нема економског основа да привремена мера умањења пензија и даље остаје на снази. Што је још горе, задржавање ове мере може сада представљати и озбиљан фискални ризик, будући да се најављују тужбе пензионера којима су примања још увек смањена. Ове тужбе би се, за период од 2018, лако могле показати као основане. Проблем напуштања мере привременог умањења плата нешто је мањи, будући да се од 2019. планира увођење новог система плата у сектору државе којим би се аутоматски суспендовао садашњи привремени Закон. Наглашавамо, међутим, да је увођење новог система зарада професионално, па и политички, веома изазовно због чега је могуће да дође до његовог даљег одлагања или до сувише великих компромиса који би обесмислили читав процес. Илустрација лошег начина управљања системом зарада је њихово произвољно повећање у 2018. години. На крају, остаје готово заборављено привремено умањење зарада у јавним предузећима. Фискална стратегија не говори ништа о томе када ће се ова мера укинути, а из пројекције непореских прихода имплицитно се види да Влада заправо не планира њено укидање у наредне три године. Фискални савет оцењује да нема основа за продужење ове мере у средњем року, али да би се приликом њеног укидања морало водити рачуна да повећање зарада не добију предузећа која су практично изиграла законско умањење плата запослених у 2015. години (ЕПС).

Фискалном стратегијом не планира се довољан раст јавних инвестиција у средњем року. Средњорочни план Владе подразумева да се ниво јавних инвестиција са садашњих испод 3% БДП-а у 2017, повећа у 2018. на 3,6% БДП-а и да се у средњем року задржи приближно на непромењеном нивоу (3,7% БДП-а у 2020. години). Планирано повећање инвестиција у средњем року оцењујемо као недовољно. Уобичајено учешће инвестиција у БДП-у упоредивих земаља Централне и Источне Европе је преко 4% БДП-а, а у периодима када те земље појачано граде основну инфраструктуру (аутопутеве, железницу), што је управо случај у Србији, то учешће се пење и на преко 6% БДП-а. Додатни проблем који Фискална стратегија не препознаје је то што су бројне области у којима је инвестирање неопходно годинама потпуно запостављене. Због тога је Србија у области заштите животне средине оцењена као потпуно неусаглашена са ЕУ. На пример, свега 25% отпада одлаже се у складу са стандардима ЕУ, а постоји око 3.500 „дивљих“ депонија од којих велики број угрожава водотокове; отпадна воде се не пречишћава ни у највећим градовима (Београд, Нови Сад, Ниш); по ниском прикључењу на канализациону мрежу Србија је негативни европски рекордер и друго. Прелиминарне процене указују да би Србије у заштиту животне средине требало да инвестира око 1,5% БДП-а, односно око 600 млн евра годишње (уместо садашњих 80 млн евра). Велика инвестициона улагања потребна су и у здравству и просвети где су садашња годишња улагања три пута мања него у упоредивим земљама ЦИЕ. Једини сектор где су инвестиције планиране на задовољавајућем нивоу (од 2018. године) јесте изградња путне и железничке инфраструктуре, али овде би требало водити рачуна да се планирана изградња ефикасно и изврши, јер је у прошлости степен извршења ових јавних инвестиција често био низак.

Реформе јавних предузећа нису довољно кредибилно планиране. Од три фискално најзначајнија јавна предузећа (ЕПС, Србијас, Железница), праве реформе започеле су само у Железницама. Највеће предузеће у Србији, ЕПС, добар је пример колико слабо Србија управља својим важним ресурсима. Ово предузеће је због лошег

вођења имало велики пад производње у 2017. и тако значајно оборио укупни привредни раст земље – уместо да га својим одрживим профитом и инвестицијама покреће. Међутим, реформе које би од ЕПС-а направиле профитабилно предузеће годинама се одлажу. На пример, упорно се избегава усвајање систематизације којом би се прецизно утврдио вишак запослених и у складу са тим спровела рационализација. Уместо тога, у 2016. запосленост у овом предузећу смањивала се добровољним и неселективним одласцима радника који испуњавају услов за пензију (уз великодушне отпремнине). Највећи појединачни расход овог предузећа, трошак зарада, заправо је осетно повећан од 2014. уместо да се смањи, јер ЕПС није спровео одлуку владе да смањи нето примања својих радника (за разлику од других јавних предузећа). Инвестиције ЕПС-а годинама су биле недовољне, осетно мање од амортизације, а и поред тога дуг предузећа се удвостручио од 2009. године. Највеће унапређење ЕПС је направио у погледу повећања ниске цене електричне енергије за домаћинства која је у три наврата повећана од 2015. укупно за око 11% (преостали део повећања цена електричне енергије од 7,5% припао је буџету на име акције). И поред тога што су главни проблеми ЕПС-а одавно познати (вишак запослених, нерентабилне целине, мале инвестиције, технички губици, ниске цене и др.) Фискална стратегија не даје никакав конкретан план и рокове за њихово решавање. Уместо тога, план будућих реформи из Фискалне стратегије углавном се своди на организациону трансформацију предузећа и професионални менаџмент (што се планира још од Стратегије за 2015. са пројекцијама до 2017. године).

Нема конкретних рокова и планова за завршетак приватизације државних предузећа (из портфолија бивше Агенције за приватизацију). Проблем око 150, махом неуспешних, државних предузећа у приватизацији у којима и даље ради око 50.000 запослених такође није довољно добро адресиран. Иако РТБ Бор и Петрохемија тренутно не праве губитке то је последица повољних тржишних околности (цена), а не њихових реформи. Фискални савет зато сматра да их је већ у 2018. неопходно приватизовати, јер се тржишне околности могу лако преокренути, чиме би ова предузећа поново постала велики губиташи. За дугорочно одрживо пословање РТБ Бора и Петрохемије потребне су велике инвестиције које та предузећа (и држава) не могу, а не би ни требало, да финансирају. Уз то, током 2018. потребно је решити и судбину Азотаре чији велики губици тренутно оптерећују билансе Србијагаса (Азотара ни у 2017. није плаћала испоручени гас). У Фискалној стратегији не препознаје се чврста намера Влада да се проблем предузећа у приватизацији трајно реши ни у средњем року (до 2020. године), а лош наговештај је и то што буџет за 2018. предвиђа за отпремнине запосленима у овим предузећима свега 2 млрд динара (Транзициони фонд), што је довољно за исплату социјалних програма тек за око 3.000 радника. Ми сматрамо да је оклевање Владе да се суочи са овим проблемима неоправдано, односно да је 20 година од почетка приватизације сасвим довољан рок да се коначно утврди да ли ова предузећа имају тржишну перспективу и заинтересоване инвеститоре, или би их требало препустити стечају.

Реформа и трансформација Пореске управе такође није довољно кредибилно планирана. Пореска управа представља једну од кључних фискалних институција која важно утиче не само на остваривање јавних прихода већ и на квалитет укупног пословног окружења. Нажалост, већ дуже од деценије не постоји суштинска друштвено-политичко подршка за изградњу модерне, професионалне и снажне Пореске управе. Ово се осликава путем смањења броја запослених, са око 8.500 запослених 2003. године на око 5.500 стално запослених у 2017, при чему је током овог периода

Пореска управа додатно оптерећена многим споредним дужностима, попут администрирања ПДВ повраћаја за беби опрему. Иако су ови проблеми адекватно препознати у Владином Програму трансформације Пореске управе 2015-2020, до сада је реализација програма била веома скромна. Фискална стратегија само начелно, у једном параграфу, наводи планове за усвајање Акционог плана за примену Програма трансформације, углавном на бази већ познатих недостатака, без навођења конкретних мера и конкретних рокова за њихову реализацију. Отуда постоји изражен ризик да ће програм изградње модерне и снажне Пореске управе бити одлаган и у наредном периоду, као што је био случај током претходних година, што ће се негативно одразити не само на могућности додатног сузбијања сиве економије, већ и на немогућност изградње квалитетнијег пословног окружења, пре свега за мала и средња предузећа чији је бржи развој један од предуслова убрзања економског раста у Републици Србији.

Локална самоуправа има велике финансијске проблеме који нису препознати у Фискалној стратегији. Буџети великог броја градова и општина су неуређени, са великим кашњењем у плаћању обавеза (доцње). Уз то структура расхода највећег броја локалних самоуправа веома је лоша – дају се велике субвенције за покривање губитака локалних јавних предузећа и недовољна средства за инвестиције. Тако Београд, који има релативно стабилне финансије, дотира из буџета неефикасан систем градског превоза са преко 100 млн евра, уместо да та средства ефикасније искористи на инвестиције. Систематски проблеми буџета локалних самоуправа и мањак инвестиција довели су до тога да је Србија на самом дну међу европским земљама по третману отпада, приступу исправној пијаћој води, проценту деце уписане у предшколске установе и бројним другим показатељима. Систем финансирања локалних самоуправа, после бројних измена закона од 2011. прилично је неуређен са израженим неравнотежама по различитим градовима и општинама, а то ће се додатно погоршати последњим изменама Закона о порезу на доходак грађана којим локалне самоуправе несистематично остају без додатних 5 млрд динара прихода. Фискалном стратегијом, међутим, проблеми локалних самоуправа уопште се не помињу, а нема назнака ни да ће се унапредити праћење јавних финансија градова и општина (на пример да ће се евидентирати и пратити њихове доцње).

Буџетски календар се годинама није поштовао, што би се морало променити од 2018. године. Недовољно добро планирање важних средњорочних стратешких циљева, па и време када нам је достављена Фискална стратегија, указују на то да је она у великој мери произашла из Закона о буџету за 2018. годину, уместо да буде обратно – прво да се јасно дефинишу циљеви унапређења јавних финансија у средњем року, па да се годишњи буџет планира у складу са тим циљевима. За то би требало имати одређено разумевање још ове године, будући да се завршава период у ком је Србија морала да управља јавним финансијама на „кризни“ начин – са бројним привременим ставкама у буџету (које се ипак још не укидају) и другим мерама које су често доношене ад хок и са неизвесним исходом. Све то је отежавало поуздано прављење средњорочних фискалних пројекција и правовремену припрему Фискалне стратегије. Међутим, од 2018, буџет улази у „мирније воде“ и нема нових мера фискалне консолидације, па би фокус Владе у вођењу јавних финансија поново морао да се окрене ка стратешким, средњорочним циљевима, који би морали бити дефинисани управо Фискалном стратегијом. Због тога очекујемо да се у 2018. и наредним годинама поштује буџетски календар, односно да нацрт Фискалне стратегије за 2019. са пројекцијама за 2020. и 2021. годину Фискални савет добије на разматрање 30. априла 2018. године, како то предвиђа Закон о буџетском систему.

1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА И ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Макроекономске пројекције коришћене за израду буџета и Фискалне стратегије углавном су добре, а раст БДП-а у 2018. вероватно ће бити већи од прогноза. Једина нешто већа разлика у макроекономским прогнозама Владе у односу на прогнозе Фискалног савета односи се на стопу раста БДП-а у 2018. години. Влада прогнозира раст БДП-а од 3,5%, а ми очекујемо привредни раст у 2018. од преко 4%. Тај резултат (преко 4% раста у 2018. години) добија се када се на садашњи тренд привредне активности из 2017. дода очекивани опоравак пољопривреде након суше, уз успостављање уобичајеног нивоа производње електричне енергије након дубоког пада у првој половини 2017. године. Раст БДП-а од 4% у 2018, дакле, само је наставак садашњих привредних кретања уз позитиван допринос једнократних чинилаца – док би прогнозирана стопа од 3,5%, са којом је изашла Влада, била заправо лош резултат, јер би значила успоравање основног тренда привредне активности. Прогнозе кретања других фискално значајних агрегата (инфлација, запосленост, просечне зараде, курс динара и друго) у начелу су у складу са нашим очекивањима. Инфлација је добро планирана, приближно на средини циљаног коридора НБС, док је кретање зарада и запослености прогнозирано умерено конзервативно, узимајући у обзир предвиђено повећање зарада у јавном сектору, али без убрзања тренда раста зарада и запослености у приватном. Планирани просечан курс од 121,7 динара за евро скоро идентичан је просечном курсу оствареном у 2017. години. Иако добро планирање обично подразумева постепено слабљење номиналног курса динара, оваква прогноза је оправдана јер се у 2018. улази са курсом од око 120 динара за евро – тако да се постепено померање курса током године ипак очекује. Средњорочне макроекономске пројекције (за 2019. и 2020. годину) не предвиђају веће промене у основним трендовима у односу на 2018. и углавном су конзистентне и добре.

Раст БДП-а у 2017. биће нешто испод 2%, али је прави тренд привредне активности нешто повољнији и износи скоро 3%. Привредни раст Србије у прва три квартала 2017. износио је 1,6% и, са очекиваним кретањима до краја године, раст БДП-а у 2017. највероватније ће износити нешто испод 2% (тренутно га процењујемо на 1,8%). Србија ће тако имати убедљиво најнижу стопу раста БДП-а у односу на све друге земље ЦИЕ (изузев Македоније која је имала политичку кризу). Тренд раста привредне активности Србије у 2017, међутим, ипак је нешто већи од 1,8%. Наиме, на лошије резултате привреде у 2017. утицали су и неки једнократни чиниоци – суша и велики пад производње у ЕПС-у почетком године. Да није било ових чинилаца привредни раст износио би око 2,8% и то је прави тренд раста привредне активности у Србији у 2017. са којим се улази у 2018. годину. Важно је истаћи и то да би и са стопом раста БДП-а од 2,8%, Србија још увек била међу земљама са најнижим привредним растом у ЦИЕ, јер просечан привредни раст упоредивих земаља у 2017. износи око 4,5%. Такође, не би се достигла планирана стопа раста од 3% у 2017. коју је Влада прогнозирила крајем 2016, а коју је Фискални савет још тада оценио као умерено оптимистичну.¹

¹ Оцене Предлога закона о буџету за 2017. и Фискалне стратегије за период 2017-2019. године

Тренд раста БДП-а вероватно ће у 2018. благо да убрза на нешто преко 3%, због повећања приватне потрошње. У 2018. очекујемо наставак сличних привредних трендова (без једнократних чинилаца) као у 2017. години. Најзначајнија промена требало би да буде убрзање раста приватне потрошње за око 1 п.п. – иза чега првенствено стоји повећања пензија и плата у јавном сектору. Повећање потрошње међутим, није ефикасан начин за убрзање привредног раста у Србији, па ће се то само мањим делом одразити на убрзање тренда БДП-а, који би, по нашим последњим проценама, у 2018. могао да износи нешто преко 3%, односно биће тек незнатно већи него у 2017. години.

Једнократни чиниоци у 2018. позитивно ће да допринесу расту БДП-а највероватније са око 1 п.п. – па раст БДП-а у 2017. прогнозирамо на око 4%. Уколико се у 2018. оствари просечна пољопривредна сезона, то би значило да ће пољопривреда у 2018. имати једнократан раст од око 10%, јер ће се поредити са сушном 2017. годином. Слично, успостављање уобичајене производње електричне енергије довешће до међугодишњег раста овог сектора од преко 5%, јер ће се поредити са снажним падом производње из прве половине 2017. године. Ова два чиниоца допринеће привременом убрзању стопе раста БДП-а у 2018. за око 1 п.п. које се неће наставити у наредним годинама. Узимајући у обзир да у 2018. очекујемо да основни тренд привредне активности буде нешто изнад 3%, ови једнократни чиниоци требало би да доведу до раста укупног БДП-а у 2018. од мало преко 4%.

Прогнозу Владе да ће раст БДП-а у 2018. бити 3,5% оцењујемо као лако достижну и претерано конзервативну. Као што смо показали, у 2018. очекујемо раст БДП-а од нешто преко 4% и то због позитивног утицаја једнократних чинилаца, а без битнијег убрзања садашњег тренда привредне активности. Међутим, Влада је за 2018. прогнозирала стопу раста БДП-а од свега 3,5%, што имплицитно значи да ће се тренд привредне активности у 2018. успорити – за шта сматрамо да нема основа. Као илустрацију ове анализе, у Табели 1 приказан је, поред укупног раста БДП-а, и његов тренд.² Од 2017, у табели су приказане различите прогнозе кретања БДП-а Фискалног савета и Владе. Фискални савет у својим прогнозама предвиђа наставак постепеног убрзања тренда раста БДП-а у 2018. и 2019. (последњи ред у табели), што би било у складу са привредним кретањима од 2015, док Влада имплицитно планира привремени пад тренда раста БДП-а у 2018. и његово поновно убрзање у 2019. години (претпоследњи ред у табели).

Табела 1. Србија: укупни и тренд раста БДП-а од 2014, са прогнозама од 2017. до 2018. године

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|--------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Укупан раст БДП-а | прогнозе владе (од 2017.) | -1,8 | 0,7 | 2,8 | 2,0 | 3,5 |
| | прогнозе Фискалног савета (од 2017.) | | | | 1,8 | 4,1 |
| Тренд раста БДП-а ¹⁾ | прогнозе владе (од 2017.) | -0,8 | 1,2 | 2,3 | 3,0 | 2,5 |
| | прогнозе Фискалног савета (од 2017.) | | | | 2,8 | 3,1 |

1) Искључени ефекти пољопривредних сезона, поплава и проблема у пословању ЕПС-а
Извор: РЗС и процене Фискалног савета

² Тренд раста БДП-а очишћен је од утицаја привремених чинилаца који повећавају или смањују раст БДП-а током само једне године (поплаве, суша, пад у производњи електричне енергије), па зато боље одражава трајније кретање привредне активности.

Привредни раст Србије структурно заостаје за растом других упоредивих земаља ЦИЕ и то структурно заостајање ће се вероватно наставити и у 2018. години. У Табели 2 приказан је раст БДП-а у Србији (укупни раст и тренд) и раст БДП-а других земаља ЦИЕ. У табели се види да је Србија по оствареном привредном расту већ дужи низ година на самом зачељу међу земљама ЦИЕ, чак и кад се искључе привремени чиниоци (који су нпр. у 2017. и 2014. ванредно оборили укупни привредни раст). Вишегодишње заостајање указује да је привредни раст Србије трајно, структурно, нижи у односу на друге упоредиве земље. Слично структурно заостајање очекује се и у 2018, када процењујемо да ће Србија остварити солидан раст укупног БДП-а од око 4%, али ће јој основни тренд раста БДП-а износити око 3%, што је осетно ниже од просечног раста других земаља ЦИЕ.³ Напомињемо и то да су прогнозе раста БДП-а земаља ЦИЕ за 2017. и за 2018. преузете из октобарског извештаја Европске комисије, а да се у међувремену испоставило да је раст БДП-а већине земаља ЦИЕ у трећем кварталу 2017. био још већи од очекивања. Због тога је врло вероватно да ће раст БДП-а земаља ЦИЕ у 2017. бити још већи од оног приказаног у табели, односно да ће износити приближно 4,5% у 2017. и преко 4% у 2018. што је за преко 1 п.п. већи раст од основног тренда привредне активности у Србији.

Табела 2. Србија: Раст БДП-а у Србији и другим земљама ЦИЕ, 2014-2017. година са прогнозама за 2018. годину

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 ¹⁾ | 2018 ¹⁾ |
|--|------------|------------|------------|--------------------|--------------------|
| Албанија | 1,8 | 2,2 | 3,4 | 4,0 | 3,8 |
| Босна и Херцеговина | 0,3 | 3,8 | 3,1 | 2,3 | 2,6 |
| Бугарска | 1,4 | 3,6 | 3,9 | 3,9 | 3,8 |
| Црна Гора | 1,8 | 3,4 | 2,9 | 3,9 | 3,0 |
| Чешка | 2,7 | 5,3 | 2,6 | 4,3 | 3,0 |
| Естонија | 2,9 | 1,7 | 2,1 | 4,4 | 3,2 |
| Хрватска | -0,5 | 2,2 | 3,0 | 3,2 | 2,8 |
| Летонија | 1,9 | 2,8 | 2,1 | 4,2 | 3,5 |
| Литванија | 3,5 | 2,0 | 2,3 | 3,8 | 2,9 |
| Мађарска | 4,2 | 3,4 | 2,2 | 3,7 | 3,6 |
| Македонија | 3,6 | 3,9 | 2,9 | 0,0 | 2,7 |
| Пољска | 3,3 | 3,8 | 2,9 | 4,2 | 3,8 |
| Румунија | 3,1 | 4,0 | 4,6 | 5,7 | 4,4 |
| Словачка | 2,8 | 3,9 | 3,3 | 3,3 | 3,8 |
| Словенија | 3,0 | 2,3 | 3,1 | 4,7 | 4,0 |
| Земље ЦИЕ²⁾ (пондерисани просек) | 2,9 | 3,8 | 3,1 | 4,2 | 3,7 |
| Земље окружења Србије³⁾ (пондерисани просек) | 2,7 | 3,6 | 3,6 | 4,3 | 3,8 |
| Србија (укупни раст БДП-а) | -1,8 | 0,7 | 2,8 | 1,8 | 4,1 |
| Србија (тренд раста БДП-а) ⁴⁾ | -0,8 | 1,2 | 2,3 | 2,8 | 3,1 |

Извор: Eurostat и статистички заводи појединачних земаља

1) Прогноза Европске комисије (*Autumn 2017 Economic Forecast*), за Србију прогнозе Фискалног савета, за БиХ прогнозе ММФ

2) Све наведене земље изузев Србије

3) Земље непосредног окружења Србије: Бугарска, Румунија, Мађарска, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна гора, Албанија, Македонија

4) Искључени ефекти пољопривредних сезона, поплава и проблема у пословању ЕПС-а

³ Исправно је поредити управо тренд раста БДП-а Србије са просечним растом БДП-а земаља ЦИЕ. Наиме, у узорку ЦИЕ је већи број земаља па се случајни једнократни чиниоци, који неспорно утичу и на њихов привредни раст – у просеку поништавају. Другим речима, просек укупног раста БДП-а појединачних земаља ЦИЕ приближно одговара треду раста региона ЦИЕ и требало би га поредити са трендом раста Србије (последњи ред у табели).

Структурни проблем због ког је привредни раст у Србији нижи од упоредивих земаља је мањак инвестиција. Србија је по ниском учешћу инвестиција у БДП-у које износи свега 17,7%⁴ међу негативним рекордерима у ЦИЕ. Да би Србија имала дугорочно одрживе стопе раста на нивоу других земаља ЦИЕ, морала би да повећа учешће инвестиција у БДП-у на око 22% БДП-а (што је просек упоредивих земаља), а да би расла још брже и пристизала друге земље ЦИЕ, Србија би морала за инвестиција да издваја око 25% БДП-а (колико је нпр. имала Румунија уочи снажног убрзања привредног раста пре три године). За један део мањка укупних инвестиција у Србији одговорна је непосредно држава јер недовољно одваја за јавне инвестиције и лоше води јавна предузећа која такође недовољно инвестирају. Највећи део овог проблема ипак је мањак инвестиција у приватном сектору, нарочито у малим и средњим предузећима. Да би се приватне инвестиције повећале, потребно је да се унапреди привредни амбијент. Ове године Србија је остварила значајан напредак на листи конкурентности Светског економског форума и на Дуинг бизнис листи Светске Банке, али то није довело до снажнијег раста инвестиција у 2017. години. Могући разлог за то је што је напредак на овим листама остварен услед снажног побољшања свега неколико појединачних индикатора, попут издавања грађевинских дозвола и макроекономске стабилности. Међутим, по индикаторима који се односе на владавину права Србија је остала изузетно лоше оцењена.

У средњем року Влада прогнозира раст БДП-а од 3,5% у 2019. и од 4% у 2020. – што је достижно ако се убрзају реформе и унапреди пословни амбијент. Након 2018. Влада у својим прогнозама очекује постепено убрзање тренда привредног раста до нивоа од 4% у 2020. години. Фискални савет оцењује да је овакво убрзање у средњем року могуће, а да би било пожељно (и оствариво) да то убрзање привредног раста буде још веће. Да би се то десило, међутим, неопходне су одлучније реформе јавног сектора које су се у претходним годинама споро или никако спроводиле (побољшање пословања јавних предузећа, трајно решавање судбине државних предузећа, реформа здравства, просвете, повећање јавних инвестиција и друго). Такође, држава би морала посебно да обрати пажњу на неке важне аспекте пословног амбијента попут владавине права. Дакле, постепено убрзање привредног раста у средњем року, какво предвиђа Влада, могуће је, али неће доћи само од себе већ би иза њега морало да стоји знатно снажније спровођење реформи и унапређење привредног амбијента.

Просечна инфлација у 2018. од 2,7% реалистично је прогнозирана и економски је пожељна. У 2018, као и у средњем року, планира се просечна инфлација близу средине циљног коридора НБС ($3 \pm 1,5\%$). На кретање инфлације у 2018. утицаће више различитих чинилаца од којих ће неки деловати дезинфлаторно, а неки ће подстицати раст цена. Пре свега, требало би имати у виду да се у 2018. улази заправо са изузетно ниском инфлацијом, иако ће просечан раст цена у 2017. бити око 3%. Наиме, раст цена од јануара до априла износио је 3,1%, али се од априла тренд снажно окренуо, па је у наредних седам месеци – од маја до новембра (последњи доступан податак) – у Србији остварена дефлација од 0,2%. Дакле, у 2018. се улази практично са трендом потпуне стагнације цена. Са друге стране, на убрзање инфлације у 2018. требало би да утичу: осетно повећање домаће тражње и ново убрзање раста цена енергената које је започело у другој половини 2017. године. На крају, на кретање инфлације у 2018. у знатној мери утицај ће имати и кретање курса динара које је тренутно тешко поуздано

⁴ По последњим доступним подацима који се односе на 2016. годину. Кретање инвестиција у првој половини 2017. указује да се ово учешће неће много променити ни у 2017. години.

предвидети. Иако постоје бројни чиниоци који могу да утичу на то да инфлација у 2018. (и наредним годинама) знатно одступи од плана (оцењујемо да је тренутно већи ризик да инфлација буде мања него већа од прогноза), НБС има на располагању довољно снажних мера којима може да утиче да раст цена буде близак прогнозама. Нешто одлучније мере НБС за остварење прогнозиране инфлације тим пре су оправдане, јер је прогнозиран раст цена приближно на средини циљаног коридора НБС, што је не само пожељно за привредни раст, већ и за кредибилитет НБС.

Постепена побољшања трендова на тржишту рада у начелу су добро прогнозирана и могуће је да буду нешто боља од планираних. Иако се детаљне прогнозе кретања запослености и зарада не објављују, из Фискалне стратегије се имплицитно види да је планиран раст формалне запослености у 2018. и наредне две године од око 2% годишње и слично реално повећање просечних зарада од око 2% годишње. То би значило да се очекују незнатно спорији трендови у кретању формалне запослености у односу на 2017. у којој је она порасла између 2,5 и 3% (по подацима ЦРОСО).⁵ Са друге стране, очекује се нешто осетније убрзање раста реалних зарада које је у 2017. било око 1%, што је оправдано јер се у 2018. планира снажнији раст зарада у јавном сектору и повећање минималне цене рада са 130 на 143 динара по радном часу. Фискални савет оцењује да су прогнозе кретања на тржишту рада добре и да је могуће да буду чак и нешто повољнија од планираних (уколико се одржи нешто бржи тренд раста запослености из 2017. године).

Постепено побољшање (смањење) спољног дефицита планирано је оптимистично, али ће прилив СДИ вероватно бити мало већи од плана. Фискалном стратегијом у наредним годинама предвиђа се даље повећање обима трговинске размене са иностранством и то уз нешто бржи раст извоза од увоза. Такви трендови довели би до смањења текућег дефицита платног биланса са процењених 4,6% БДП-а из 2017. на 4,1% БДП-а у 2018. и на испод 4% БДП-а у наредним годинама. То би значило да ће у 2018. доћи до наглог преокрета у односу на спољнотрговинске трендове из 2017. у којој је увоз растао брже од извоза, а текући дефицит се осетно повећао у односу на 2016, за око 1,5% БДП-а. Дакле, било би добро да се спољноекономске прогнозе Владе за 2018. и наредним годинама остваре, али оцењујемо да ће то бити веома тешко узимајући у обзир да у исто време долази до: 1) осетнијег повећања домаће тражње; 2) да је курс динара апресирао у другој половини 2017. што ће се неповољно одразити на спољни дефицит; 3) да цене енергената поново расту; 4) да је пољопривредна производња у 2017. била ниска 4) као и то да су укупне инвестиције у 2017. имале врло скроман раст, а без снажнијег раста инвестиција тешко је очекивати висок раст извоза и побољшање спољнотрговинске размене. На страни финансирања платног биланса, прогнозирано је да ће у 2018. доћи до смањења страних директних инвестиција са 2,1 млрд евра из 2017. године на испод 2 млрд евра – што оцењујемо као претерано конзервативну прогнозу. Нема разлога да се прилив СДИ смањи, јер европске земље (које су убедљиво највећи инвеститори у Србији) бележе најбржи привредни раст од избијања кризе, не очекује се још увек снажније повећање европских каматних стопа, а Влада Србије најављује да ће у наредним годинама радити на

⁵ По подацима из Анкете о радној снази формална запосленост у првој половини 2017. расте преко 5%, али то пре указује на лош квалитет података из ове анкете а не на стварне трендове кретања формалне запослености, јер би формална запосленост по овим подацима (за разлику од података о регистрованој запослености на основу ЦРОСО-а) била осетно бржа од раста наплаћених доприноса.

унапређењу привредног амбијената и приватизацији преосталих државних предузећа и банака (Комерцијална банка, РТБ Бор, Петрохемија и друго).

Узимајући у обзир кретања у другој половини 2017, прогнозе курса динара у 2018. су реалистичне. Србија је у режиму пливајућег курса, па је будућа вредност динара непредвидива и не објављује се у Фискалној стратегији. Ипак, како би се направиле пројекције кретања јавног дуга (који је највећим делом у девизама) и планирале отплате главнице и камата, морају да се користе одређене претпоставке и о кретању курса. У духу добре фискалне праксе је да се у будућности пројектује реално непромењена вредност динара (курс коригован за инфлацију) што имплицира постепено номинално слабљење динара у односу на евро. На основу буџетских података за 2017. о плану задуживања у еврима који се паралелно обрачунава и у динарској противвредности, види се да је коришћена претпоставка да ће просечан курс у 2018. бити 121,7 динара за евро. Овај прогнозирани курс практично је идентичан просечном курсу динара оствареном у 2017. години. Међутим, курс динара у 2017. је просек две различите вредности динара у првој и другој половини године – курса од 123,5 динара за евро из прве половине године и од око 119,5 из друге половине. Будући да се у 2018. улази са курсом од око 120 динара за евро планирани просечан курс у 2018. од 121,7 динара за евро оцењујемо као реалистично планиран. Премда су пројекције вредности динара у 2018. кредибилне, било би економски добро да динар у 2018. нешто више ослаби од плана јер то подстицајно делује на привредни раст који је у Србији структурно нижи него у упоредивим земљама, утиче на нешто већи раст цена који би у Србији у 2018. могао да буде нижи од садашњег прогноза и позитивно утиче на побољшање спољнотрговинске размене која је у Србији осетно погоршана током 2017. године.

2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ФИСКАЛНИХ ПРОЈЕКЦИЈА

Средњорочне пројекције фискалног дефицита су добре и кредибилне – за период 2018–2020. планира се низак дефицит од око 0,5% БДП-а, који је практично већ достигнут. У Фискалној стратегији за период 2018-2020. наводи се да планирани дефицит опште државе износи 0,7% БДП-а у 2018, а у 2019. и 2020. години износи по 0,5% БДП-а годишње. Ове циљеве могуће је постићи без усвајања нових мера консолидације и они практично значе одржавање резултата који су достигнути 2017. године.⁶ Из тог разлога процењујемо да су циљеви оствариви, а фискалне пројекције дефицита начелно кредибилне. С обзиром на то да су неке категорије јавних прихода и расхода планиране конзервативно, могуће је, такође, да фискални резултати буду чак и нешто бољи од пројектованих. У сваком случају, величина планираних дефицита у предстојеће три године јесте одговарајућа јер су они довољно мали да воде даљем обарању јавног дуга у односу на БДП, за преко 2 п.п. годишње. Очекујемо зато да се јавни дуг опште државе спусти са око 65% БДП-а (колико процењујемо да ће износити на крају 2017. године) на испод 60% БДП-а до краја 2020. године – што је мастришко ограничење јавног дуга за земље ЕУ. Међутим, за земље попут Србије горња граница безбедне зоне јавног дуга нешто је нижа од мастришког критеријума и износи око 50% БДП-а,⁷ због чега би се фискални дефицит и у дужем року морао одржавати веома ниским. Фискална стратегија у свом делу о дугорочним пројекцијама јавног дуга предвиђа управо то, да фискални дефицит износи 0,5% БДП-а до 2025. године што оцењујемо као добро, потребно и оствариво. Са таквим дефицитима, јавни дуг би требало да падне на испод 50% БДП-а до 2024. године.

Детаљније фискалне пројекције у средњем року немају веће промене у односу на 2018, јер стратегија не дефинише добро будуће економске политике, иако би то требало да буде њена основна сврха. Из техничког угла, Фискална стратегија је задовољавајућа јер се објављене макроекономске и фискалне пројекције раде се у складу са добром међународном праксом (анализа већег броја различитих сценарија кретања јавног дуга под утицајем хипотетичких шокова, коришћење међународних индикатора за праћење фискалних и макроекономских ризика итд) – што је похвално. Међутим, у исто време Фискална стратегија суштински није добар стратешки документ јер не дефинише све релевантне економске политике Владе за средњорочни период и самим тим не укључује их ни у фискалне пројекције. Наиме, Фискална стратегија требало би да буде најважнији документ којим Влада јавности представља шта су конкретне макроекономске и фискалне политике које ће спроводити у наредне три године. Међутим, у пракси, детаљнији циљеви и планови Стратегијом одређени су само за 2018, у складу са Законом о буџету за 2018, док даље пројекције из Стратегије суштински представљају само замрзавање политика датих Буџетом, без

⁶ Процењујемо да ће трајни (структурни) фискални резултат 2017. бити дефицит од 0,7% БДП-а. То је резултат до ког се долази након што се од суфицита, који ће формално бити остварен 2017, одузму једнократна и привремена побољшања резултата.

⁷ Према нашем Закону о буџетском систему, дозвољена граница јавног дуга износи 45% БДП-а (без обавеза државе по основу реституције), што би са укључењем реституције одговарало управо укупном јавном дугу од око 50% БДП-а. Већи број земаља Централне и Источне Европе има у свом законодавству ограничење висине јавног дуга на око 50% БДП-а.

конкретних најави било каквих значајнијих промена у средњем року. Другим речима, Стратегија је суштински подређена буџету, иако би требало да буде обрнуто.⁸

У складу с реченим, Фискална стратегија не најављује излазак из привремених мера консолидације уведених пре три године, баш као што их није најавио ни буџет за 2018. годину, што је веома лоше. Три привремене мере консолидације јавних финансија, чије укидање Фискална стратегија не предвиђа у периоду 2018–2020. јесу: 1) привремено умањење пензија, 2) забрана запошљавања у јавном сектору и 3) уплата у буџет средстава од смањења плата у јавним предузећима. Једина од кризних мера из које се имплицитно најављује излазак је привремено умањење зарада у општој држави и то тако што се планира да се до краја 2018. усвоји потребна законска регулатива за системско и трајно уређење система зарада у здравству, просвети, полицији, војсци, администрацији и др. Нова регулатива онда би аутоматски суспендовала садашњи привремени закон за запослене у општој држави (без јавних предузећа). Привремене мере фискалне консолидације имале су своју сврху када су уведене – да спрече избијање кризе јавних финансија – и, из економског угла, биле су изнуђене и потребне. Међутим, након што је њиховом применом у периоду 2015–2017. дефицит практично отклоњен, а јавни дуг према БДП-у стабилно на опадајућој путањи, ове мере постају неоправдане. Штавише, њихово претерано задржавање у дугом року је економски штетно и неправично, а може представљати и фискални ризик. Наиме, предуго задржавање привременог умањења натпросечних пензија, којим се губи економска веза између уплаћених доприноса и висине исплаћених пензија, потенцијално може бити протумачено као нелегално за период након 2018, када непосредна опасност од кризе више не постоји. У том случају могуће надокнаде пензионерима са натпросечним пензијама за период након 2018. могле би постати велики будући буџетски трошак, што је ризик који се морао избећи. Забрана запошљавања доводи до угрожавања квалитета услуга које држава пружа јер запослени који су потребни јавном сектору одлазе у пензију, а не бивају замењени у довољној мери. Такође, није оправдано очекивати да ће плате у јавним предузећима у средњем року моћи да остану привремено умањене, односно да се износ умањења уплаћује у буџет све до 2020. године, а Фискална стратегија управо то предвиђа.⁹

Стратегијом се не предвиђа потребно ребалансирање јавне потрошње ка повећању инвестиција и смањењу субвенције. Пројекције јавних расхода у Фискалној стратегији можда најбоље илуструју нашу оцену да Стратегија у доброј мери представља „замрзнут“ буџет из 2018. на још две године. Наиме, веће промене у структури јавних расхода након 2018. практично не постоје. Највеће промене односе се на смањење издвајања за камате (што је директна последица смањења јавног дуга) и на смањења расхода за отплату гарантованих кредита јавних предузећа из једноставног разлога што се за неке од тих кредита отплата завршава. Један од великих структурних проблема јавних финансија Србије који Фискална стратегија не препознаје у правој мери јесу превисока издвајања за субвенције, а премала издвајања за капиталне

⁸ Још једна потврда краткорочног приступа у вођењу економске политике јесте и то што се и Закон о буџетском систему, кровни и најважнији буџетски закон, сваке године мења и прилагођава буџету, да би се у њега убациле нове политике које Влада мења од године до године (нпр. продужавање забране запошљавања формално се врши кроз тај закон, дефинисање износа у којем ће се повећати плате и пензије наредне године итд).

⁹ Наравно приликом укидања привременог умањења зарада у јавном предузећима морало би се водити рачуна о томе да у ЕПС-у нето примања запослених нису ни била умањена, како ти запослени не би неоправдано добили ново повећање зарада.

инвестиције. Фискалном стратегијом планира се повећање инвестиција на 3,6% БДП-а у 2018, а у наредним годинама се практично задржавају на том нивоу (2020. године треба да достигну 3,7% БДП-а), што није довољно. С друге стране, за субвенције се предвиђа тек минимални пад у односу на БДП (са 2,4 на 2,2% БДП-а). Сматрамо, међутим, да је могуће у средњем року умањити ниво расхода за субвенције (за 0,8% БДП-а) и тај износ преусмерити у инвестиције. Да би се то остварило Стратегија је требало да дефинише јасан план за решавање судбине Ресавице у наредне три године, као и мере за смањење губитака локалних јавних предузећа на које одлази највећи део субвенција локалне самоуправе. Више о овоме писали смо у деловима овог Извештаја који се баве јавним расходима, државним предузећима, локалном самоуправом и јавним инвестицијама.

Код јавних прихода такође нема значајнијих структурних промена након 2018, што, између осталог, указује да се не планира даље пореско растеређење привреде. У пројекцији јавних прихода планира се њихово знатно смањење у односу на БДП у 2018. од 1,5% БДП-а, што је у складу са буџетским планом за ту годину (смањење непореских прихода и пореза на добит који су привремено били високи у 2017. години). Након тога, промене у висини, као и структури јавних прихода су мање, односно, појединачни јавни приходи мењају се само са променама макроекономских основица. То значи да се Стратегијом заправо не планирају никакве промене пореске политике након 2018. година – а ми мислимо да би требало. Пре свега сматрамо: 1) да би у средњем року морале да се укину уплате у буџет услед привременог умањења зарада у јавним предузећима, јер је то „кризна“ мера која не би требало да траје дугорочно; 2) да је требало планирати смањење дивиденди од јавних предузећа, будући да је боље да та средства искористе сама предузећа за своје инвестиције и раст уместо да уплаћују у буџет, а могуће су и неке приватизације које су у прошлости биле најављиване (нпр. Телеком), које би оставиле државу без уобичајених дивиденди; и 3) да постоји оправдана потреба за смањењем фискалних намета на рад, посебно за ниже зараде, што се Стратегијом не планира у средњем року.

Фискалном стратегијом препознат је већи број ризика, али су неки важни изостављени и нису квантификовани. У делу Фискалне стратегије који се бави ризицима за остварење представљених фискалних пројекција као главни ризици представљени су: макроекономски ризици, државне гаранције, преузимање обавеза у јавни дуг, јавна предузећа и друго. Међутим, неки ризици нису довољно добро представљени ни квантификовани, посебно у делу који се односи на државна предузећа у приватизацији. На пример, већ се дешавало да у процесу приватизације држава преузме на себе дугове приватизованих предузећа (нпр. приватизације ЈАТ-а, Железаре Смедерево), што би могло лако да се понови приликом приватизације Петрохемије или РТБ Бора (који има и дуг чије враћање гарантује држава). Због тога би било добро да је стратегијом дат и пресек дуговања предузећа чија се приватизација планира, као и правци у којима би се овај проблем решавао. Слично томе, у Стратегији се такође само констатује да је у прошлости држава плаћала комерцијалне дугове Србијагаса и Петрохемије НИС-у (ван процеса приватизације), уз напомену да се слични расходи не планирају у будућности. Међутим, онда је требало да се каже како ће се решити слично потраживање НИС-а од РТБ Бора у износу од око 50 млн евра, а сигурно је требало поменути и дугове других предузећа попут, на пример, Енергетике из Крагујевца, као и планове за њихово решавање. Такође, више пажње је требало посветити тужбама пред домаћим и међународним судовима којима запослени и комерцијални повериоци туже државу и њена предузећа. Због тога је Стратегија у свом делу о ризицима требало да

представи и највеће тужбе које су у току, а чији се правни епилог очекује у наредне три године, са износима на које је држава тужена.

Један од разлога због ког Стратегија не дефинише добро економске политике и њихов утицај у средњем року је непоштовање буџетског календара, што би од следеће године требало исправити. Непоштовање буџетског календара важан је разлог због ког предложена Фискална стратегија није довољно добар стратешки документ. Наиме, Министарство финансија требало је нацрт Фискалне стратегије за наредне три године да заврши већ до краја априла 2017. године. Након оцене Фискалног савета (која треба да буде готова до средине маја), Влада је требало Стратегију да достави Народној скупштини на разматрање до средине јуна.¹⁰ Тек у тако дефинисаним стратешким средњорочним оквирима Министарство финансија требало би да прави буџет за наредну годину који Народна скупштина треба да усвоји до средине децембра. Међутим, ова процедура није поштована у 2017, па је Фискална стратегија усвојена тек у децембру – поједностављено речено, као пратећи документ буџета, а не као добар стратешки план управљања јавним финансијама до 2020. у који би се годишњи буџет уклопио. Слично кашњење у буџетској процедури дешавало се и у претходне две године. За ово би донекле требало имати разумевања будући да је аранжман са ММФ-ом подразумевао преговоре о политикама за наредну годину, које су се често дефинисале непосредно пред усвајање буџета, а спровођене су и мере фискалне консолидације чији се потпуно прецизан утицај на јавне финансије није могао потпуно поуздано предвиђати пре краја текуће године – па су се фискалне пројекције неретко знатно мењале непосредно пред усвајање буџета. Међутим, с обзиром на то да постојећи аранжман истиче у фебруару 2018. и да више нема нових мера фискалне консолидације, очекујемо да буџетски календар од следеће године почне да се поштује. Јавне финансије Србије од 2018. улазе у мирнији период у ком би се краткорочна фискална политика морала подредити промишљеним средњорочним приоритетима – које би Фискална стратегија онда требало да препозна и јасно дефинише.

2.1. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА

Средњорочне пројекције јавних прихода изнете у Фискалној стратегији оцењујемо начелно одговарајућим. План Владе предвиђа да се у наредном трогодишњем периоду учешће јавних прихода у БДП-у постепено смањује са процењених 43,9% БДП-а у 2017., на 41,1% у 2020. години (Табела 3) . Дакле, очекује се да ће се учешће јавних прихода у БДП-у до 2020. године смањити за скоро 3 процентна поена у односу на њихов ниво из 2017. године. Највећи део (готово две трећине) предвиђеног умањења дугује се пореским приходима. Заправо, постоји неколико основних разлога за очекивани пад пореских прихода: 1) ванредно висок ниво пореза на добит у 2017. години, 2) нешто опрезније буџетирање, пре свега прихода од акциза, 3) смањење прихода од ПДВ-а услед промена структуре привреде - нижег учешћа потрошње у БДП-у и раста инвестиција и извоза, и 4) повећања неопорезивог цензуса на зараде у 2018. години. Поред тога, предвиђа се смањење учешћа и непореских прихода за 1,1 процентни поен у односу на вансеријски високу наплату непореских прихода у 2017. години и постепено приближавање дугорочно одрживом нивоу непореских прихода.¹¹ Фискални план за пореске приходе највећим

¹⁰ Ово је прописано Законом о буџетском систему, члан 31.

¹¹ Наиме, непорески приходи се и у 2017. години очекују знатно изнад својих структурних (трајних) нивоа, доминантно услед уплате високе добити НБС-а, али и једнократних прихода по различитим

делом одговара полазним макроекономским претпоставкама, мада не искључујемо могућност да се ови приходи наплате чак и у нешто вишем износу – због нешто конзервативнијег буџетирања и наставка ефикасних мера за сузбијање сиве економије. Слично, и трогодишње планове непореских прихода сматрамо реалистично пројектованим, односно у складу са добром буџетском праксом. Међутим, уочавају се одређени ризици њихове средњорочне одрживости. Првенствено, непознаница је да ли је оправдано очекивати да ће се и у наредном периоду остварити предвиђени ниво прихода по основу добити и дивиденди државних предузећа. Друго, и даље се рачуна на приходе по основу привременог смањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи. Дакле, уочавају се могућности за вишу реализацију пореских прихода, али и ограничени ризици да се наплате нижи непорески приходи. Ипак, укупна пројекција јавних прихода је реалистична и остварива, јер процењујемо да су ефекти претходно поменутих могућих (позитивних и негативних) одступања добро уравнотежени.

Табела 3. Укупни јавни приходи планирани Фискалном стратегијом у периоду 2018-2020. године, у % БДП-а

| | Пројекције МФИН | | | | Кумулативно смањење 2018-2020 |
|------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| ЈАВНИ ПРИХОДИ | 43,9 | 42,3 | 41,8 | 41,1 | 2,8 |
| 1. Порески приходи | 38,4 | 37,3 | 37 | 36,6 | 1,8 |
| Порез на доходак | 3,7 | 3,6 | 3,6 | 3,5 | 0,2 |
| Порез на добит | 2,5 | 2 | 2 | 2 | 0,5 |
| ПДВ | 10,7 | 10,6 | 10,5 | 10,4 | 0,3 |
| Акцизе | 6,3 | 6 | 5,8 | 5,6 | 0,7 |
| Царине | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0 |
| Остали порески приходи | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 0,2 |
| Доприноси | 12,7 | 12,7 | 12,7 | 12,7 | 0 |
| 2. Непорески приходи | 5,3 | 4,7 | 4,5 | 4,2 | 1,1 |
| 3. Донације | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | -0,1 |

Извор: МФИН

Порески приходи у Фискалној стратегији у основи су добро пројектовани, али се уочава и блага конзервативност код појединих категорија. Фискални план за наредни трогодишњи период предвиђа смањење учешћа пореских прихода у БДП-у. Наиме, процењује се да ће порески приходи у 2020. години износити 36,6% БДП-а, што је за готово 2 процентна поена ниже у односу на очекивани ниво у 2017. години. На пројекцију пореских прихода утичу неколико кључних фактора: 1) конзервативно планирање (акцизе, порез на доходак и остали порески приходи), 2) искључивање ефеката једнократног пораста пореза на добит у 2017. години, 3) привредни раст заснован на расту инвестиција и извоза и 4) пореско растерећење рада услед повећања неопорезивог цензуса са 11.790 на 15.000 динара месечно у 2018. години.

Основни разлог очекиваног смањења јавних прихода (као учешће у БДП-у) је конзервативно планирање прихода од акциза. Заправо, пројектује се да ће приходи од акциза у 2020. години износити 5,6% БДП-а, што је за 0,7 процентних поена

другим основима (уплате АОД-а, емисионе добити, продаје имовине и слично) који се процењују око 0,6% БДП-а. Поред тога задржавање приближно стабилног номиналног нивоа непореских прихода у наредном периоду уз раст БДП-а, довела би до даљег смањења њиховог учешћа у БДП-у.

ниже од очекиване реализације у 2017. години. Доминантан део (око 90%) ових прихода чине акцизе на деривате нафте и акциза на дуванске прерађевине. Подсећамо да на наплату акциза на нафтне деривате утиче износ акцизе (који се законски одређује у фиксном износу) и кретање потрошње, на које позитивно утиче привредни раст, док (ограничено) негативан ефекат има раст малопродајне цене нафтних деривата¹². Даље, код акциза на дуван висина појединачне акцизе делом зависи и од кретања малопродајних цена цигарета¹³, а уочава се уобичајен природан годишњи пад потрошње (око 3–4%). Фискалном стратегијом за период 2018–2020. годину предвиђа се блажи раст прихода од акциза, који се пре свега дугује очекиваном редовном повећању износа акциза и очекиваном паду потрошње дуванских прерађевина. Поред тога, Министарство финансија је пошло од претпоставке о непромењеном обиму потрошње нафтних деривата. Иако је тешко прецизно проценити кретање тражње за нафтним дериватима (услед њихове волатилности), имајући у виду предвиђени привредни раст, као и раст домаће потрошње, сматрамо да је реално очекивати и одређено повећање употребе нафтних деривата. Дакле, пројекција акциза је у одређеној мери конзервативна, па не би било изненађење да се као последица већег обима потрошње остваре и виши приходи.

Одређена доза конзервативности уочава се и у пројекцијама пореза на доходак и осталих пореских прихода. Према Владином плану очекује се ниже учешћа пореза на доходак и осталих пореских прихода у БДП-у у 2020. години у односу на 2017. годину. Иако је део предвиђеног смањења пореза на доходак последица повећања неопорезивог цензуса на зараде у 2018. години, део је последица опрезнијег планирања (око 0,1 процентних поена). Наиме, у оквиру пројекција пореза на доходак, порези на зараде генерално одговарају очекиваном кретању броја запослених и просечне зараде, док се за остале порезе на доходак (порез на приходе од камата, дивиденди, годишњи порез на доходак, приходи од издавања непокретности) очекује нешто спорији раст. Премда су остали порези на доходак доста волатилни и хетерогени, па их је теже пројектовати, сматрамо да би ови приходи могли пратити кретање пореза на зараде. Слично, и код осталих пореских прихода пројектује се нешто нижи раст него што би се могло очекивати на основу процењених макроекономских чинилаца који одређују пореску основицу (нпр. за порез на имовину – кретање вредности некретнина). Заправо, процењујемо да би било оправдано трогодишње пројекције осталих пореских прихода држати на стабилном нивоу од 1,6% или 1,5% БДП-а. На основу свега наведеног оцењујемо да нешто конзервативније планирање пореза на доходак и осталих пореских прихода за последицу има пад учешће ових прихода у БДП-у за 0,2–0,3 процентних поена на крају посматраног периода (2020. година) у односу на процењену наплату у 2017. години.

Пад прихода од пореза на добит предвиђа се услед искључивања ефеката једнократног пораста ових прихода у 2017. години. Фискалним планом пројектује се да ће приходи од пореза на добит у наредном периоду бити прикупљани на нивоу од 2% БДП-а, тј. за 0,5 процентних поена мање од процењене наплате у 2017. години. Заправо, у 2017. години ће бити наплаћени знатно виши приходи као последица веће профитабилности привреде у 2016. години. Ово је делом последица рачуноводствених измена, а делом привремено повољнијих тржишних услова (ниже каматне стопе, нижа

¹² Ценовна еластичност тражње за нафтним дериватима процењује се око -0,02.

¹³ Укупну акцизу на цигарете чини специфична акциза, која је законски одређена (фиксни део) и пропорционална акциза, која зависи од малопродајне цене цигарета (износи 33% од малопродајне цене).

цена нафте и повољном деловању курса на биланс успеха). Дакле, узимајући ово у обзир, оцењујемо да је пројекција прихода од пореза на добит адекватна и одговара нивоима који би се могли сматрати за дугорочно одрживе (око 2% БДП-а). Скрећемо пажњу, да би се нешто виша реализација могла остварити у 2018. години, услед пролонгираног дејства позитивних тржишних чинилаца који утичу на резултате пословања привреде и у 2017. години (што је основица за наплату овог пореза у 2018.).¹⁴

Промена структуре привредног раста имала би за последицу ниже учешће прихода од ПДВ-а у БДП-у. Фискалном стратегијом за период 2018-2020. године предвиђа се смањење учешћа прихода од ПДВ-а у укупном БДП-у за 0,3 процентна поена (са 10,7% колика је процена за 2017. на 10,4% БДП-а колико се очекује у 2020. годину). Разлог за овакве пројекције Министарства финансија је спорији очекивани раст приватне потрошње, која је основна детерминанта ПДВ-а, од раста БДП-а. Наиме, за наредни период предвиђа се ребалансирање привреде (промена структуре привредног раста), што би значило раст БДП-а заснован на расту извоза и инвестиција, који су изузети од опорезивања ПДВ-ом. Имајући у виду све наведено, оцењујемо да су средњорочне пројекције прихода од ПДВ-а коректне.

Мере Владе за умањење пореског оптерећења рада кроз повећање неопорезивог цензуса на зараде у 2018. години утицаће на благо смањење пореза на доходак (у односу на БДП). Неопорезиви износ зараде ће почевши од 2018. године бити повећан са 11.790 (колико је износио у 2017. години) на 15.000 динара месечно. Процењујемо да би се само услед ефеката ове законске измене могло очекивати смањење укупних прихода од пореза на зараде за око 8 млрд динара у 2018. години. Ипак, ови приходи ће у маси остати номинално непромењени у односу на 2017. годину, због повољних макроекономских трендова које очекујемо у наредној години. Наиме, иако ће пореско растерећење, с једне стране, умањити приходе од пореза на зараде за 8 млрд динара, повољна макроекономска кретања (очекивани раст запослености и просечне зараде) ће их, с друге стране, у истом износу повећати. Због тога ће, процењујемо, маса прихода од пореза на зараде у 2018. остати на нивоу из 2017. године, док ће ови приходи у односу на БДП бити благо смањени, за 0,1 процентни поен (због прогнозираног раста БДП-а).

Процењујемо да постоји могућност за додатни раст пореских прихода, под условом да се настави са ефикасним мерама за сузбијање сиве економије. Потенцијални приходи од додатних мера за сузбијање сиве економије нису укључени приликом пројектовања јавних прихода, што је у складу са добром буџетском праксом. Заправо, начело опрезног буџетирања налаже да се приходи остварени услед мера спроведених за сузбијање сиве економије прикажу у буџету тек када се заиста остваре и у обиму у ком се наплате. Последњих пар година реализовани јавни приходи осетно су пребацивали иницијалне планове, добрим делом и као последица спровођених антиевизионих мера.¹⁵ Тако су крајем 2014. започете, а у 2015. години додатно интензивирани мере усмерене ка сузбијању сиве економије, пре свега на тржишту нафтних деривата. Даље, у 2016. години уочава се знатно повећање ефикасности наплате прихода од ПДВ-а. Прелиминарни подаци указују на ограничен раст ефикасности наплате прихода од ПДВ-а и у 2017. години, па и даље постоји простор за

¹⁴ За више детаља видети у извештају Оцена Предлога закона о буџету из децембра 2017. године.

¹⁵ На вишу наплату јавних прихода од планиране, утицала су и повољнија макроекономска кретања од првобитно пројектованих (пре свега раст потрошње, зарада и запослености).

додатно повећање ових пореза.¹⁶ Поред тога, сматрамо да би адекватно усмерене мере могле резултирати додатним растом прихода од доприноса, пореза на доходак¹⁷, затим и прихода од акциза (доминантно на дуван, а у мањој мери и на кафу). Наглашавамо, да је за све наведено неопходно и доследно спровођење реформисања Пореске управе.¹⁸ На крају, процењујемо да би било могуће да се и остали порески приходи прикупе у нешто вишим износима од очекиваних, првенствено због веће реализације пореза на имовину, али је и за то веома важно бити доследан у проширивању обухвата и повећању степена наплате.¹⁹

Непорески приходи су пројектовани у складу са принципима добре буџетске праксе. У Фискалној стратегији за период 2018–2020. године предвиђено је кумулативно смањење учешћа непореских прихода у БДП-у за 1,1 процентних поена. Највећи део предвиђеног смањења оствариће се већ у 2018. години, пре свега због изостанка вансеријски високе наплате непореских прихода у 2017. години. Наиме, предвиђа се да ће непорески приходи у 2017. години износити око 5,3% БДП-а, а тиме премашити планирани за око 0,6 процентних поена доминантно услед високе уплате дела остварене добити НБС-а (0,2 % БДП-а), а затим и осталих мањих уплата које збирно чине 0,35% БДП-а (приходи преко АОД-а, робне резерве, продаја имовине и сл.). Ради се, ипак, о једнократним приливима, па се слични износи уплата тешко могу очекивати и у наредном трогодишњем периоду. Поштујући добру буџетску праксу, Фискалном стратегијом за 2018-2020. годину предвиђено је да ће непорески приходи бити на свом уобичајеном (структурном) годишњем нивоу. Скрећемо пажњу да би задржавање непореских прихода на приближно стабилном номиналном нивоу уз пројектовани номинални раст БДП-а, допринело додатном смањењу учешћа ових јавних прихода у БДП-у за око 0,5 процентних поена у 2020. у односу на процену из 2017. годину.

Међутим, уочавају се одређени ризици средњорочне одрживости непореских прихода. И поред тога што не искључујемо могућност да се и у наредном периоду јаве нови извори једнократних (привремених) повећања непореских прихода, уочавамо да постоје и одређени ризици да наплата непореских прихода буде и нижа од планиране. *Пре свега*, планирано је да наплата прихода од добити и дивиденди предузећа у државном власништву задржи ниво од око 17 млрд динара. Наглашавамо да би краткорочна корист од ових уплата највероватније била мања од потенцијалне штете која може настати услед претераног исцрпљивања ових предузећа. Уместо тога, држава би као њихов власник могла да побољша контролу вишкова ликвидности и усмери их у дугорочне развојне пројекте. Уз то, уколико дође до приватизације неког од предузећа (попут Телекома – о чему се пре неколико година размишљало) то би утицало на осетно ниже уплате по овом основу. *Друго*, и даље се рачуна на непореске приходе од смањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи.²⁰ Уколико се одустане од привременог смањења зарада у јавном сектору, ово би значило да би због тога непорески приходи били нижи за око 20 млрд динара (око 0,4% БДП-а). *На крају*, у

¹⁶ Видети детаљнија објашњења у извештају Оцена Предлога закона о буџету из децембра 2017. године.

¹⁷ Постоје индиције да је сива економија веома распрострањена на тржишту рада.

¹⁸ За детаљнију оцену досадашњих резултата и предстојећих изазова погледати део о реформи Пореске управе у овом извештају.

¹⁹ Порези на имовину су под директном надлежношћу локалног нивоа власти. Стога би за бољу наплату овог пореза од великог значаја било додатно ангажовање локалних пореских администрација.

²⁰ Подсећамо, да се од краја 2014. године смањење плата од 10% у јавним предузећима и локалној самоуправи уплаћује у буџет Републике у оквиру непореских прихода.

најави су нови закони који се тичу тзв. *квази-фискалних накнада* који би требало да дефинишу систем такси и накнада у целој држави, што би у одређеној мери могло да смањи ове приходе.²¹

Сматрамо да је реално очекивати раст примања од донација, ипак потребно је веће ангажовање државе да би се планови остварили. Фискални план предвиђа да ће се у наредном периоду повећати примања од донација, пре свега из ИПА фондова. Оцењујемо да је ово добар план јер постоје расположива средства, само је потребно ангажовање надлежних институција да се испуне услови за њихово повлачење. Заправо, и претходних неколико година планирано је повећање донација, али су постојали проблеми приликом њиховог повлачења. На овај начин обезбедила би се бесповратна финансијска средства за различите намене, тј. унапред дефинисане расходе (како на републичком тако и на локалном нивоу власти).

2.2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА

Фискалном стратегијом предвиђа се смањење јавне потрошње за 1,6 п.п. БДП до 2020. године, што је добар циљ јер усмерава јавну потрошњу Србије ка одговарајућем и дугорочно одрживом нивоу. У Фискалној стратегији за период 2018-2020. предвиђено је смањење укупних јавних расхода, с процењених 43,2% БДП-а у 2017. на 41,6% БДП-а у 2020. години (Табела 4). Смањење јавне потрошње за 1,6 п.п. БДП-а представља добар средњорочни циљ јер доприноси макроекономској стабилности – уз пројектовано кретање јавних прихода обезбедиће достизање одрживог фискалног дефицита 0,5% у 2019. години (и његово задржавање на том нивоу у 2020) а самим тим и наставак смањивања јавног дуга у односу на економски производ земље (испод 60% БДП-а до 2020. године). Уз то, планирани ниво јавне потрошње од 41,6% БДП-а веома је близак просечном нивоу јавних расхода у упоредивим земљама Централне и Источне Европе (41% БДП-а), што је додатна потврда да се ради о одговарајућем циљу за Србију.

У периоду 2018-2020. не предвиђају се нове мере штедње, а планирано умањење расхода потиче углавном од већ опредељеног (аутоматског) смањења појединих издатака. С циљем сагледавања суштинских трендова у кретању државних расхода, потребно је из фискалних пројекција искључити све промене које су већ сада опредељене и унапред су познате (и налазе се ван директне контроле креатора економске политике), као и једнократне исплате (које су ванредно повећале расходе у 2017). Планирано смањење издатака за камате (за 0,6 п.п. БДП-а) и расхода за активирани гаранције (за 0,5 п.п. БДП-а) десиће се по аутоматизму – камате, наиме, опадају као неминовна последица смањења јавног дуга у односу на БДП, а кретање гаранција опредељено је унапред дефинисаном динамиком отплате ових обавеза. Такође, за сам крај 2017. године планиране су неке једнократне исплате које су ушле у фискалне пројекције: бонуси пензионерима (0,2 п.п. БДП-а), бонуси за неке запослене и отпремнине (0,1 п.п. БДП-а) и ванредно високе нето буџетске позајмице (0,2 п.п. БДП-а). То су издаци за које се не очекује и који не би требало да се појаве у наредним годинама. Имајући то у виду, можемо закључити да читаво планирано смањење расхода (од 1,6 п.п. БДП-а) потиче од аутоматских промена и изостанка једнократних

²¹ Наиме, постоје индиције о постојању више сличних намета, што би њиховим обједињавањем могло да утиче на ограничено (блаже) смањење укупних непореских прихода.

чинилаца. Дакле, за период 2018-2020. нису предвиђене нове мере фискалне консолидације, што сматрамо оправданим, а уклапање у средњорочни лимит јавне потрошње биће одређено мерама које су биле на снази и у 2017. години.

Табела 4. Укупни јавни расходи планирани Фискалном стратегијом у периоду 2018-2020. године, у % БДП-а

| | Пројекције МФИН | | | | Кумулативно смањење 2018-2020. |
|-----------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| ЈАВНИ РАСХОДИ | 43,2 | 43,1 | 42,3 | 41,6 | 1,6 |
| 1. Текући расходи | 39,2 | 38,9 | 38,2 | 37,7 | 1,5 |
| Расходи за запослене | 9,8 | 9,8 | 9,7 | 9,6 | 0,2 |
| Куповина робе и услуга | 6,8 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | -0,2 |
| Отплата камата | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 0,6 |
| Субвенције | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 0,2 |
| Социјална помоћ и трансфери | 16,2 | 15,7 | 15,5 | 15,3 | 0,9 |
| од чега: <i>Пензије</i> | 11,2 | 11,1 | 11,0 | 11,0 | 0,2 |
| Остали текући расходи | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 0,1 |
| 2. Капитални расходи | 3,0 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | -0,7 |
| 3. Активирани гаранције | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,5 |
| 4. Буџетске позајмице | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |

Извор: МФИН

Фискална стратегија не предвиђа излаз из привремених мера за умањење јавних расхода, и то је њен основни недостатак. Крајем 2013. године уведена је забрана запошљавања у јавном сектору, а пензије и зараде су годину дана касније интервентно умањене с циљем избегавања кризе јавног дуга. У периоду који је уследио, закључно са 2017. годином, у буџетском смислу постигнути су осетно бољи фискални резултати него што је планирано. Фискални дефицит је драстично смањен, преокренут је и тренд раста јавног дуга у БДП-у, па је последично избегнута непосредна опасност од краха јавних финансија. Издаци за пензије и плате у јавном сектору су се у 2017. приближили одрживим нивоима од 11% БДП-а и 8% БДП-а, респективно (без најављених повећања већ у 2018. би се спустили и испод ових граница), чиме су се стекли (економски) услови за излазак из мера њиховог привременог умањења. Уз то, у 2018. створен је позамашан фискални простор у оквиру кога је било могуће да се већ у тој години предвиди трајно уређење ових расхода без угрожавања фискалне одрживости. Међутим, мере привременог умањења пензија и плата у јавном сектору заједно са забраном запошљавања, иако предвиђене као привремене – док не прође претећа криза јавних финансија – и даље су на снази. Због тога је било очекивано да Фискална стратегија, као кључни документ којим Влада утврђује трогодишње циљеве економске политике, садржи добро осмишљен план за напуштање и даље важећих привремених мера. То се, ипак, није десило, што је једна од највећих мањкавости овог документа – у Стратегији није дефинисан фискално одговоран модел трајног уређења пензија нити се предвиђа укидање забране запошљавања, чиме се легитимитет *de facto* даје привременим мерама. С друге стране, иако то нигде у Стратегији није експлицитно поменуто, привремене мере умањења плата у општој држави вероватно ће престати да

важе почевши од 2019. године, јер би тада требало да ступи на снагу нов закон о платама – чиме би садашње привремене мере биле аутоматски суспендоване.²²

Други битан недостатак Фискалне стратегије је то што не предвиђа побољшање структуре јавне потрошње. Анализа фискалних планова оличених у Стратегији открива да се у наредне три године не планира унапређење структуре државне потрошње. Наиме, планирано је недовољно смањење субвенција (са 2,4% БДП-а у 2017. на 2,2% БДП-а у 2020. години), уз благи раст капиталних расхода (са тренутних 3% БДП-а на 3,6% БДП-а). То су веома неповољни релативни односи из угла будућег раста и развоја. Оцењујемо да је субвенције у средњем року могуће смањити за додатних 0,8 п.п. БДП-а у односу на тренутни план – чиме би оне на крају 2020. износиле 1,7% БДП-а (и даље преко просека у ЦИЕ од 1% БДП-а). Највећи допринос овом смањењу дало би сређивање јавних предузећа на локалу (видети део овог извештаја о локалу), али и неких републичких – ту пре свега мислимо на решавање статуса Ресавице (чиме би ово предузеће престало да прима субвенције из републичког буџета) и наставак реформе у железницама (које би зауставиле даљи номинални раст субвенција овим предузећима). Такође, сматрамо да не би требало даље повећавати подстицаје за стране инвеститоре – задржавање на нивоу средстава одређених за 2018. годину довело би до постепеног пада ових расхода у односу на БДП. Истовремено са смањивањем субвенција, потребно је и изводљиво да капитални издаци опште државе порасту у истом износу, односно за скоро 1 п.п. БДП-а у односу на тренутни план – чиме би достигли 4,5% БДП-а на крају 2020. године. Постоје пројекти и одобрена средства, али и објективне потребе за снажним растом капиталних расхода државе (за детаље видети поглавље о јавним инвестицијама).

Обухват и третман фискалних ризика у Стратегији поново нису на задовољавајућем нивоу. Начин на који су у Фискалној стратегији сагледани ризици у средњем року није довољно информативан.²³ Наиме, потенцијални трошкови по разним основама су само наведени, без детаља који би их ближе одредили. Дакле, јесте сачињена листа неких непланираних трошкова који би могли да угрозе пројектовану путању јавних расхода (преузимање обавеза државних и јавних предузећа, обавеза по основу активираних гаранција, исплата одштета по пресудама судова, природних непогода и слично), али они нису ни на који начин укључени у трогодишње фискалне пројекције, иако Закон о буџетском систему²⁴ прописује да је то обавезни садржај Фискалне стратегије. Уз то, обухват фискалних ризика није потпун – изостављене су потенцијалне обавезе које проистичу из неодрживих јавних финансија појединих локалних самоуправа, као и из лошег пословања локалних јавних предузећа и здравствених установа на локалу.

²² Нов законски оквир за плате у јавном сектору односиће се на зараде у општој држави, а не и у јавним предузећима. Отуда, чак и након ступања на снагу овог закона задржавају се мере привременог умањења зарада у јавним предузећима – што је један од ризика за средњорочне фискалне пројекције. Будући да се ефекти ове мере не виде на расходној већ на приходној страни буџета (јавна предузећа износ умањених зарада уплаћују у буџет) детаљније смо је анализирали у Оцени средњорочних пројекција јавних прихода.

²³ Фискални савет је у оцени претходне Фискалне стратегије (за период 2017-2019. године) посебан део извештаја посветио анализи највећих фискалних ризика. Њихов лош третман понавља се и у новој Стратегији, тако да су наше оцене исте као и раније изнете. За више детаља видети „Оцена Предлога закона о буџету за 2017. годину и Фискалне стратегије за период 2017-2019.“, стр. 58-62.

²⁴ Према Члану 27д Закона о буџетском систему, Фискална стратегија би морала да садржи, између осталог, процену и квантификацију свих фискалних ризика и потенцијалних обавеза.

3. ОЦЕНА ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА

Снажним умањењем фискалног дефицита у периоду 2015-2017. створени су предуслови за одрживо и значајно смањење јавног дуга у 2017. и наредним годинама. У периоду од 2008. до 2014. године (после избијања светске економске кризе) јавне финансије Србије биле су на неодрживој путањи. Пад јавних прихода услед кризе није био праћен одговарајућим мерама штедње на расходној страни буџета, већ сасвим супротно, расходи државе снажно су повећани услед растућих трошкова за неререформисана јавна и државна предузећа и санацију пропалих банака. Као резултат, фискални дефицит порастао је са 2,6% БДП-а у 2008. на високих 6,6% БДП-а у 2014. години. То је довело до експлозивног раста задужености земље и јавни дуг је за само шест година више него удвостручен – са око 29% БДП-а у 2008. години, на око 72% БДП-а на крају 2014. Како би избегла готово извесну фискалну кризу и поставила јавне финансије земље на одрживу путању, Влада је крајем 2014. започела трогодишњи програм фискалне консолидације у оквиру новог аранжмана са ММФ-ом. Премда спровођење различитих делова програма заслужује различиту оцену, на истеку трогодишњег периода фискалног прилагођавања можемо оценити да су постигнути резултати бољи од очекиваних, а криза јавног дуга избегнута. Строга контрола и смањење јавних расхода (пре свега буџетских издатака за плате и пензије), уз огроман допринос побољшане наплате јавних прихода, омогућили су снажно умањење фискалног дефицита и заокрет растуће путање јавног дуга већ у 2016. (годину дана раније него што је било планирано). Процењујемо да ће у 2017. години трајни фискални дефицит износити око 0,7% БДП-а,²⁵ што је дефицит који пружа добру основу за одрживо и значајно умањење јавног дуга у овој и наредним годинама (за преко 2 п.п. БДП-а годишње).

Импресивно умањење јавног дуга у 2017. од преко 8 п.п. БДП-а већим делом потиче од јачања динара и стога се може испоставити да није потпуно одрживо. Фискална кретања у 2017. била су боља од очекиваних, будући да ће у буџету највероватније бити остварен вишак од 0,7% БДП-а, уместо првобитно планираног дефицита од 1,7% БДП-а. Међутим, од укупног очекиваног умањења јавног дуга у овој години – са 73% БДП-а на испод 65% БДП-а – тек приближно једна трећина може бити објашњена неспорним побољшањем фискалних кретања. Преостале две трећине пада задужености у односу на БДП резултат су повољног кретања девизних курсева, тј. јачања динара у односу на евро и нарочито долар.²⁶ Наиме, динар је до краја септембра 2017. реално ојачао према еврџу за 5,4%, док је реална апрецијација у односу на амерички долар била још израженија и износила је чак 16%. Под претпоставком да до краја године неће бити већих поремећаја на девизном тржишту, процењујемо да ће реално јачање динара у 2017. допринети смањењу јавног дуга за преко 5 п.п. БДП-а. Имајући у виду да је будуће кретање девизних курсева непредвидиво, уколико у

²⁵ Формално, у 2017. години биће остварен суфицит у буџету који процењујемо на око 30 млрд динара или 0,7% БДП-а. Међутим, кад уклонимо утицај неких једнократних чинилаца који у овој години привремено поправљају фискални резултат, долазимо до трајног дефицита од око 0,7% БДП-а. То је фискални резултат с којим се улази у 2018. годину и који је релевантан за креирање фискалне политике у средњем року.

²⁶ С обзиром на то да је готово 80% обавеза државе у странџма валутама (првенствено у еврџа и доларџма), ниво јавног дуга Србије веома је осетљив на кретање девизних курсева. Реално јачање ефективног курса динара за 1% умањује јавни дуг приближно за 0,8 п.п. БДП-а и обрнуто, реално слабљење ефективног курса динара за 1% га повећава у истом износу.

наредном периоду дође до преокрета постојећих трендова могло би се испоставити да је део овако оствареног умањења јавног дуга у 2017. био само привремен резултат. То се нарочито односи на курс динара према долару који не зависи од домаћих економских политика и трендова, већ искључиво од кретања на светском финансијском тржишту.²⁷ Примера ради, док је у 2015. години реални курс динара према еврџу био релативно стабилан, у односу на долар динар је реално ослабио за чак 10% – што је у тој години допринело порасту јавног дуга за око 3 п.п. БДП-а. Премда је долар током 2017. снажно ослабио у односу на евро (и динар), монетарне политике ФЕД-а и Европске централне банке још увек су дивергентне и не можемо искључити ризик да ће у наредном периоду уследити нови циклус јачања америчке валуте.

Изражена реална апрецијација динара није економски пожељна, а фискална политика у 2017. допринела је таквом кретању девизног курса. Премда је снажно јачање динара током 2017. донекле резултат реалног побољшања економских трендова (на пример, повећан је прилив страних директних инвестиција), овакво кретање девизног курса није било сасвим у складу с макроекономским фундаментима. Наиме, изражена реална апрецијација динара у односу на евро остварена је у условима споријег раста продуктивности у Србији у поређењу са земљама Европске уније, што дугорочно лоше утиче на конкурентност домаће привреде у односу на наше најважније трговинске партнере. Сматрамо да је на два начина и фискална политика допринела појачаним апрецијацијским притисцима на динар. *Први*, велики суфицит у буџету у првих десет месеци утицао је на смањење понуде динара на новчаном тржишту. Будући да до краја године очекујемо повећање јавне потрошње, оцењујемо да је овај ефекат ипак само привремен. *Други*, и вероватно важнији, јесте повећан прилив девиза услед појачаног задуживања државе на домаћем финансијском тржишту – првенствено због одлуке да се за отплату доспелих евробвезница вредности 750 млн долара користе домаћи извори финансирања. Прелиминарне анализе указују на то да су услови задуживања за Србију на међународном финансијском тржишту тренутно највероватније повољнији него на домаћем. Стога сматрамо да не би требало избегавати могућност да се рефинансирање евробвезница које доспевају у 2018. и наредним годинама изврши новим емисијама на међународном финансијском тржишту (под претпоставком да тренутни услови потрају). Не само да постоји простор да се тако остваре одређене уштеде услед задуживања по нешто нижим каматним стопама, оваквом стратегијом управљања јавним дугом спречио би се економски штетан утицај фискалне политике на прекомерно јачање домаће валуте.

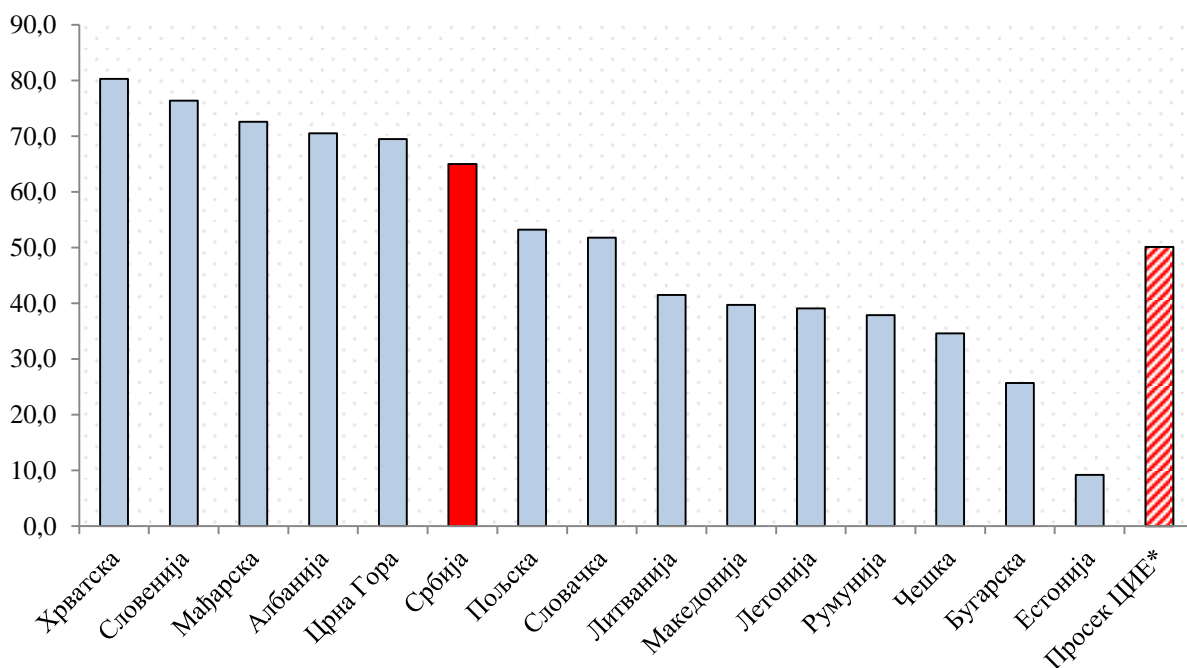
Србија се још увек налази у групи најзадуженијих земаља у региону ЦИЕ и неопходно је даље смањивање јавног дуга до безбеднијег нивоа од испод 50% БДП-а. Изразито повољна макроекономска кретања и њихов позитиван утицај на фискални резултат кроз раст јавних прихода допринела су смањењу јавног дуга у највећем броју земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) у последњих пар година.²⁸ Додуше, до највећег умањења јавног дуга у 2016. и 2017. години (укупно за око 11 п.п. БДП-а) дошло је управо у Србији, услед комбинованог дејства смањења дефицита и веома повољног кретања девизних курсева (као што смо већ објаснили). Упркос томе, на

²⁷ С друге стране, углавном постоји веза између кретања курса динара према еврџу и домаћих економских прилика. Такође, Народна банка Србије има инструменте којима може ефикасно да утиче на понуду и тражњу за динарима и еврџима и тако спречи претеране осцилације девизног курса.

²⁸ Изузетак је Црна Гора, чији јавни дуг расте услед великих капиталних расхода за изградњу аутопута Бар-Бољаре.

Графикону 1 може се видети да је Србија с јавним дугом од око 65% БДП-а у 2017. години још увек међу најзадуженијим земљама ЦИЕ, а далеко изнад просечне задужености у региону (око 50% БДП-а). Просечан ниво јавног дуга у земљама ЦИЕ заправо одговара горњој граници задужености за земље попут Србије, будући да релевантна међународна истраживања указују на то да за земље у развоју знатно расте ризик од избијања фискалне кризе кад је јавни дуг изнад нивоа од 50% БДП-а. Другим речима, да би Србија дефинитивно дошла до безбедне зоне и спремно дочекала неку будућу кризу (која ће се извесно десити), наставак одлучног смањивања јавног дуга мора бити основно сидро за вођење фискалне политике у средњем, па и дугом року.

Графикон 1: Јавни дуг у земљама ЦИЕ у 2017. години (у % БДП-а)



Извор: Фискални савет и Европска комисија (Autumn forecast 2017)

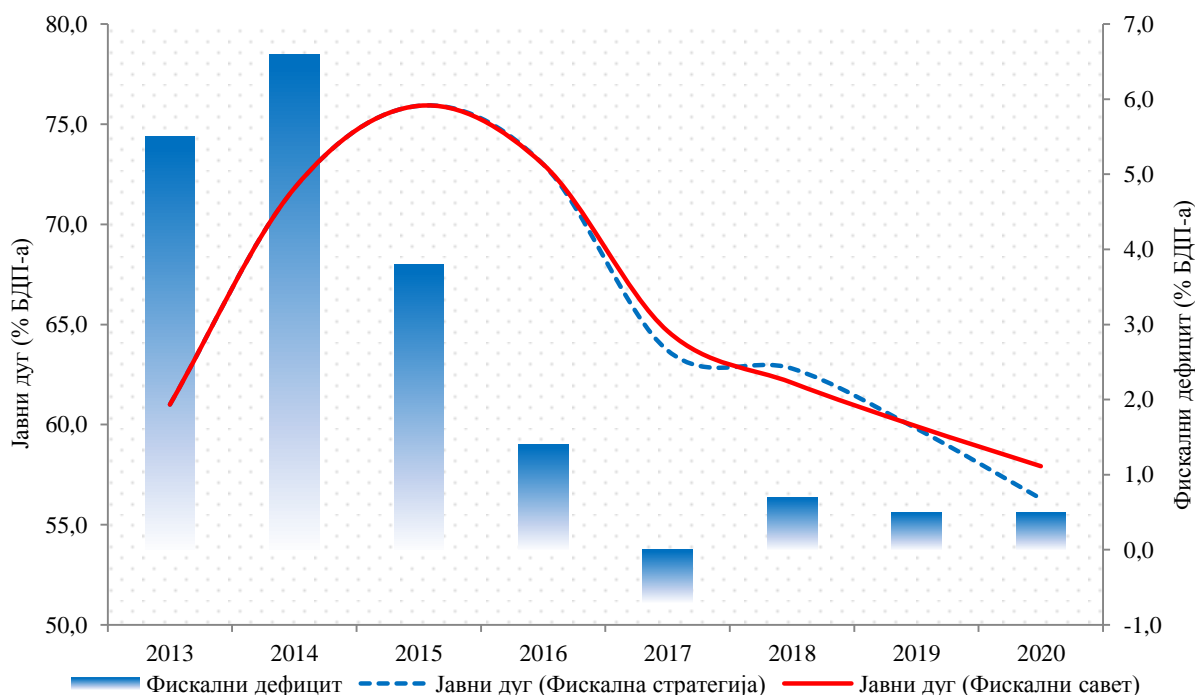
Фискалном стратегијом планиран је дефицит од 0,5% БДП-а у средњем року, што је реалистичан циљ и пожељан ниво дефицита за Србију. Влада је у Фискалној стратегији за предстојећи трогодишњи период планирала да дефицит опште државе у 2018. години износи 0,7% БДП-а, односно по 0,5% БДП-а у 2019. и 2020. години. Планирано свођење укупног дефицита у средњем року на ниво од око 0,5% БДП-а потпуно је у складу с ранијим препорукама Фискалног савета,²⁹ те стога оцењујемо да је кровни средњорочни фискални циљ добро одмерен и одговарајућ за Србију. Најпре, овако низак дефицит опште државе обезбеђује осетно и одрживо умањење јавног дуга у наредном периоду (за преко 2 п.п. БДП-а годишње), што је неопходно да би се осигурала постигнута макроекономска стабилност. Да је то примерен фискални циљ потврђују и правила Европске уније, која прописују да чланице које имају јавни дуг преко 60% БДП-а (случај Србије) не смеју имати структурни дефицит већи од 0,5% БДП-а. На крају, то је реалистичан циљ јер практично не захтева никакве мере штедње. Трајни дефицит већ је у 2017. спуштен на 0,7% БДП-а, а преостало фискално

²⁹ Видети извештај Фискалног савета: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“ из јуна 2016. године.

прилагођавање може се готово у целости остварити захваљујући уштедама на плаћању каматама (посредан успех од смањивања јавног дуга) и постепеном ишчезавању расхода за активирани гаранције (до 2020. биће отплаћени сви кредити чију је отплату преузела држава).

Фискална стратегија предвиђа спуштање јавног дуга испод 60% БДП-а у 2020. години, што је начелно у складу с нашим очекивањима. Полазећи од планираног фискалног дефицита и средњорочних макроекономских прогноза, Влада је у периоду 2018-2020. предвидела умањење јавног дуга приближно за 7 п.п. БДП-а – са 63,7% БДП-а на крају 2017. на 56,3% БДП-а у 2020. години. У претходним поглављима већ смо оценили да су средњорочне прогнозе макро-фискалних агрегата које ће утицати на кретање јавног дуга (планирани дефицит, привредни раст, девизни курс) углавном реалистичне, па се наше пројекције јавног дуга у наредне три године не разликују битно од приложених у Фискалној стратегији (видети Графикон 2). Основна разлика тиче се почетне тачке за израду пројекције, тј. нивоа дуга на крају 2017. године, који ће према нашим проценама бити за око 1 п.п. БДП-а већи него што је претпостављено у Фискалној стратегији. Последице, јавни дуг би и у 2020. години могао бити нешто изнад тренутних процена Владе и износити око 58% БДП-а. Различита очекивања о нивоу задужености на крају 2017. највероватније потичу од различитих претпоставки о стању државних депозита и девизном курсу на крају ове године, дакле чиниоца који имају само привремен утицај на кретање јавног дуга. Имајући то у виду, као и чињеницу да разлике нису квантитативно значајне, оцењујемо да је програм Владе за смањење јавног дуга у наредне три године довољно кредибилан.

Графикон 2. Фискални дефицит и јавни дуг Србије, 2013-2020

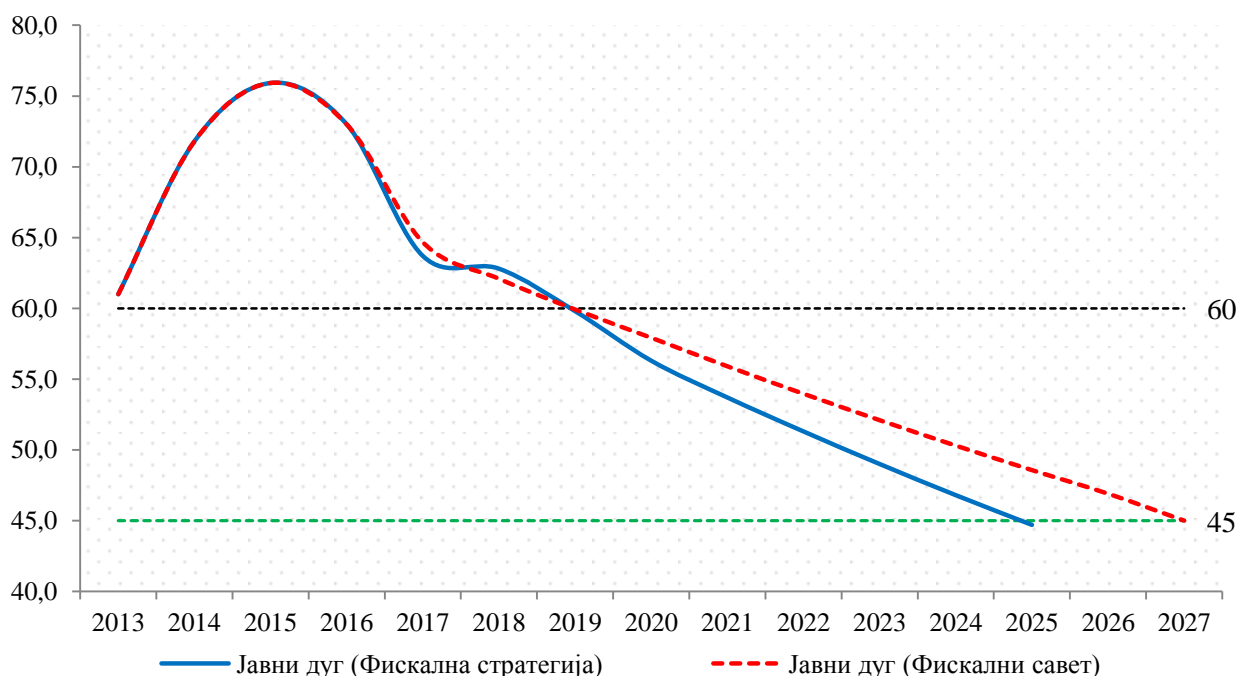


Извор: Фискални савет и Фискална стратегија 2018-2020

Међутим, дугорочне прогнозе јавног дуга (после 2020. године) ипак су умерено оптимистичне. Будући да је јавни дуг Србије изнад нивоа који прописује важеће фискално правило (45% БДП-а), Влада је у обавези да у Фискалној стратегији

предочи кредибилне мере за умањење јавног дуга и достизање законом дефинисане горње границе задужености. Међутим, услед чињенице да је јавни дуг далеко изнад прописаног нивоа и да је потребан дужи низ година за његово достизање, план Владе тренутно се своди само на израду дугорочних пројекција јавног дуга – без конкретних мера које ће тај план подржати. Основне макро-фискалне претпоставке након трогодишњег периода који Фискална стратегија детаљније покрива, тј. после 2020. године су следеће: фискални дефицит од 0,5% БДП-а, просечан реални раст БДП-а од 4%, реално непромењен курс динара, изостанак нето прираста гаранција, али и значајнијих приватизационих прихода. На основу ових претпоставки, Влада процењује да ће се јавни дуг спустити до нивоа од 45% БДП-а у 2025. години. Већ ова пројекција недвосмислено показује да ће смањивање јавног дуга Србије до безбедног нивоа бити дуготрајан процес, који захтева истрајност у одговорном вођењу фискалне политике. Притом, наше процене (користећи исте претпоставке) указују на то да је за достизање законом дефинисане горње границе задужености потребно још више времена, до 2027. године (видети Графикон 3).

Графикон 3. Јавни дуг Републике Србије (у % БДП-а), 2013-2027



Извор: Фискални савет и Фискална стратегија 2018-2020

Постоји дугачка листа фискалних ризика који прете да повећају дефицит у наредном периоду и тако угрозе предвиђену путању јавног дуга. За разлику од остваривања фискалних циљева у ужем смислу (умањење дефицита и јавног дуга), на пољу структурних реформи у периоду 2015-2017. остварени су скромни резултати. Реформе јавних предузећа углавном касне (једино у Железницама постоје значајнији помаци), док се приватизација државних предузећа одвија превише успорено (од великих предузећа пронађено је одрживо решење за Железару Смедерево и недавно за Галенику). Притисак неререформисаних јавних и државних предузећа на буџет у последње две године смањен је захваљујући повољним тржишним условима, тако да тренутно и нека од предузећа која су у прошлости бележила велике губитке послују позитивно (попут Србијагаса, РТБ-а Бор или Петрохемије). Међутим, у случају

поновног погоршања услова пословања постоји реална опасност да се губици неререформисаних предузећа поново превале на буџет – што и Фискална стратегија препознаје као један од највећих фискалних ризика. У Фискалној стратегији идентификовани су и неки специфични ризици који проистичу из одлука домаћих и међународних судова, попут неисплаћене девизне штедне држављанима бивших република СФРЈ, одштете грчкој компанији Митилинеос (40 млн евра) или потенцијалних обавеза из пресуда међународног суда у Стразбуру на основу тужби радника некадашњих друштвених предузећа за неисплаћене зараде и доприносе. Овом списку требало би придодати и потенцијалне обавезе од око 300 млн евра, колико смо проценили да износе доцње локалних самоуправа, здравствених установа у њиховој надлежности (апотеке) и локалних јавних предузећа. За већину побројаних фискалних ризика није лако проценити када и у ком износу би могли да оптерете јавне финансије, па би Влада морала да узме активнију улогу у управљању овим ризицима – уместо да чека да рачун једноставно буде испоручен буџету.

Поред познатих ризика који су у претходним годинама већ оптерећивали буџет, неким одлукама у области фискалне политике за 2018. годину стварају се нови. У оцени Предлога буџета за 2018. годину већ смо истакли да иако постоје средства и потреба да се Закон о привременом умањењу пензија укине, он и даље остаје на снази. Наиме, пензије веће од 25.000 динара биле су 2014. године умањене уз образложење да је то у јавном интересу јер би се (између осталог) на тај начин избегла криза јавног дуга и очувала одрживост пензијског система. Међутим, сада не прети опасност од кризе јавног дуга, а пензије су близу одрживог нивоа од 11% БДП-а – што значи да су се стекли економски услови за укидање Закона о привременом умањењу пензија. Ово потенцијално може представљати правни ризик, и уколико би у наредном периоду дошло до правног оспоравања смањења пензија, буџетски трошак за враћање умањених пензија износио би око 200 млн евра годишње. Сличан ризик повезан је и с привременим умањењем плата у јавним предузећима и локалним самоуправама, јер ће укидањем ове привремене мере буџет Републике изгубити око 20 млрд динара прихода. На крају, планирано повећање неопорезивог дела дохотка смањиће приходе локалних самоуправа од пореза на зараде за око 5 млрд динара, док ће истовремено повећање плата у локалној администрацији и предшколским установама повећати расходе за запослене за преко 5 млрд динара. То значи да ће локалне самоуправе збирно остати без око 10 млрд динара у 2018. години, што ће за бројне локалне буџете бити велики ударац. Већ смо поменули да су многе локалне самоуправе оптерећене великим доцњама, а последње законске измене тај проблем могу додатно продубити и тако повећати ризик да отплата нагомиланих дугова ипак падне на терет буџета.

4. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ

4.1. СТАТУС И ПЕРСПЕКТИВЕ ПРЕДУЗЕЋА У ПРИВАТИЗАЦИЈИ

Решавање статуса предузећа у приватизацији одвија се споро, а планови за следеће године (из буџета и Фискалне стратегије) не наговештају предуго чекани заокрет. И у новој Фискалној стратегији задржава се приступ из ранијих година: недовољно простора посвећује се предузећима предвиђеним за приватизацију, а анализа се своди на кратак опис тренутног стања и начелне планове. Нема утврђивања узрока проблема у појединим предузећима, преузимања конкретних обавеза (за унапређење текућег пословања и решавање структурних проблема), рока у коме ће се статус одредити или квантификације ризика за јавне финансије. Још један податак, из буџета за 2018. годину, указује на то да су планови превише скромни – за отпремнине запосленима у предузећима у приватизацији предвиђене су само 2 млрд динара, што је довољно за исплату социјалних програма за тек 3.000 запослених (тј. за око 6% укупног преосталог броја запослених у неприватизованим предузећима). Процењујемо да су ретке успешне приватизације и позитивна кретања цена на међународном тржишту умањили подстицаје да се статус неприватизованих предузећа коначно реши. Сматрамо да такво одређење не одговара природи изазова у овој области, с обзиром на, у неким случајевима, вишедеценијско лоше пословање, приватизацију која траје тридесет година, огромне буџетске трошкове које су предузећа до сада испоставила, ћудљиве околности на међународном тржишту и потенцијално јак будући ударац на јавне финансије Србије.

Једна од области које бацају сенку на успех фискалне консолидације јесте неокончана приватизација. Завршетак процеса приватизације (излазак државе из власништва у предузећима и престанак давања директне и индиректне помоћи) био је препознат као једна од кључних реформских мера у програму фискалне консолидације 2015-2017.³⁰ Отуда је почетком 2015. постављен рок од једне године за решавање статуса скоро свих предузећа у приватизацији и то приватизацијом или стечајем. 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, ИМР, 14. Октобар, Фабрика вагона Краљево, Прва петолетка). Временом је одлучност слабила – чиста решења (приватизација или стечај) су напуштана и процес се не приводи крају. Тако је у 2017. години одређен статус само двадесетак предузећа (закључно са септембром). Сматрамо да најбољи показатељ досадашњег трогодишњег учинка представља чињеница да је од око 80.000 запослених (колико је било почетком 2015. године), чак 45.000-50.000 остало и даље да ради у предузећима предвиђеним за решавање статуса кроз приватизацију или стечај. Дакле, за три године није решена ни половина проблема у овој области.³¹

³⁰ Овај план је само један од многих током тридесетогодишњег процеса приватизације у Србији. Током овог периода на различите начине предузећа су била заштићена и привилегована – на пример, издавањем предузећа у посебне групе за „реструктурирање“ или „стратешка предузећа“. Више о томе у анализама Фискалног савета: „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“ (из 2014. године) и „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“ (из 2016. године).

³¹ Преостали број неприватизованих предузећа износи око 150 (од око 550 предвиђених на почетку 2015. одређен је статус великог броја малих предузећа), али је број запослених мера која боље указује на проценат у коме је процес завршен.

Неке успешне продаје предузећа умањују притисак да се приватизација заврши. Две веће успешне приватизације током претходне две године – Железаре Смедерево (у 2016) и Галенике (у 2017) – јесу важне и представљају најбољи начин за решавање статуса предузећа у приватизацији. Предузећа су сада у приватном власништву, настављају да послују, требало би да буду ефикаснија и успешнија и да убудуће позитивно доприносе привреди и јавним финансијама Србије. Међутим, оклевање да се определи статус преосталих предузећа указује на то да се за сличним модалитетом трага и у случају других проблематичних неприватизованих предузећа. Овакав став је у начелу исправан, али је ризичан јер занемарује два важна елемента: неопходно је да се ограничи период у коме ће се трагати за заинтересованим инвеститорима и, друго, нека предузећа су толико неуспешна да нема оправдања да се уопште чека и да се избегава покретање стечаја. Прецизирања рокова у Фискалној стратегији, међутим, нема, а за неодржива предузећа (Азотара, на пример) ни крајем 2017. године није донесена одлука о покретању стечаја.

Одлагање решавања статуса неприватизованих предузећа омогућено је и повољним трендовима на међународном тржишту. Поједина неприватизована предузећа (издвајамо два већа: Петрохемију и РТБ Бор) имају користи од пораста цена њихових финалних производа на међународном тржишту. То им је омогућило да, за разлику од претходних година, остваре пословни добитак (Петрохемија већ од 2015, а РТБ Бор у 2017. години). Имајући у виду да ће се трендови цена преокренути (према неким најавама за годину-две), готово је извесно да предузећа неће бити спремна да и убудуће буду успешна. Наиме, за њихово одрживо пословање на дужи рок потребне су изузетно велике инвестиције и реформе, што може да се оствари само ако власништво и управљање преузму стратешки инвеститори. Зато је сада прави тренутак да се проведе приватизација. У супротном, извесно је да ће се вратити стари проблеми и изазови, па и трошкови за њихово пословање.

Неке објективне околности отежавају одређивање статуса специфичних група предузећа у приватизацији, с више од 10.000 запослених. Реч је првенствено о предузећима на Косову и Метохији која броје око 7.500 запослених (доминантно запослених у Трепчи и ЕПС-у), пошто је предвиђено да ће се њихов статус решавати Бриселским споразумом. Такође, за приватизацију десетак бања чека се на решавање имовинских спорова са фондом ПИО.³² Уважавајући чињеницу да постоје проблеми који се не могу у кратком року разрешити, ипак је уочљиво да већ две до три године у наведеним групама предузећа не долази до било каквих промена. Тако нема напретка у решавању проблема с радно-правним статусом запослених у ЕПС-у на КиМ. Више пута смо указивали на то они не би требало да оптерећују 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. 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. Уколико Влада сматра да није могуће провести било какву рационализацију у поменутима предузећима на КиМ, онда је уместо

³² Специфичан статус имају водопривредна предузећа која су у поступку су припајања јавним предузећима која обављају сличну делатност. Издвојена су и предузећа која се баве професионалном рехабилитацијом и запошљавањем особа са инвалидитетом.

оптерећивања биланса предузећа сврсисходније у буџету Републике посебно приказати расходе за исплату запослених (кроз субвенцију, на пример).

Решавање имовинско-правних спорова у бањама одвија се недопустиво споро. Већ три године једине информације о приватизацији бања у Србији односе се на проблематичне спорове у вези са имовином фонда ПИО у бањама и да они онемогућавају приватизацију. Ма какве природе ти спорови били, сигурно је да су морали да буду отклоњени у циљу проналажења стратешких партнера и нових власника за бање у Србији.

У 2018. години добар циљ би био да се определи статус предузећа која запошљавају око половине преосталих запослених (двадесетак хиљада). На први поглед то је амбициозан циљ, с обзиром на то да је у 2017. години решен много мањи обим проблема. Из другог угла гледано, сви пробијени рокови за приватизацију оправдали би и амбициознији циљ и решавање статуса свих преосталих предузећа у следећој години. Сматрамо, међутим, да је решавање статуса неприватизованих предузећа која запошљавају двадесетак хиљада запослених потребан, достижан и одговарајући циљ. Потребан је због тога што се приватизација или стечај морају убрзати, достижан јер се усмеравањем напора на мали број већих предузећа циљ може постићи, а одговарајући због тога што би се решавањем највећих изазова у највећој мери неутралисао и ризик за јавне финансије Србије. Напори Владе треба да буду усмерени на РТБ Бор, Петрохемију, Азотару, ПКБ, Симпо, Ласту, Каблове, МСК. У неким случајевима статус је могуће определити у 2018. години, у другим случајевима остварити све радње неопходне за приватизацију/стечај, без обзира да ли ће се процес и завршити у 2018. или 2019. години, а у трећим коначно започети реформу и реструктурирање без обзира на динамику крајњег исхода. Треба имати у виду да ће определења статуса предузећа која се припајају наменској индустрији (ФАП, Јумко, Трајал) значити да ова предузећа остају у државном власништву и да у њиховом случају решење неће значити и мању зависност од јавних средстава.

Нема оправдања за даље одлагање одлуке за Азотару, РТБ Бор, Петрохемију, ПКБ, Симпо и МСК.

Азотара послује неодрживо, а опстаје захваљујући пребацивању губитака на Србијагас (не плаћа гас од 2 до 3 млрд динара годишње), а у мањој мери и на ЕПС као и *ad hoc* смањењу зарада када се производња заустави. Даље пословање Азотаре захтева велике инвестиције (сада услед честих хаварија не може да одржи континуитет производње) и у оваквом стању представља велики еколошки ризик. Важно је и да њени финални производи (ђубриво) могу да се замене домаћим и увозним производима. Из свега проистиче да је стечај најизгледнија опција, уједно и најрационалнија. У буџету Републике за 2018. годину нису предвиђене субвенције за одржавање пословања Азотара, па то може да буде знак да ће се одлука о стечају и донети. Најлошије би било досадашње определење – продужавање агоније засновано на пребацивању губитака на друга државна предузећа.

Не би смела да се пропусти прилика за стратешког инвеститора (проналажење мањинског или већинског власника) за **РТБ Бор** већ у 2018. години. Уколико РТБ Бор остане у државном власништву, потребне инвестиције (мере се стотинама милиона евра) и реформа предузећа (не долази и даље до планиране промене менаџмента или бар малог смањења запослености) не могу да се ефектуирају и пословање РТБ-а Бор би представљало трајни фискални ризик. Најављено расписивање позива за инвеститоре у

првом кварталу следеће године наговештава да би промена власништва РТБ-а Бор могла да се заиста проведе у 2018 и на томе треба истрајати.

Слично је с *Петрохемијом*, код које су основни предуслов за успешније пословање биле повољне цене Петрохемијиних готових производа на светском тржишту, али и ниске цене нафте и гаса (тј. ниски трошкови производње). Ови трендови могу да се преокрену – према релевантним проценама већ крајем следеће године – када би претио ризик да Петрохемија поново почне да послује с губитком. Процењује се да, за разлику од РТБ-а Бор, Петрохемија нема вишак радника, али да су и овом предузећу потребне нове инвестиције (у вредности од око 200 млн евра, за изградњу нове фабрике пропилене). Приватизација Петрохемије је практично императив, како би се предупредило поновно гомилање губитака и њихово последично пребацавање на билансе Србијагаса и јавне финансије Србије.

МСК, за разлику од Азотаре, у 2017. години боље послује а, с обзиром на стање капацитета, нема толике потребе за новим улагањима у будућности. Прави тест за одрживост пословања МСК биће 2017. година, пошто је у 2016. отпочет процес оживљавање производње након четворогодишње конзервације. С обзиром на најаве из Србијагаса, да МСК ипак неће моћи да исплати све количине преузетог гаса у 2017. години (могуће до 1 млрд динара), јасно је да постоји изражен ризик да и ово предузеће трајно послује уз гомилање дугова и да је неодрживо на дужи рок. Стога је, упоредо с напорима да се предузеће приватизује, боље да се буџетом предвиде средства за субвенционисање МСК, а не да се као до сада толерише неплаћање гаса и тиме пребацују губици на Србијагас.

Стање у *ПКБ-у* није добро, пошто предузеће, након неуспешног тендера из 2016. године (није се јавио ниједан заинтересован инвеститор), не плаћа струју (90 млн динара није плаћено само до септембра ове године, а укупан дуг достиже 430 млн динара), добија средства Фонда за развој (по 150 млн динара у 2016. и 2017. години), а, поред свега тога, није ликвидно па продаје грађевинско земљиште како би могло (бар делимично) да плаћа доспеле обавезе. И за ово предузеће се најављује позив за приватизацију, па је решавање и његовог статуса потребно и могуће у 2018. години. Охрабрује то што је средином 2017. одабран приватизациони саветник, па има времена да се приватизација у 2018. години и спроведе.

Симпо већ неколико година добија велика средства Фонда за развој, око 900 млн динара али и даље прави губитке – пословни губитак у претходне две године износи око милијарду динара. Према информацијама из Министарства привреде, проводе се припремне радње за приватизацију и издвајање *non-core* делатности, што је добро опредељење, али би, као и у осталим случајевима, овај процес могао да буде ефикасан и да се приватизација или стечај заиста проведу следеће године.

Посебна група предузећа (ФАП, Јумко, Трајал) припаја се наменској индустрији, али њихово пословање и даље треба пратити. Формално решење за ФАП, Јумко и Трајал представљаће, по свој прилици, припајање ових предузећа наменској индустрији (тада више неће бити предузећа у приватизацији већ државна предузећа). За ФАП се, након усвојеног УППР-а, очекује конверзија у државно власништво, а у међувремену је предузеће испоручило војсци десет камиона. Слично је са Јумком, отворен је нови погон производње за војску („Балистика“) и у току је трансформација у државно власништво. Не располажемо информацијама да ли се реализује план припајања Трајала наменског индустрији (од краја 2016. предузеће је у УППР-у). Предузећа која се припоје наменској индустрији више неће бити предузећа у

приватизацији већ државна предузећа. Другим речима, на крају процеса приватизације у овим случајевима неће бити продаје или стечаја већ подржављења. Убудуће ће се предузећа финансирати кроз набавке Министарства одбране и из других послова које обезбеде, али то не мора да буде право решење уколико су предузећа неуспешна. Зато треба истрајати на њиховом реструктурирању (смањење броја запослених, на пример), чврстом буџетском ограничењу (плаћање обавеза другим предузећима и јавних прихода), а размотрити и да ли предузећа уопште треба да опстану уколико се за њихово преживљавање троши више новца него што могу да приходују.

У Фискалној стратегији и буџету за 2018. нису предвиђене субвенције за неодржива предузећа, што или наговештава намеру да се њихов статус коначно определи или значи ново пребацивање губитака на пореске обвезнике. Многа неприватизована предузећа опстајала су годинама захваљујући неплаћању обавеза Србијагасу и ЕПС-у, као и пореза и доприноса Пореској управи. Тиме се њихов проблем сакривао, али је урушавано пословање јавних предузећа и трпеле су јавне финансије Србије. Мање лоше решење од толерисања дугова јесте буџетско субвенционисање неприватизованих предузећа. Тиме би бар проблем постао јасан и видљив и не би се угрожавале перспективе јавних предузећа која остају с ненаплаћеним потраживањима и губицима. Пошто фискални документи не предвиђају субвенције, поставља се питање да ли ће се ићи на брзо решавање статуса предузећа (па субвенције нису ни потребне) или ће се током године, мимо плана и добре праксе, поново толерисати недисциплина у плаћањима. Имајући у виду претходну анализу, сматрамо да *status quo* не би смео да се пролонгира и да почетак 2018. године треба да буде обележен позивима за приватизацију а затим продајом предузећа или отварањем стечајног поступка.

Ресавица остаје велики буџетски корисник и не назире се на који начин ће ово предузеће у будућности пословати. Субвенције за Ресавицу у буџету за 2018. остају непромењене (4,5 млрд динара за зараде и 0,6 млрд динара за почетак затварања рудника), па је 2017. још једна пропуштена година за решавање проблема у овом предузећу. У реализацији истоветног плана из прошле године, по свој прилици, није направљен помак: нема гашења радних места и исплате отпремнина, почетка затварања појединих рудника, привлачења приватних инвеститора у перспективне делове система – што су неизбежни и давно препознати кораци у процесу санирања проблема овог предузећа. Предузеће не плаћа струју ни у 2017. години (дуг за једанаест месеци око 300 млн динара) и наставља да послује с губитком и оптерећује билансе ЕПС-а. С обзиром на значај рудника за крајеве Србије у којима Ресавица послује и потенцијалне социјалне проблеме које би стечај целокупног предузећа изазвао, разумљиво је оријентација Владе ка фазном решавању потешкоћа у предузећу. Међутим, недопустиво је да се не спроводи било каква рационализација и гашење делова система за које је јасно да немају перспективу.

4.2. ОЦЕНА РЕФОРМИ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

Фискална стратегија извештава о раније предузетим мерама реформи јавних предузећа, а не наводи планиране мере за период 2018–2020. године. С обзиром на то да су неререформисана јавна предузећа била један од разлога за неуспех ранијих покушаја фискалне консолидације (нпр. 2012. године), програм консолидације који је започет 2014. године исправно је обухватио реформе у великим јавним (и државним предузећима). Неке мере за уређење њиховог пословања предузете су у

претходне три године – попут повећања цена струје за домаћинства, што је помогло ЕПС-у, или рационализације дела вишка запослених и затварања пруга ван употребе у Железницама. Све предузете активности су добре, али је процес реформи у јавним предузећима далеко од завршеног; потребно је спровести многе нове мере, па би Фискална стратегија требало да посвети пажњу управо њима. Уместо погледа у наредне три године, Стратегија гледа уназад и извештава о већ предузетим мерама, што у основи не одговара стратешкој природи овог документа и не даје представу о будућој политици Владе према овим предузећима.

У наставку износимо наша запажања у вези са реформама највећих јавних предузећа и указујемо на важне будуће стратешке правце њиховог пословања.

4.2.1. Електропривреда Србије

Уместо да покреће економски раст земље, Електропривреда га је због спорих реформи оборила у 2017. години. У протеклих десетак година инвестиције ЕПС-а стално су биле знатно испод амортизације, тј. минималног неопходног износа у коме би предузеће требало да инвестира да би сачувало постојећу инфраструктуру (једино је 2016. овај износ био премашен).³³ Фискални савет већ годинама упозорава да су недовољне инвестиције ЕПС-а проблем како за предузеће, тако и за целу земљу јер успоравају економски раст. Процењујемо да би инвестиције ЕПС-а требало да порасту барем за око 0,5% БДП-а (скоро 200 млн евра годишње), а у средњем року и више. Предуслов за пораст инвестиција јесте да предузеће финансијски ојача и почне да остварује систематски, одржив профит – а за то је неопходно да се реформише. Међутим, ово предузеће је од почетка програма консолидације углавном избегавало да предузме реформске кораке, па су вишегодишњи нерешавани проблеми ескалирали падом производње струје почетком 2017. године, за чак 15% у односу на исти период претходне године. Овај пад довео је до смањења економског раста читаве привреде за око 0,3% БДП-а. Ипак, још већи проблем од пада производње у једној години јесте тај што се због систематски недовољног инвестирања јавља бојазан да предузеће неће бити у стању да произведе довољно електричне енергије за домаће потребе ни у средњем року. Од највећег предузећа у земљи очекивало би се да вуче привредни раст земље својим инвестирањем и да довољном производњом струје омогући раст индустрије, а не да „животари” и да се као успех представља то што (још увек) не добија помоћ из буџета.

План реформи из Стратегије своди се на организациону трансформацију и професионални менаџмент, а осталим мерама није посвећен потребан значај. Практично једине мере које се у Фискалној стратегији наводе за будући период јесу организациона трансформација предузећа у акционарско друштво и професионални менаџмент, а чак се и оне планирају од Стратегије за 2015. са пројекцијама до 2017. године (и нису још увек остварене). Могуће је да би ове мере допринеле бољем раду предузећа, али само те промене не гарантују унапређење пословања и не смеју бити изговор за одлагање најбитнијих реформских корака. Неопходно је да ЕПС направи добру систематизацију радних места, утврди у којим секторима постоје вишкови радне снаге и циљано њих рационализује, затвори нерентабилне електране, смањи крађе и грешке у читавању потрошње струје кроз увођење паметних бројила, стави расходе за

³³ Поређења ради, НИС инвестира преко два пута више од износа амортизације.

запослене под контролу, па и да повећа цену електричне енергије (наглашавамо да будућа повећања треба да иду заједно с другим реформским мерама).

Реформа ЕПС-а до сада се углавном свела на повећање ниске цене струје за домаћинства, а остале мере су се избегавале. Од свих наведених мера, једини већи помак ЕПС је направио повећањем ниске цене струје за домаћинства за готово 11% у периоду 2015–2017. године (не рачунајући повећање од 7,5% у 2015. које представља увођење акцизе на струју и припада републичком буџету). Поред тога, крајем 2016. године смањен је број запослених за око 1.900, али углавном на добровољној бази, уз великодушне отпремнине. Међутим, ЕПС се обавезао још пре три године на другачији механизам смањења броја запослених – тако што ће прво направити систематизацију којом би се тачно утврдило где постоји вишак запослених да би отпуштање било циљано, а смањење запослености одрживо. На лош и неодржив начин смањења броја запослених у 2016. указују и прелиминарни показатељи за 2017, по којима је број запослених током ове године, мимо свих обећања, поново почео расте. Уз то, према подацима РЗС,³⁴ просечна плата у ЕПС-у наставља да расте током 2017. уместо да остане непромењена – а подсећамо и на то да је ЕПС једино јавно предузеће које није умањило примања запослених за 10% у 2015. (по закону о привременом умањењу зарада у јавном сектору), као и да је просечна нето плата додатно порасла 2016. године (са 79.979 динара 2015, на 81.789 динара 2016. године)³⁵.

4.2.2. Србијагас

Дугорочно успешно пословање Србијагаса највише зависи од приватизације државних предузећа, а тренутно ниске цене гаса не смеју да завајају да су његови проблеми решени. Лоше пословање Србијагаса у прошлости било је последица пре свега два велика проблема: 1) ниске продајне цене гаса (испод набавне цене) и 2) ниске наплате испорученог гаса (око 60%). Проблем цене је стављен под контролу 2013. године, када је дозвољен раст цене гаса изнад цене по којој га Србијагас купује. Међутим, проблем лоше наплате је остао, па је Србијагас наставио да прави огромне губитке (45 млрд динара 2013, 50 млрд динара 2014). Предузећа која нису измиривала своје рачуне углавном су била у власништву државе: Петрохемија, Азотара, МСК, Железара Смедерево, градске топлане и др. Од 2015. године догодила се срећна околност на међународном плану – светска цена гаса (и нафте) пала је на историјске минимуме. Цене производа државних предузећа нису, међутим, доживеле сличан пад, па им је та разлика између цене енергената и њихових продајних цена омогућила да почну да измирују обавезе према Србијагасу. То је главни разлог зашто је Србијагас почео од 2015. да послује боље. Ове повољне околности толико су унапредиле пословање појединих предузећа (Петрохемија, градске топлане), да су она Србијагасу чак вратила део старих дугова, па је ушао у зону позитивног пословања (2015. профит 3 млрд, 2016. 2 млрд динара). Јасно је, међутим, да се држава не сме ослањати на повољне међународне околности јер су оне нестабилне и променљиве.

³⁴ Плате у секторима *снабдевања електричном енергијом, гасом, паром и климатизације*, као и *експлоатацији угља* расту за око 3% у првих десет месеци 2017. године у поређењу са истим периодом 2016. године. ЕПС је апсолутно доминантан у овим секторима и извесно је да је раст плата у ова два сектора последица динамике зарада у ЕПС-у. У прошлости су се промене зарада из званичне статистике ова два сектора у потпуности слагале с променама зарада у ЕПС-у исказаним у финансијским извештајима предузећа.

³⁵ Извор података о просечним нето зарадама: Извештај о пословању ЕПС-а за 2016. годину и Извештај о пословању ЕПС-а за 2015. годину.

Уколико цене енергената порасту, неуспешна државна предузећа опет неће моћи да плаћају рачуне и то се не сме толерисати. Једино дугорочно решење за ова предузећа је њихова приватизација, уколико изгледи за то постоје. У супротном, уколико ова предузећа не могу да испуњавају своје обавезе, неизбежно је отворити стечај над њима, како не би правила додатну штету привреди (кроз неплаћање рачуна) и буџету (кроз субвенције, гарантоване кредите, неплаћање пореза).

Нека предузећа не измирују своје обавезе према Србијагасу ни сада, у ванредно повољним условима пословања, а највеће дугове прави панчевачка Азотара. Према последњим доступним подацима (новембар 2017), у текућој години Србијагас има скоро 3 млрд динара ненаплаћеног гаса, од чега 1,8 млрд динара није платила Азотара из Панчева. Овај износ чини преко 40% гаса који је Србијагас испоручио Азотари у 2017. години, што је неодржив модел пословања. У прилог томе говори и податак да само трошкови гаса и плата радника Азотаре премашују укупне приходе овог предузећа. Подсећамо, такође, да је у 2016. години Азотара направила дуг према Србијагасу у износу од 2,7 млрд динара (преко 60% испорученог гаса Азотари те године), иако је имало само 102 радна дана, и да је исте године забележила укупан губитак од 6 млрд динара. Дакле, ово предузеће није у стању да успешно послује чак ни у ванредно повољним тржишним условима који сада владају (ниске цене енергената) и сматрамо да се кандидује за стечај. Поред Азотаре, у 2017. години велике дугове за гас направили су ДП Нови Сад–Гас (500 млн динара) и Српска фабрика стакла (400 млн динара). Више о овим предузећима писали смо у претходном извешају³⁶ (иако је Стаклара тренутно у приватном власништву).

Лоша наплата угрожава инвестиције предузећа. Према информацијама које смо добили од Србијагаса, одређени инвестициони пројекти представљају важан услов за дугорочно пословање предузећа. У питању су нпр. пројекти гасне конекције са Румунијом, са Бугарском, гасификација подручја од Београда до Ниша итд. Ови пројекти захтевали би улагања од барем 50 млн евра годишње, а из предузећа процењују да је приближно то износ потраживања који неће бити наплаћен у 2017. години (очекује се погоршање наплате крајем године). Дакле, иако Србијагас успева да се држи у позитивној зони, лоша наплата још увек отежава пословање предузећа јер угрожава инвестиције. То је додатни разлог због кога је потребно да Влада среди проблеме наплате с којим се ово предузеће годинама суочава.

4.2.3. Железнице Србије

Иако су још увек зависне од буџетских субвенција, Железнице Србије спроводе реформе по плану.³⁷ Железнице су имале бројне проблеме, како на страни прихода, тако и на страни расхода, због чега су пословале лоше и потпуно зависиле од државне помоћи (субвенције, отплата кредита из буџета). Током 2015. године донет је план реформи Железница који се до сада, уз нека кашњења и мања одступања, ипак спроводи, па зато ово предузеће оцењујемо као најуспешније у процесу реформисања пословања. Од најважнијих мера које су спроведене издвајамо следеће. Половина од процењеног вишка запослених напустила је предузеће крајем 2016. године – око 3.100

³⁶ Фискална кретања у 2017. години и препоруке за 2018. годину, 29. септембар 2017. године.

³⁷ Од 2015. године предузеће је формално подељено на четири различита предузећа, али због једноставности и упоредивости с ранијим годинама, ми их ипак анализирамо као целину. Истичемо, међутим, да не послују сва четири предузећа једнако. Србијакарго послује без државних субвенција и остварује профит, што је изузетно похвално.

од преко 6.000 сувишних запослених. То је резултирало смањењем трошкова зарада запослених у 2017. за око 2 млрд динара (око 15% расхода за запослене), што је велики допринос укупном смањењу трошкова предузећа. Најављено је да ће до краја 2017. године отићи још око 2.300 запослених и то би представљало огроман корак у ослобађању овог предузећа сувишних трошкова. Такође, предузеће је направило систематизацију радних места, тако да би запослени у 2017. требало да одлазе циљано, у складу с тим документом (одласци у 2016. били су махом добровољни). Циљаним отпуштањем према критеријумима утврђеним систематизацијом, тј. функционалним анализама, Железница би постала практично једини већи сегмент јавног сектора који је рационализацију запослених спровео на тај, најисправнији начин (то није урадио ЕПС, нити сектори опште државе, иако је требало). Такође, Железнице су ставиле ван функције око 1.100 км пруга на којима се саобраћај није одвијао годинама (око 430 км) или су биле нерентабилне (580 км), чиме је суштински мрежа пруга смањена за око четвртину. Иако још увек добијају субвенције (око 11 млрд динара),³⁸ оне су сада везане за одређене перформансе предузећа, а не само за финансирање плата као раније. Такође, нека сувишна имовина предузећа је продата а, према званичним подацима, предузеће више не прави доцње према ЕПС-у.

У будућности Железнице треба да промене политику цена у путничком саобраћају и направе план унапређења наплате. Мере које су до сада предузимане за оздрављење железничког система углавном су биле усмерене на смањење расхода предузећа. Поред проблема с расходима, постоје проблеми и на приходној страни, од којих су два највећа лоша наплата и ниске цене, пре свега у путничком саобраћају (мада је према последњим подацима проблем лоше наплате постојао и у робном саобраћају). Ово су два проблема која су идентификована планом реформи Железница, а која до сада нису решавана. С обзиром на то да се налазимо приближно на половини предвиђеног програма реформи (формално би требало да траје у периоду 2016–2020. године), сматрамо да је време да предузеће и надлежно министарство почну одлучно да решавају и ове проблеме. Цене карата нису знатније мењане од 2010. године, а план реформи предвиђа континуиран раст цена током пет година спровођења програма. Напомињемо да би већи раст цена морао да прати и већи квалитет услуга, зато је важно инвестирати у железничку инфраструктуру (за детаље о инвестицијама у пруге погледати део извештаја који се односи на јавне инвестиције). Такође, план начелно предвиђа повећање контролних пунктова и интензивнију проверу карата на терену у циљу побољшања наплате и овакве и сличне мере требало би да почну да се спроводе.

4.3. ОЦЕНА РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Фискална стратегија за 2018-2020. не садржи довољно уверљив план за реформу јавне управе. Проблем неефикасности јавне управе Влада је одавно препознала, и његово решавање још од 2009. године сврстава у сам врх реформске агенде. Први помак у конкретизацији до тада исувише општих планова начињен је тек 2014. године доношењем Стратегије за реформу јавне управе. Од тада надаље није било знатнијег помака – најављују се циљана отпуштања, реорганизација послова и сређивање система зарада, али се дефинисани временски рокови стално пробијају, а квантитативни циљеви не испуњавају. Прва опипљива мера на коју се Влада обавезала

³⁸ Изузев Србијакарга који не добија субвенције за текуће пословање. У 2016. години Карго је добио субвенцију из буџета за исплату отпремнина сувишним запосленима у износу од око 700 млн динара.

било је *смањење броја запослених* у државном сектору. Иницијални план био је неуверљив – предвиђао је смањење броја радника за 75.000 у периоду 2015-2017. већим делом кроз циљана отпуштања, а мањим кроз природни одлив уз ниску стопу замене. Циљана отпуштања су изостала јер планови нису били утемељени на функционалним анализама, а број запослених опадао је само услед пензионисања и добровољних одлазака уз стимулативне отпремнине³⁹. Поред тога, било је најављено унапређење *структуре запослености*. Она не само да није унапређена у складу са најавама, већ се вероватно чак и погоршала пошто стихијски упражњена радна нису попуњавана потребном динамиком. Успорено се одвијала и обећана *реформа система зарада*; тек су у протеклих годину дана направљени први помаци усвајањем кровног закона о платама, али без промена систем зарада у јавном сектору у пракси. Фискална стратегија за 2018-2020. поново актуелизује потребу за реформом јавне управе, али без изношења конкретних мера које ће бити предузете нити рокова за њихово спровођење. Такође, Стратегија наговештава да важне активности од којих пресудно зависи ефикасност јавне управе – циљана отпуштања уз истовремено запошљавање у секторима где недостају радници – падају на лествици приоритета у корист мање битних и исувише општих мера, попут оснивања националне академије за усавршавање државних службеника и развоја електронске управе.

Укупан број запослених у сектору државе није превелик и добро је што Фискална стратегија не предвиђа нове линеарне резове. Линеарном смањењу запослености се прибегавало током ранијих година (2002-2006, 2008-2009), а ове мере никада нису давале жељене резултате. Резови су се по правилу спроводили без претходне анализе потреба за одређеним пословима и без анализе квалификационе структуре радника, па је након отпуштања у неким деловима јавног сектора задржаван превисок број запослених, док је у другим неоправдано смањиван. Такве анализе, чини се, не постоје ни сада. Уз све то, укупан број запослених у државном сектору Србије (посматрано у односу на број становника) тренутно је близак просеку упоредивих земаља Централне и Источне Европе, што је други разлог због кога сматрамо да ново драстично смањење запослености не би ни било пожељно. Влада је у Предлогу закона о буџету за 2018. годину најавила да неће бити линеарних отпуштања, а Фискална стратегија за 2018-2020. је у том смислу комплементарна буџету, пошто открива да се ове мере не планирају ни у наредне три године – и то је добро.

Забрана запошљавања продужена је за још једну годину, што значи да стихијски одлив радника из државног сектора неће бити заустављен. Као што смо већ поменули у оцени буџета⁴⁰, неки важни делови државног сектора већ сада функционишу с мањком стручног кадра (недостатак медицинског особља и лекара, наставника по школама, инспектора у Пореској управи), док друге оптерећује превелик број непродуктивних радника (вишак администрације на локалу, вишак немедицинског особља). Такође, додатна потврда неповољне структуре запослености је и то што на кашњење у трансформацији кључних државних система (образовања, установа социјалне заштите, Пореске управе) указује и ММФ, у седмој ревизији Аранжмана⁴¹. С друге стране, Фискална стратегија уопште не препознаје ове проблеме, будући да се у

³⁹ Укупан број запослених у државном сектору (укључујући локална јавна предузећа) у периоду 2014. до октобра 2017. године смањено се за 22.000 људи. Број запослених на неодређено опао је за 29.000, док се број запослених на одређено (без уговораца) повећао за преко 7.000 људи.

⁴⁰ Оцена Предлога закона о буџету за 2018. годину, Фискални савет, 8. децембар 2017. године

⁴¹ Видети линк: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/09/06/Republic-of-Serbia-2017-Article-IV-Consultation-Seventh-Review-Under-the-Stand-by-45225> .

наредних неколико година не планирају циљана отпуштања у секторима где постоје очигледни вишкови, па се последично неће створити ни простор за запошљавање радника тамо где је најпотребније. Стратегија, заправо, не само да не говори о овом проблему, већ га додатно продубљује пошто се продужава важење забране запошљавања за још годину. Услед претераног ослањања на ову меру ствара се притисак да, већ након њеног укидања, тј. (према последњим најавама) од јануара 2019. године, поновно отпочне попуњавање (присилно) упражњених радних места. То би се у недостатку припремљених систематизација, налик на лоше искуство које смо имали двехиљадитих, готово извесно претворило у неконтролисани раст броја запослених, чиме би досадашње благе уштеде од смањења броја запослених биле поништене.

Не сме се одустати од израде функционалних анализа које су основа за решење проблема лоше структуре запослености у јавном сектору. Према наводима из Фискалне стратегије, израда секторских анализа и даље је у току, мада је, подсећамо, последњи рок за њихово комплетирање била средина 2016. године. То значи да се отпочињање другог реформског правца – реорганизације запослености у државном систему – поново одлаже, чиме је пропуштена прилика да се у 2018. години дефинише одговоран приступ управљању кадровима у државном сектору. Иако тренутно не постоје горуће потребе за уштедама, сматрамо да Влада не би смела даље да одлаже наставак реформи, а евентуално одустајање од унапређивања структуре запослености имало би дугорочне негативне последице по квалитет јавних услуга. Сматрамо да је нужно истрајати на завршетку секторских студија; то би била чврста полазна основа да се координацијом Министарства за државну управу, других надлежних министарстава (здравља и просвете) и међународних институција (ЕУ, Светска банка) током 2018. дефинишу конкретни планови реорганизације, који би почели да се спроводе од 2019. године. Кредибилитет у читав процес унело би редовно извештавање Владе о конкретним проблемима који се јављају у пракси, тј. о уским грлима која спречавају прелазак у наредну фазу реформе. Предложени приступ, иако објективно тежак, једини је оправдан – само тако би се елиминисала потреба за новим (изнуђеним) продужавањем привремених мера, а јавност уверила да се, за разлику од ранијих неуспелих покушаја, овога пута стратешки и опрезно приступа реформисању јавне управе.

Трећи сегмент реформе јавне управе јесте сређивање система плата у јавном сектору, а са његовим спровођењем се такође осетно каснило. Иако од реформе система зарада нису очекиване веће буџетске уштеде, она је требало да успостави правично вредновање послова широм државног сектора. Наиме, циљано стање ка коме се тежи јесте да радници на истим/сличним пословима у различитим деловима јавног сектора имају упоредиве зараде (задовољавање принципа „иста плата за исти рад“) и елиминисање компресије зарада (малог распона између плата најквалификованијих стручњака и плата на најмање сложеним пословима). Међутим, од отпочињања фискалне консолидације до 2016. године на овом пољу није било никаквих помака. Иницијални планови били су претерано амбициозни – предвиђали су потпуну промену регулативе у области плата већ у 2015. години (усвајање свих потребних закона до лета, а њихову пуну имплементацију од октобра 2015. године). То се није десило и рокови су више пута померани, што је указивало на одсуство системског приступа и непостојање воље да се систем зарада у јавном сектору трајно уреди.

Поједине мере Владе у потпуности обесмишљавају напоре усмерене ка стварању предвидивог и одрживог система зарада. Крајем 2017. године усвојен је Закон о допуни закона о буџету за 2017. годину, с циљем промене одредбе која је предвиђала да током године не сме бити исплате нетранспарентних накнада запосленима. Након ових измена, дозвољене су исплате бонуса и награда по закључку Владе, а једнократне исплате (од 10.000 динара по раднику) ће, према најавама, бити додељене запосленима у МУП-у, војсци и Безбедносно-информативној агенцији. Фаворизовањем само неких група радника дерогирају се основна начела на којима почивају напори ка уређивању система плата у јавном сектору – предвидивост, транспарентност и правичност. Проблематичним сматрамо и то што је расподела бонуса обављена без јасних критеријума, као и изостанак објашњења зашто су поменути сектори добили награде (и зашто баш у том износу). Додатно, тежњу за системским уређивањем зарада у јавном сектору додатно ће отежати арбитрарно повећање зарада у државном сектору у 2018. години (у распону од 5-10%, док неке институције неће добити повишицу) које није утемељено на секторским анализама, о чему смо у неколико наврата детаљније писали у претходном делу овог извештаја и приликом оцене буџета за 2018. годину.

Крвни закон о платама из 2016. године потребан је, али не и довољан услов за системско сређивање система зарада у државном сектору. Први помаци на пољу реформе плата уочавају се тек у 2016. години, када је усвојен Закон о систему плата у јавном сектору. Тиме је, додуше, постављен само општи нормативни оквир и дефинисани су основни принципи реформе, док би сви специфични сегменти вредновања послова (висина плате у појединачним деловима јавне управе, напредовање у служби, вредност корективног коефицијента) требало накнадно да се уреду секторском регулативом. Због тога, у наредних годину дана предстоји фазно усвајање шест посебних закона који ће детаљно уредити систем плата у: 1) јавним службама (здравству, образовању, установама културе и социјалне заштите), 2) државној администрацији, 3) полицији, 4) војсци, 5) јавним агенцијама и 6) на локалном нивоу власти. Предлози закона о платама у јавним службама и платама на локалу тренутно су у скупштинској процедури и њихово усвајање очекује се до краја 2017. године. Преостала регулатива је у припреми и према последњим најавама, рок за њихово усвајање и међусобно усаглашавање (након неколико пропуштених прилика) јесте крај 2018. године. Тиме би потпуно нов систем вредновања послова и обрачуна зарада у државном сектору требало да ступи на снагу од јануара 2019. године. Окончање читавог процеса у предвиђеним роковима биће захтеван реформски изазов за Владу пошто већ сада постоје притисци да неке институције остану ван системског закона, што не би било оправдано. Због тога сматрамо да су могућа нова одлагања, а то би, уз пристанак на компромисе да неки сектори посебним прописима (мимо крвног закона) одређују своје зараде, угрозило па и обесмислило започету реформу.

Усвојени и предложени закони начелно јесу корак у добром смеру, према њихово ступање на снагу неће обезбедити пуну транспарентност зарада. Новом законском регулативом предвиђена је једна основица за обрачун плате (идентична за све сегменте јавне управе) коју ће Влада, на почетку сваке године, одређивати у складу с расположивим буџетским средствима, тј. предвиђеном масом плата. Истовремено, уводи се јединствен распон коефицијената који ће одговарати тој основици, што до сада није био случај (у досадашњем систему сваки сегмент државе практично је имао свој распон коефицијената). Тиме ће се створити механизам да свако занимање у јавном сектору, тачније основна плата сваког радника буде сврстана у одговарајућу платну

групу и платни разред. Несумњиво, ради се о промени у добром смеру, која ће олакшати поређење основних зарада на истим пословима широм јавног сектора, што до сада није било могуће (постојало преко петнаест основица и више од 500 коефицијената, па су запослени на истим радним местима са сличним квалификацијама у различитим деловима државног сектора имали различите зараде). Ипак, треба имати у виду да ће транспарентност суштински бити повећана само при вредновању генеричких занимања (општих правних, административних и материјално-финансијских послова), тј. радних места на којима је основна плата једнака укупној заради. Примања радника на специфичним занимањима код којих додаци на плату чине значајан део укупне зараде (полицајаца, лекара специјалиста, руководилаца, инспектора) као и до сада, неће бити видљива, тј. биће „потцењена“ јер ће бити видљива само њихова основна плату.

Такође, нов систем неће успоставити потпуно уједначен механизам за вредновање послова у свим сегментима државне управе. Предложена законска регулатива корисницима јавних средстава оставља одређени степен аутономије да посебним прописима и колективним уговорима одређују увећања зарада по различитим основама, мимо кривног законског оквира. Тако Закон о полицији, осим основног коефицијента и стандардних основа за увећања зараде⁴², за запослене у МУП-у предвиђа „коефицијент категоризације“ као основ за додатно увећање плате – што је категорија која не постоји у другим сегментима државне управе. У сличном духу, Предлог закона о запосленима у јавним службама предвиђа могућност да се колективним уговором, поред стандардних и посебних⁴³ увећања плате, зарада може додатно увећати чак до 30% по основу „радне успешности изнад очекиване“. Поставља се питање на који начин ће се процењивати успешност рада, будући да ни у једном сегменту државне управе није развијен стандардизован механизам за мерење учинка запослених. На крају, поменућемо Нацрт закона о платама у јавним агенцијама, који предвиђа да основна зарада у овим телима може бити до 100% увећана по основу корективног коефицијента⁴⁴, и за додатних 50% по основу постигнутих резултата рада изнад стандардних или очекиваних.

Фискални савет ће у посебној анализи допринети објективном сагледавању садашњег система зарада и запослености и предложиће могуће правце реформи. С обзиром на значај јавне управе, сматрамо да ће се у 2018. години поставити темељи који ће имати далекосежне и дуготрајне последице за привреду и друштво Србије. У наредном периоду представимо наше погледе на област зарада и запослености у јавном сектору у Србији, с циљем да допринесемо изградњи ефикаснијег система јавне управе. Истраживали смо практично све важније економске аспекте система зарада и запослености којима надлежна министарства и међународне институције током претходних година нису посветила довољно пажње. Изнећемо резултате компаративне анализе (поредићемо наш систем зарада с неким земљама Централне и Источне Европе) којом ћемо поставити оквире наше студије, а онда ћемо детаљно разматрати све специфичности овог система у Србији – кретање броја радника и структуру запослености у државној управи, извршење масе плата по најважнијим

⁴² Основна увећања плате су: додатак за рад ноћу, рад на дан празника који није радни, прековремени рад, приправност и минули рад.

⁴³ Посебна увећања основне зараде за запослене у јавним службама су: додатак за додатно оптерећење на раду, посебне услове рада, руковођење, посебну стручну оспособљеност, дежурство, рад по позиву, и др.

⁴⁴ Корективни коефицијент до 100% основног додељује се уколико су испуњена следећа три услова: 1) да је потребно обезбедити запошљавање на пословима на којима се захтевају специјалистичка и стручна знања; 2) да се на тржишту послови исте врсте и сложености више вреднују; 3) тржиште рада нуди ограничен број квалификованих лица за те послове.

министарствима, одступања од општег законског оквира за зараде, паритете зарада у оквиру појединих сектора (здравство, просвета, полиција) и између њих, али и многе друге теме од значаја.

4.4. ОЦЕНА ПОРЕСКЕ РЕФОРМЕ

Фискална стратегија само начелно наводи план за изградњу модерне Пореске управе у наредним годинама. Наводи се да ће Влада до краја 2017. године усвојити Акциони план за спровођење Програма трансформације Пореске управе, који је усвојен још у јуну 2015. године али до сада није било битнијих помака у његовој реализацији. Такође, наводи се 2023. година као крајњи рок до када је потребно изградити модерну Пореску управу са не више од 14 организационих јединица. Међутим, изузев овог крајњег циља, као и начелног набрајања недостатака пореске администрације (нерационална мрежа филијала, превазиђене пословне праксе и ИТ системи, велики број непореских функција), Фискална стратегија не даје конкретне смернице за решавање тренутних системских недостатака Пореске управе, нити прописује рокове до када је ове недостатке потребно постепено отклањати у наредним годинама. Отуда постоји изражен ризик да ће се одлагање истинских реформских мера из претходних година наставити и у наредном периоду и да ће 2020. година дочекати неререформисану Пореску управу која није у стању да се на ефикасан начин избори са модерним потребама сузбијања сиве економије и стимулисања продуктивног половног окружења.

Већ дужи низ година не постоји одлучна друштвено-политичка подршка за изградњу модерне, снажне и професионалне Пореске управе. Међународна искуства и анализе показују да је институционална изградња пореске администрације, пре свега Пореске управе и надлежних правосудних инстанци, од пресудне важности за сузбијање сиве економије, која је у Србији веома изражена и (заједно са Бугарском) међу највишим је у односу на упоредиве државе Источне Европе.⁴⁵ Међутим, важност институционалне изградње Пореске управе се у Србији годинама занемарује, што се може видети у великом смањењу броја запослених, са око 8.500 запослених 2003. године на око 5.500 тренутно запослених радника. Шта више, паралелно са смањењем броја запослених, Пореска управа током година бива оптерећена великим бројем непореских задужења, попут провере легалности софтвера или администрирања ПДВ повраћаја за беби опрему. Отуда се у 2017. години Пореска управа у многим сегментима може сматрати институционално девастираном и неспособном да изађе у сусрет изазовима коју пред њу ставља модерно пословно окружење 21. века. Ово се најпре огледа у нерационалној мрежи од 178 пореских филијала и експозитура, непостојањем модерног и свеобухватног ИТ система за праћење пореских обвезника и анализу ризика, неадекватним професионалним профилима запослених у многим секторима, као и превазиђеним пословним праксама. Иако су ови системски недостаци Пореске управе познати већ дужи низ година, а неки дужи и од деценије, веома мало се урадило на њиховом решавању.

Неопходност укрупњавања мреже пореских филијала је препозната дуже од деценије, али реализација годинама изостаје. Приликом увођења пореза на додату вредност 2005. године препозната је нерационална мрежа од 178 пореских филијала и експозитура, која је била ствар институционалног наслеђа и премисе да пореска

⁴⁵ За више детаља видети студију „Сива економија у Србији – Нови налази и препоруке за реформе“, Крстић и др, 2013. година.

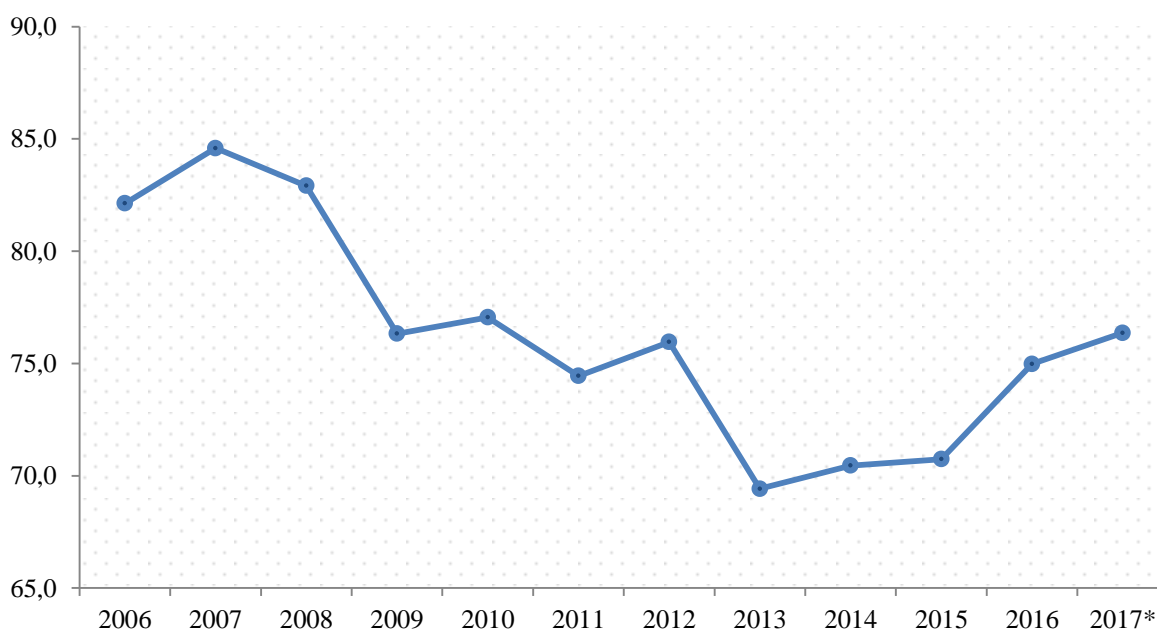
филијала треба да постоји у свакој локалној самоуправи. Ипак, најбоља међународна пракса још тада је прописивала да би пореске администрације требало да се ослањају на мали број великих пореских филијала које ће бити адекватно стручно оспособљене да на најефикаснији начин надгледају испуњавање пореских обавеза. Отуда је само 55 највећих и најрелевантнијих пореских експозитура, од укупних 178 филијала, било 2005. године одређено да спроводи и надгледа реализацију пореза на додату вредност, са идејом да ово буде први корак ка укрупњавању мреже пореских филијала у наредним годинама. Иако је процес укрупњавања требало да крене 2006. године, услед оперативних изазова, као и чињенице да је затварање локалних пореских филијала друштвено и политички непопуларно, процес укрупњавања пореских филијала био је одлаган од године до године, да би затим ова реформа била потпуно скрајнута. Усвајањем Плана трансформације Пореске управе у јуну 2015. године Влада је поново реактивирала план укрупњавања пореских филијала, са циљем да се њихов број смањи на 36 на крају процеса трансформације. Међутим, као што је раније поменуто, процес реформе и трансформације Пореске управе био је успорен и одлаган током претходних година, тако да до укрупњавања филијала још није дошло. Фискална стратегија сада планира да на крају процеса трансформације Пореске управе 2023. године постоји највише 14 пореских филијала које би покривале подручје Републике Србије. Иако је ова стратешка смерница у складу са најбољом међународном праксом, поставља се питање реалистичности реализације овог амбициозног плана, нарочито имајући у виду бројна одлагања у току претходне деценије, као и чињенице да осим начелног крајњег циља, Фискална стратегија не прописује конкретне оперативне мере и рокове за његову успешну реализацију.

Неспровођење адекватне реформе Пореске управе може се негативно одразити на наплату јавних прихода у наредним годинама. Услед проблема у руковођењу Пореском управом, као и непостојања системског приступа њеној реформи, током 2013. и већег дела 2014. године дошло је до драматичног раста сиве економије у Србији и последично слабије пореске наплате, што се може видети у Графикону 4 који описује ефикасност наплате пореза на додату вредност у претходним годинама. Ново руководство је у периоду 2015-2017. године успело да стабилизује функционисање Пореске управе, повећа степен пореске наплате и обим сиве економије сузбије назад на ниво из 2012. године. Међутим, након стабилизације Пореске управе у претходних пар година, чини се да су могућности за даље осетније смањење сиве економије у наредним годинама – ограничени, осим уколико се не спроведу системске мере које би оснажиле пореску администрацију и трансформисале је у модерну и професионалну институцију у складу са добром Европском праксом. У противном, не само да се не могу очекивати нови значајнији јавни приходи од сузбијања сиве економије у наредним годинама, већ би и постигнут ниво јавних прихода у 2017. години могао бити угрожен – уколико се понови нека негативна епизода и системско урушавања попут оног из 2013. године.

Неуспех у изградњи модерне Пореске управе би се негативно одразио на пословно окружење, па самим тим и на стопе привредног раста у наредним годинама. Поред кључне улоге у наплати пореских и других јавних прихода, Пореска управа има веома важну улогу у изградњи квалитетног и предвидивог пословног окружења, што је веома важно за успостављање конкурентне привреде. У одсуству модерне, снажне и професионалне Пореске управе биће немогуће успоставити адекватну примену пореских закона и самим тим правичну и униформну тржишну утакмицу за сва привредна друштва. На овај начин, привредни субјекти склони

пореским малверзацијама и утајама ће представљати нелојалну конкуренцију привредницима који редовно испуњавају пореске обавезе и самим тим ће их изгурати са тржишта, на тај начин смањујући конкурентност домаће привреде – јер привредници који се служе пореским утајама на домаћем тржишту то најчешће нису у могућности да раде и на иностраним тржиштима где се ревносно испуњавају пореске обавезе. Одсуство снажне Пореске управе и предвидивог пословног окружења се посебно негативно манифестује у случају малих и средњих предузећа која нарочито имају проблема да се такмиче са нелојалном конкуренцијом, будући да велика предузећа и страни инвеститори најчешће имају средстава и могућности да заштите своје функционисање од нелојалне конкуренције путем пословних удружења и другим каналима који генерално нису на располагању малим привредницима. Отуда се изградња модерне и снажне Пореске управе намеће као приоритет не само са фискалног становишта већ и са становишта стимулисања привредног раста, који у Србији током година заостаје за већином упоредивих држава Источне Европе.

Графикон 4. Ефикасност наплате пореза на додату вредност



Извор: Обрачун ФС на основу МФИН. *процена за 2017. годину.

Иако се у последњих пар година уочавају одређени позитивни помаци, ради се о скромним унапређењима која не могу отклонити системске и институционалне недостатке Пореске управе. Током 2016. и 2017. године одобрено је, упркос забрани запошљавања у јавном сектору, ново запошљавање пар стотина радника у Пореској управи, која је такође добила највећу стопу повећања зарада од 10% у 2018. години, у односу на друге државне агенције и управе. Иако позитивни, ови помаци су ипак превише скромни имајући у виду неконкурентан ниво зарада у већини кључних сектора Пореске управе које онемогућавају задржавање најквалитетнијих кадрова, као и чињеницу да ће ново запошљавање само надоместити редовно пензионисање најискуснијих кадрова у пореској администрацији. Имајући у виду озбиљност системских недостатака Пореске управе, неопходни су ванредни, дубински реформски захвати који ће омогућити да се надомести одсуство институционалне изградње, па чак и институционална девастираност, која је била на делу током претходне деценије. Иако су системски недостаци начелно препознати у Владином

Програму трансформације Пореске управе из јуна 2015. године, до сада је реализација програма била веома скромна. Фискална стратегија наводи планове за усвајање Акционог плана за примену Програма трансформације до краја 2017. године, али углавном на бази већ добро познатих и поменутих недостатака, без навођења конкретних мера и конкретних рокова за њихову реализацију. Чини се да друштвена пажња и капацитети исувише често бивају одвучени на споредне активности, попут организовања наградне игре за извлачење фискалних рачуна током пролећа ове године, и да и даље не постоји адекватна друштвено-политичка спознаја важности и неопходности изградње модерне и снажне Пореске управе, као једином одржвиом инструменту за успешно сузбијање сиве економије и увођење реда у сферу примене пореских норми. Отуда постоји изражен ризик да ће програм изградње снажне Пореске управе бити одлаган и у наредном периоду, као што је био случај током претходних година, што ће се негативно одразити не само на могућности додатног сузбијања сиве економије, већ и на немогућност изградње квалитетнијег пословног окружења, пре свега за мала и средња предузећа чији је бржи развој један од предуслова убрзања економског раста у Републици Србији.

4.5. ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Планирани раст капиталних издатака за период 2018-2020. корак је у добром смеру али и даље не одговара објективним потребама Србије. Фискалном стратегијом за наредни трогодишњи период предвиђа се достизање учешћа јавних инвестиција у БДП-у од 3,7% у 2020. години.⁴⁶ Опредељење заслужује подршку: предвиђа се снажнији раст инвестиција него претходних година и осетно повећање у односу на недопустиво ниских 2,9% (колико ће највероватније износити реализација у 2017. години). Добро је, дакле, то што је Влада препознала потребу за већим инвестицијама и добар део фискалног простора определила за ове намене (то је била и једна од основних препорука Фискалног савета). Раст је првенствено вођен улагањима у путну и железничку инфраструктуру чији квалитет још увек заостаје за упоредивим земљама. Ипак, сматрамо да је раст инвестиција морао да буде још снажнији и да подразумева повећање инвестиција бар до нивоа од 4-5% БДП-а до 2020. године. Само такав раст ће омогућити сустизање земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) у погледу квалитета и приступа инфраструктури. Планом су занемарена улагања у локалну комуналну инфраструктуру, где су потребе огромне, и у остале важне секторе – здравства и образовања – који су годинама запостављани (свега 10% укупних инвестиција државе). Коначно, важно је истаћи да план инвестиција јесте достижан, али, услед дугогодишњег тренда подбацивања у реализацији, остаје ризик да оне буду и ниже од пројектованих.

4.5.1. Упоредни преглед јавних инвестиција и стање инфраструктуре

Поређење са сличним земљама налаже осетно виша издвајања за јавне инвестиције – бар 5% БДП-а годишње. У последњих десетак година, Србија је системски издвајала мање за јавне инвестиције у поређењу са земљама ЦИЕ. Наиме, почев од 2009. капитални расходи у Србији износили су око 3% БДП-а просечно

⁴⁶ Највећи део пораста предвиђен је већ за 2018. годину (достизање учешћа у БДП-у од 3,6%), током 2019. инвестиције се држе на истом нивоу да би у 2020. дошло до њиховог малог додатног раста (за 0,1 п.п. БДП-а) и достизања поменутог учешћа јавних инвестиција у БДП-у од 3,7%.

годишње. Истовремено, земље ЦИЕ су током већег дела посматраног периода на јавне инвестиције издвајале за око 1,5 п.п. БДП-а више. Поменути трендови довели су до великог заостајања квалитета инфраструктуре – Србија је у просеку за око 30% лошије оцењена на међународним листама конкурентности. За осетније смањење овог заостатка, јавне инвестиције у Србији би у дужем периоду морале не само да достигну просек у региону ЦИЕ (око 4-4,5%) већ и да буду и изнад њега – процењујемо на нивоу од бар 5% БДП-а годишње. На то указују и искуства других земаља током периода убрзане изградње путне, железничке и комуналне инфраструктуре. Добар пример из непосредног окружења представља случај Хрватске. Наиме, током периода убрзаних радова на главним путним правцима и комуналној инфраструктури (2002-2008) просечна годишња издвајања за јавне инвестиције у тој земљи износила су чак 6% БДП-а (у неки годинама и 7%). Дакле, несумњиво је да је у случају Србије циљ капиталних инвестиција од 5% БДП-а достижан и неопходан.

Динамичнији раст од планираног захтевају огромне инфраструктурне потребе у Србији. Дугогодишње каскање Србије у погледу издвајања за јавне инвестиције у односу на земље ЦИЕ одразило се и на релативно лоше стање инфраструктуре. Детаљан секторски преглед стања и квалитета инфраструктуре у Србији дали смо у Оквиру 1, док ћемо овде навести само главне закључке. Приоритетни путни правци (Коридори 10 и 11) још увек нису завршени, а сви рокови за њихово окончање су пробијени. Стање железничке инфраструктуре још је горе. На мање од 8% пруга могућ је двоколосечан саобраћај (укључујући ту и поједине деонице главних железничких коридора) а и брзина возова знатно одступа од иницијално пројектованих (30-60 уместо 100-120 км/ч). Локална комунална инфраструктура је у посебно лошем стању. Велики број домаћинстава (20-30%) нема приступ водоводној и канализационој мрежи, док неадекватан третман отпада и отпадних вода (само 11% се преради пре испуштања у реке) озбиљно штети животној средини и може да угрози здравље људи у дугом року. Имајући у виду обим проблема, јасно је да се само кроз виши раст инвестиција може озбиљније унапредити приступ инфраструктури и њен квалитет.

Раст инвестиција претпостављају и обавезе Србије током процеса приступања ЕУ. Наведеним проблемима у погледу квалитета и приступа комуналној инфраструктури (директно испуштања канализације у реке, коришћење прљавих технологија у производњи топлотне енергије и др.) посвећује се посебна пажња током преговора о приступању ЕУ, у поглављу 27 - Заштита животне средине. Током процеса провере усклађености нашег законодавства и стандарда (тзв. скрининг), стање у Србији оцењено је као потпуно некомпатибилно са европском правном тековином и праксом. Тачан износ средстава неопходних за примену и усклађивање с директивама ЕУ које се односе на заштиту животне средине није познат. За праву меру трошкова и њиховог распореда по секторима (водовод, канализација, отпад и др.) неопходно је детаљно сагледати стање и потребе по јединицама локалне самоуправе. Ипак, прелиминарне анализе указују да је реч о око 15 млрд евра и 2043. години као крајњем року за пуну усаглашеност с правилима ЕУ.⁴⁷ Под условом да су ове процене тачне, то значи да би годишња улагања у комуналну инфраструктуру морала да изнесу око 600 млн евра (1,6% БДП-а) што је седам пута више у односу на садашњи ниво (80 млн евра).

⁴⁷ Остаје да се види да ли ће 2043. као предвиђени рок за усклађивање прихватити и ЕУ, пошто је у случају Хрватске прелазни рок за пуно усклађивање било 7-8 година од датума пријема у пуно чланство. Ако се исти критеријум примени у случају Србије то би онда значило знатно краћи период (2032. ако се приступи 2025) и још виша годишња издвајања за јавне инвестиције.

Оквир 1. Преглед стања и квалитета инфраструктуре у Србији.

Премда је стање путне и железничке мреже унапређено у последње три године, оно још увек није добро. Главни путни правци (Коридори 10 и 11) још увек нису завршени и сви рокови су до сада пробијени. Такође, лоше је стање и регионалних путева а њихова рехабилитација одвија се доста споро упркос доступним средствима од скоро 300 млн евра (на годишњем нивоу за овај пројекат повлачи се око 20 млн евра). Ништа боља ситуација није ни у погледу железничке инфраструктуре. Наиме, у стратегији развоја саобраћаја (2009-2015) наводи се да је преко 90% пруга у Србији једноколосечно (подразумева и главне железничке коридоре). Уз то, на више од половине мреже брзина возова је мања од 60 км/ч (брзине од преко 100 км/ч могуће на мање од 5% пруга). На крају чак две трећине свих пруга у Србији није електрификовано, укључујући ту и трасу Ниш – Димитровград (део железничког Коридора 10).

Квалитет водоводне и канализационе мреже заостаје за упоредивим земљама. Број домаћинстава који је прикључен на водоводну и канализациону мрежу је низак. Свега 72% домаћинстава⁴⁸ има прикључак на канализацију (просек у Европи више од 80%). Нешто је боља ситуација кад је реч о водоводима где око 80% домаћинстава има приступ на водоводну мрежу, мада постоје округи у којима је овај проценат знатно нижи – Нишавски округ 50%, Топлички 60% и Браничевски 72%. Поред тога, старе цеви (у просеку око 30 година, мада је у Београду и Новом Саду преко половине старија) доприносе великим губицима воде на мрежи (цурења). Процене су да се на нивоу читаве земље преко 34% испоручене воде за потрошњу изгуби на систему (међународни репер за превисоке губитке је 25%). Уз све то, неадекватан је третман отпадних вода – у Србији се свега 11% преради, а у градовима ЕУ преко 90%. Поражавајуће је и то да Београд и Нови Сад још увек немају централна постројења за прераду отпадних вода, па се оне директно изливају у Саву и Дунав.

Ни стање у систему даљинског грејања и преради комуналног отпада није боље. Тек око 60% отпада (углавном у градовима) организовано се скупља (у ЕУ 95% у земљама ЦИЕ 90%) док се мање од четвртине (24%) прикупљеног отпада одлаже у складу са прописима ЕУ. Уз то, рециклажа и прерада отпада су реткост па се готово сав отпад без третирања одлаже на депоније. Када је реч о систему даљинског грејања, и њега карактерише недовољан број домаћинстава који прикључен на мрежу (само 25%), застарелост мреже (старија од 25 година) али и енергетски губици на мрежи (у Београду 15%).⁴⁹ Посебно је проблематично и натполовично коришћење прљавих енергената пошто се 23% топлотне енергије добија из угља а 29% из мазута и лож уља.

Веће инвестиције потребне су и ради унапређења здравственог и образовног система. Фискални савет је у својим претходним анализама указивао да су здравству и школству услед бројних проблема и потреба за пружањем квалитетних услуга неопходне структурне реформе.⁵⁰ Анализа ових сектора указује на изражено заостајање за упоредивим земљама. Тако се Србија у 2016. години, према Европском потрошачком здравственом индексу (ЕНЦИ), у домену исхода али и обухвата и приступа здравственим услугама котира лоше (30. и 31. место од анализираних 35 земаља). Такође, и ПИСА тестирање из 2012. (последње на којем је Србије учествовала)

⁴⁸ Обухват чине домаћинства у насељима са преко 2.000 становника.

⁴⁹ Програм заштите животне средине Града Београда, 2015. година

⁵⁰ За више детаља видети извештај „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020“ из јуна 2016. године.

показало је да су и резултати школског система далеко испод просечних – за математику Србија је рангирана као 42. од 64 земље а у домену читања и науке заузима 45. и 47. место од 65 анализираних земаља. Премда на поменуте исходе утиче много чинилаца, попут опште организације здравственог и образовног система, унапређење инфраструктуре у овим областима извесно би утицало на њихово побољшање. Савремена медицинска опрема и задовољавајући санитарни услови у болницама допринели би бољој превенцији и лечењу пацијената. Проширење обухвата деце различитим нивоима образовног система могло да се постигне кроз изградњу ученичких домова и нових образовних установа. Поред тога осавремењавање опреме у школама и научним институтима могло би да допринесе већој ефикасности учења и унапређењу научно-технолошких капацитета земље. Исто тако, нису ретки примери (посебно у мање развијеним срединама) где школе нису повезане на канализациону мрежу, док чак и у већим градовима (Београд) постоје школе које нису повезане на даљински систем грејања. На крају, инвестиције у овим секторима тесно су повезане с унапређењем људског капитала и продуктивности рада што је кључно за подржавање привредног раста у дугом року.

Инвестиције државе могуће је повећати у средњем року до поменутог нивоа зато што постоје и пројекти и доступна средства. Према последњој процени Фискалног савета, из септембра 2017. године, доступна средства из међународних кредита износе око 2,4 млрд евра (6,5% БДП-а).⁵¹ Поменута средства била би довољна за достизање нивоа инвестиција од 4-5% БДП-а у средњем року. Уз то, буџетом за 2018. годину планира се уговарање нових кредита за пројекте који углавном одговарају инфраструктурним потребама Србије. На овај начин држава ће обезбедити додатна средства за финансирање јавних инвестиција, у вредности од око 2,3 млрд евра (6,5% БДП-а), чиме ће укупна средства за капиталне пројекте достићи износ од око 4,7 млрд евра (око 13% БДП-а, Табела 5). Убедљиво највећи износ средства доступан је за инвестиције у области путне инфраструктуре (око 2 млрд евра) док је за изградњу железничке инфраструктуре (брза пруга Београд – Будимпешта и обнова пруге Ниш – Димитровград) доступно нешто мање (1,8 млрд евра). Поред тога, за унапређење комуналне инфраструктуре, здравствених институција и модернизацију школа доступно је око 0,9 млрд евра (детаљнији преглед пројеката и доступних средстава приказали смо у Одељку 4.5.3). Дакле, из свега следи да недостатак средстава и пројеката не може бити препрека за интензивирање улагања у инфраструктуру и сматрамо да је достизање учешћа јавних инвестиција у БДП-у од 4-5% достижно.

Табела 5. Доступна средства за инвестиције по секторима (у млн еур)

| Сектор | Доступна средства | Повучено | Преостало |
|----------------------------------|--------------------------|-----------------|------------------|
| Путна инфраструктура | 3.064 | 1.056 | 2.007 |
| Железничка инфраструктура | 2.054 | 249 | 1.805 |
| Здравство и школство | 464 | 91 | 373 |
| Локална комунална инфраструктура | 635 | 75 | 560 |
| Укупно | 6.217 | 1.472 | 4.745 |
| у% БДП-а | 17% | 4% | 13% |

Извор: Обрачун ФС на основу података УЈД, МФИН, МГСИ

⁵¹ Видети извештај „Фискална кретања у 2017. години и препоруке за 2018. годину“ стр. 54

Иако је економски оправдано и могуће динамичније повећати јавне инвестиције 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 показују да је то и могуће. Међутим, у званичним плановима Владе, који су представљени у Фискалној стратегији за период 2018-2020, није предвиђен довољан раст инвестиционе потрошње државе. Наиме, у наредне три године планира се раст капиталних расхода за око 0,6 п.п. БДП-а – што јесте добро (пораст с ниских 3% у 2017) али и недовољно. С јавним инвестицијама од око 3,6% БДП-а, колико се планира у 2018. и 2019. години и 3,7% у 2020, Србија би и даље заостајала у односу на упоредиве земље ЦИЕ а то не би било довољно за потребно побољшање квалитета инфраструктуре. Премда је капиталним расходима у овогодишњој Фискалној стратегији посвећено више простора (до сада је то било у оквиру једног пасуса у делу који се односи на расходе), али само пројектима у путној и железничкој инфраструктури. У наредном периоду, према трогодишњем плану Владе, инвестиције ће расти по основу изградње брзе пруге Београд – Будимпешта и завршетка Коридора 10 и 11, обилазнице око Београда и др. Премда је повећање ових инвестиција пожељно, оно не сме бити на уштрб већих издвајања за локалну комуналну инфраструктуру, образовање и здравство, које су већ дуго времена имале неодговарајући третман државе. У овом домену Фискална стратегија Владе остаје готово нема.

У наставку овог дела извештаја посебну пажњу ћемо посветити кључним проблемима у политици јавних инвестиција и предлозима за њихово отклањање.

4.5.2. Главни проблеми политике јавних инвестиција

Кључни недостатак политике јавних инвестиција у Србији већ дуже време представљају мала издвајања за комуналну инфраструктуру, здравство и школство. У претходних десет година, Србија је сваке године у просеку за инвестиције издвајала до 3% БДП-а. Посматрајући структуру капиталних издатака државе може се закључити да је њихово кретање највећим делом било одређено улагањима у путеве и железнице. Ова улагања чине око 55% свих инвестиција државе⁵² – с планираним пројектима за наредни трогодишњи период, могла би да достигну 2% БДП-а. Њихов даљи раст (вероватно) јесте пожељан, али не сме бити на уштрб осталих потребних инвестиција која су у последњих неколико година биле запостављене. Реч је, пре свега, о капиталним издвајањима за здравство, школство и комуналну инфраструктуру на које отпада око 16% свих инвестиција државе (око 180 млн евра, 0,5% БДП-а). Имајући у виду да су потребе у овим секторима највеће, кровни циљ би требало да буде достизање њиховог учешћа у БДП-у од 2,6% (раст за 2,2 п.п. БДП-а, 800 млн евра). Остатак инвестиција државе (око 30%) односи се на инвестиције у одбрану, безбедност (МУП) али и културне институције, социјалну заштиту, робне и нафтне резерве, набавку и обнову софтверских лиценци, инвестиције фондова обавезног социјалног осигурања и др.

⁵² До ове процене дошли смо сабирањем инвестиција у путну, железничку инфраструктуру и трошкове експропријације који се финансирају с нивоа Републике, затим капиталних расхода ЈП „Путеви Србије“ и издатака за саобраћајну инфраструктуру на локалном нивоу власти.

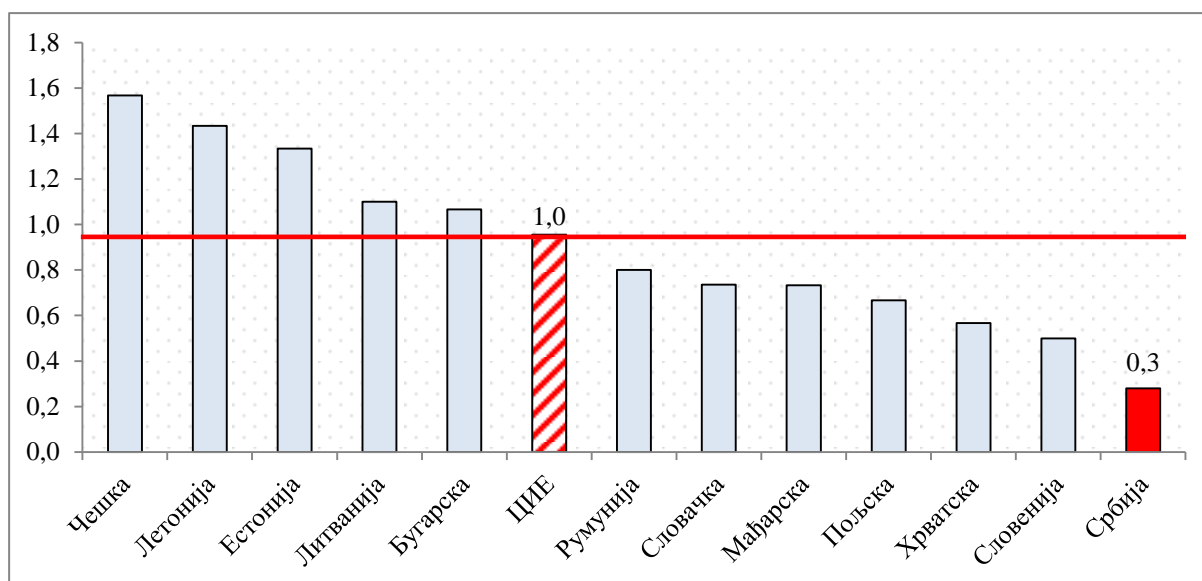
За инвестиције у здравство и образовање издваја се недовољно, око 100 млн евра годишње. Већ дуже време просечна годишња улагања у модернизацију инфраструктуре школства и здравства нису прелазила 0,3% БДП-а (100 млн евра).⁵³ У поређењу са земљама ЦИЕ ово је бар три пута мање пошто су оне за ове намене издвајале у просеку 1% БДП-а годишње (поједине земље и више, Чешка 1,6% - Графикон 5). Ипак, када се говори о улагањима Србије, важно је имати на уму да је реч о планираним износима. Годинама уназад држава не усваја завршне рачуне републичког буџета (одакле се највећи део ових инвестиција финансира) а који би пружили јасан увид у стварно извршена улагања у школску и здравствену инфраструктуру. Међутим, ако се има у виду пракса да се капитални издаци уже републике (инвестиције републичког буџета из којих су искључена улагања у путеве и железницу) реализују у обиму 10-20% мање од плана, може се претпоставити да су инвестициона издвајања у овим секторима заправо и мања а заостајање за земљама ЦИЕ веће. Дакле, у циљу сустизање просека земаља ЦИЕ потребно је да кровни циљ Владе буде повећање инвестиције у овом сектору до нивоа од 1% БДП-а (пораст од 0,7 п.п.).

Држава још мање издваја за локалну комуналну инфраструктуру – до 80 млн евра годишње. Инвестиције у проширење и реконструкцију водовода и канализације, санирање постојећих и изградње нових депонија доминантно су у надлежности локалне самоуправе. Сходно томе, ове инвестиције се највећим делом и финансирају из буџета градова и општина. Премда инвестиције локала чине нешто мање од четвртине свих инвестиција државе (33 од 133 млрд динара у 2017), ипак знатно мањи део локалних инвестиција одлази на улагања у комуналну инфраструктуру – процењујемо до 20% (50 млн евра)⁵⁴. Поред инвестиција локалног нивоа власти, постоје и одређени пројекти унапређења комуналне инфраструктуре који се финансирају кредитима узетим на нивоу Републике. Реч је, на пример, о пројектима који су подржани од стране Немачке развојне банке (*KfW*) а односе се на унапређење локалног система грејања и енергетске ефикасности, затим рехабилитације водовода у општинама средње величине и др (за детаље видети Одељак 4.5.3.) Повлачење ових кредита иде доста споро – до 30 млн евра на годишњем нивоу. Сабирајући улагања у комуналну инфраструктуру ЈЛС и републике, долазимо то поменутог износа од око 80 млн евра (0,2% БДП-а) годишњих инвестиција. Ипак, ако се има у виду да би усклађивање с директивама ЕУ у погледу заштите животне средине могле да захтевају осетно већа инвестициона издвајања у ову област (поменутих 600 млн евра годишње) онда је неопходно да се постепено омогући њихов раст за око 1,5 п.п. БДП-а како би се достигао ниво улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине од око 1,6% БДП-а (600 млн евра).

⁵³ До ове процене дошли смо сабирањем инвестиција у здравство и просвету који се финансирају с нивоа Републике (у просеку око 9 млрд дин), капиталних расхода РФЗО-а (100 млн дин) и инвестиција у здравство које потиче с локалног нивоа власти (око 3 млрд). Улагања ЈЛС у школску и здравствену инфраструктуру проценили смо на основу издвајања највећих градова (Београда, Ниша и Новог Сада) за ове намене.

⁵⁴ До поменутог износа смо дошли на основу реализације капиталних буџета највећих градова (Београда Новог Сада и Ниша) узимајући у обзир пројекте изградње водоводне и канализационе мреже, уређивања депонија и сл. Процена за локалну самоуправу заснива се на претпоставци да структура улагања највећих градова одсликава структуру целог локала.

Графикон 5. Инвестиције у здравству и образовању Србија (просек 2014-2017) и ЦИЕ (просек 2013-2015)



Извор: ЦИЕ (просек 2013-2015, последње доступни подаци Eurostat-а), Србија (просек 2014-2017, Закон о буџету РС 2014-2017 и завршни рачуну ЈЛС)

С постојећим пројектима, могуће је већ до 2020. на убрзати инвестиције у комуналну инфраструктуру, здравство и школство. Као што смо детаљније описали у Одељку 4.5.3., доступна а неповучена средства за пројекте у области здравства, школства, комуналне инфраструктуре и заштите животне средине износе преко 900 млн евра (преко 2% БДП-а). Њиховим ефикаснијим повлачењем, инвестиције у поменуте секторе би могле задовољавајућом динамиком да се повећају. Конкретно, инвестиције у здравство би могле да се дуплирају (са 100 на 200 млн евра, са 0,3 на 0,6% БДП-а)⁵⁵ а улагања у комуналну инфраструктуру да се утроструче (с 80 на 250 млн, са 0,2 на 0,7% БДП-а)⁵⁶. Тиме би се обезбедило достизање њиховог учешћа у БДП-у од око 1,3% (сада су 0,5%). Сматрамо да би ово свакако требало да представља први корак и добар средњорочни циљ који би држава могла да оствари већ до 2020. године. Међутим, у наредне три године, требало би учврстити капацитете и отклонити све препреке како би се у даљем хоризонту (до 2023) омогућио одржив раст ових инвестиција до поменутог нивоа од 2,6% БДП-а.

За потребан ниво инвестиција у области комуналне инфраструктуре потребне су свеобухватне реформе. У овом тренутку, не постоје ни довољни административно технички капацитети, ни пројекти а ни до краја обезбеђени извори финансирања за несметани раст инвестиција до пожељног нивоа. Област заштите животне средине представља једну од трошковно најзахтевнијих улагања у комуналну инфраструктуру – на шта уосталом указују и процене од 15 млрд евра неопходних улагања. Премда ће се један део средства обезбедити кроз претприступну помоћ ЕУ, добар део трошкова сноси и држава. Међутим, важно је да тај терет буде адекватно

⁵⁵ Пораст кроз ефикасније повлачење и бржу реализацију кредита за обнову клиничких центара.

⁵⁶ Предвиђена нова задуживања за пројекте постројења за причешћивање отпадних вода и изградње топлодалекова у Београду могла би да повећају инвестиције државе у комуналну инфраструктуру за 100 млн евра на годишњем нивоу док би остатак повећања могао да дође кроз ефикасније повлачење постојећих кредита.

распоређен тако да и јединице локалне самоуправе и локална јавна предузећа учествују у трошковима ових инвестиција. Узимајући у обзир проблеме у пословању општина, градова и њихових предузећа очигледно је да ће повећање инвестиција у локалну комуналну инфраструктуру и усклађивање с правилима ЕУ представљати велики изазов за државу и захтевати шире реформе финансија локалног нивоа власти али и успостављање доброг механизма координације између надлежних министарстава, општина и градова.

На нивоу Републике потребно је успоставити добар механизам координације и пружити помоћ при изради пројеката. Главна надлежност за заштиту животне средине 2017. године поново је поверена посебном министарству. Јачањем његових капацитета и проширењем надлежности, ово министарство би могло да постане стожер за координацију свих улагања у области комуналне инфраструктуре и заштите животне средине. Успостављање доброг механизма контроле и координације биће пресудно за ефикасност реализације пројеката. Такође, иако су потребе за улагањима огромне, и даље не постоји јасан преглед конкретних проблема по општинама и градовима нити довољан број одговарајућих пројеката. Из тог разлога неопходно је што пре отпочети детаљну анализу стања на локалу, како би се у што краћем року утврдили приоритети, израдили пројекти и проценила вредност укупних улагања за које би потом могли да се траже извори финансирања (ЕУ фондови, кредити) и одредило суфинансирање Републике, општина, градова и локалних јавних предузећа. Јасан сигнал државе да се одговорније кренуло у проширење капацитета и успостављање ефикаснијег система координације значиће и већи буџет поменутог министарства, пошто с постојећим буџетом за 2018. годину, од око 50 млн евра, није могуће одговорити на најосновнијим потребама – према проценама Министарства за заштиту животне средине само за израду пројеката биће потребно око 200 млн евра.

Тренутно највећу препреку већим улагањима у комуналну инфраструктуру представља лоша финансијска позиција локала и локалних јавних предузећа. Средином 2017. године Фискални савет је у свом извештају идентификовао проблеме на локалу али и дефинисао мере за њихово превазилажење.⁵⁷ Један од кључних недостатака представља систематски мањак инвестиција. Лоша финансијска позиција – нерационална потрошња и велике субвенције уз слаб обухват и степен наплате прихода – није оставила довољно места за капиталне расходе, па се у инвестицијама осетно подбацује. У случају четири највећа града тек око 50-60% планираних инвестиција се и реализује (у Крагујевцу тек 20%). Да комунална инфраструктура трпи илуструје и чињеница да се у Београду током 2016. реализовало само 60% плана за проширење водоводне и канализационе мреже. Уз све то, посебно је проблематично стање у локалним јавним предузећима чије су инвестиције у кључним областима водоснабдевања, канализације и прикупљана и прераде отпада већ дужи низ година испод амортизације (нивоа потребног само за очување постојећих капацитета).

Без довођења у ред општина и градова као и локалних јавних предузећа, постоји ризик да Република сама сноси целокупан терет повећања инвестиција – што није оправдано. Нереформисање локалних јавних предузећа (рационализација броја запослених, повећање степена наплате и др) и даље висока давања из буџета општина и градова (субвенције, роба и услуге) неће оставити простор за раст инвестиција локала. Таква ситуација морала би да се избегне по сваку цену с обзиром

⁵⁷ За више детаља погледати извештај *Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке* из јуна 2017. године

на то да би пружила изразито лоше подстицаје и без разлога оптеретила републички буџет. Поменути исход могао би да пошаље сигнал да лоше управљање у ЈЛС пролази без санкција и да ће се држава услед недостатка средстава за инвестиције локала сама за њих задуживати. Да је ово реална могућност, указује и недавно задуживање Републике за инвестиције у централно постројење за прераду отпадних вода и топлодалеководу у Београду укупне вредности око 450 млн евра. Имајући у виду и даље висок дуг Града, није се могло очекивати да Београд сам сноси целокупан трошак ових инвестиција. Ипак, узимајући у обзир релативно стабилну фискалну позицију Београда сматрамо да је Град морао да учествује у овим трошковима а средства би могао да обезбеди кроз бољу наплату прихода и уређење система јавног превоза (две главне мере које је Фискални савет издвојио за отварање простора за повећање инвестиција). У вези са тим је и успорена реализација пројеката у комуналну инфраструктуру који се финансирају из повољних кредита KfW-а. С обзиром на то да већина тих кредита захтева и суфинансирање ЈЛС, долази до кашњења на реализацији целог пројекта када оне немају средства да уплате аванс. Дакле, очигледна је потреба за унапређењем стања на локалу како би се омогућио потребан раст њихових инвестиција.

Други већи проблем политике јавних инвестиција на свим нивоима представља и њихово често подбацивање у односу на план. Подбацивање у извршењу годишњих капиталних инвестиција усталило се као уобичајена појава у последњих десет година – у просеку се годишње не изврши око 10-20% плана (Графикон 6). У појединим годинама (2009, 2013. и 2014) извршење капиталних расхода било је чак 30-35% мање од плана. Овакав тренд настављен је и у 2017. години пошто ће реализација капиталних издатака, према свему судећи, бити мања него што је буџетирано на почетку године (2,9% БДП-а наспрам планираних 3,3%)⁵⁸. Једино је у 2016. години дошло до пребацивања плана инвестиција што је Фискални савет тада похвалио, али сада, када се у обзир узме неефикасна реализација у 2017, не може се говорити о преокрету – 2016. година је била пре изузетак него наговештај промена. Дугогодишње и систематско подбацивање инвестиција указује на озбиљне проблеме који настају приликом реализације капиталних пројеката о чему ће више речи бити у наставку.

Побољшање реализације јавних инвестиција пресудно је за њихов одржив раст. Фискални савет је у више наврата говорио о организационим и системским проблемима који спутавају ефикасну реализацију капиталних расхода. Фискална стратегија овим проблемима не посвећује довољну пажњу. Према недавној студији ММФ-а за Србију⁵⁹ указује се на бројне проблеме у свим фазама управљања капиталним пројектима. Посебно се истиче фаза планирања пошто проблеми коју ту настану проузрокују даље проблеме током фазе имплементације, а укупни трошкови често превазилазе првобитно планиране износе. Неславан пример је изградња Коридора 10 где су се радови на одређеним деоницама услед неодговарајуће пројектне документације одлагали, а ванредно финансирање достигло чак 75 млн евра.⁶⁰ Уз то, честа је била пракса да се у радове улази без претходно окончане експропријације земљишта, па планирана динамика радова није ни могла да буде испоштована. Такође,

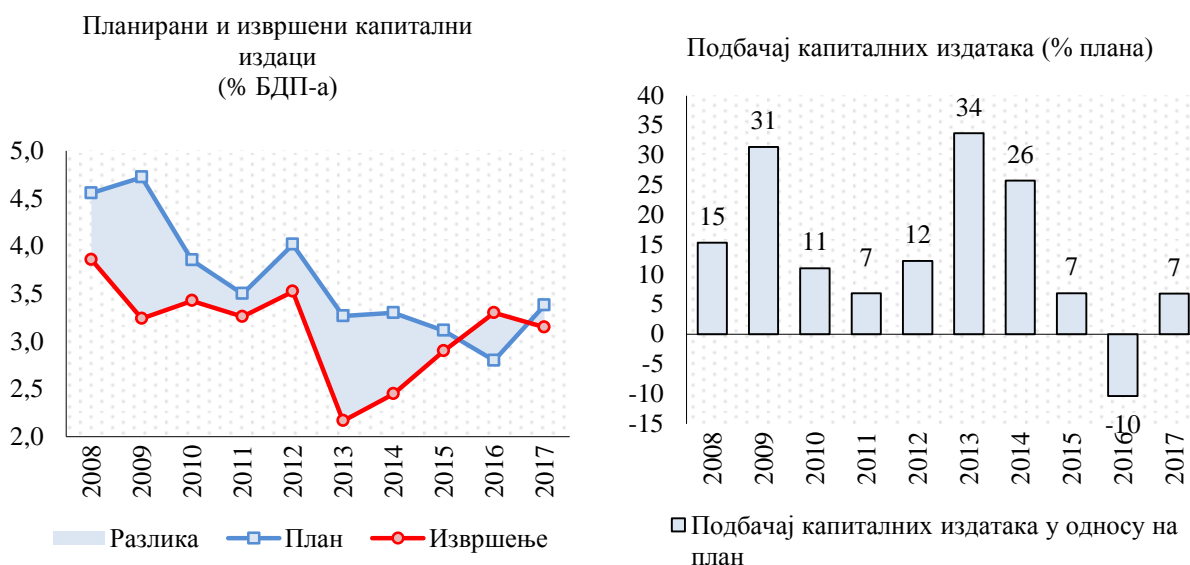
⁵⁸ Део неизвршења последица је методолошке промене обухвата дирекција за изградњу у јединицама локалне самоуправе (па се део инвестиција локала књижи на субвенцијама), ипак, одређени пројекти у путној инфраструктури су такође извршени мање од плана, нпр. Обилазница око Београда.

⁵⁹ Public Investment Management Assessment Serbia, IMF 2016.

⁶⁰ У 2016 одобрено је додатно финансирање за 35 млн евра (ИБРД) а буџетом за 2018, планирано је још 40 млн евра додатног финансирање из кредита ЕИБ-а.

на одређеним деоницима Коридора 10 до одлагања је долазило и услед неадекватног избора и проблема с извођачима радова.⁶¹ Додатни проблем представља и недостатак свеобухватне (институционализоване) контроле и извештавања током фазе реализације пројекта. Тако ће се изгледа поново радити већ завршена деоница од Уба до Лајковца на Коридору 11. Премда надлежна министарства (МГСИ) контролишу извођење радова то се чини само за пројекте у директној надлежности док извештавање није стандардизовано нити доступно широј јавности. Из свега овог проистиче да је неопходно успоставити и применити адекватан институционални оквир (без преклапања надлежности, с јасном утврђеном линијом одговорност инвеститора и извођача, увођење стандардизованог извештавања, *ex post* анализе и др) који би на систематски начин подржао инвестиционе пројекте државе.

Графикон 6. План и извршење јавних инвестиција (2008-2017)



Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН, 2017. процена Фискалног савета

Требало би пажљиво проценити ефекте капиталних пројеката из билатералних аранжмана у односу на друге изворе финансирања. Буџетом за 2018. годину скоро половина нових пројектних зајмова (2,3 млрд од 4,8 млрд евра) односи на оне из билатералних аранжмана. Реч је углавном о пројектима с кинеском ЕХИМ банком, попут изградње брзе пруге Београд – Будимпешта (900 млн евра), обилазнице око Београда (600 млн), аутопута Прељина – Пожега (400 млн) али и изградње постројења за прераду отпадних вода као и топлодалековода у Београду (укупно 450 млн евра). Ако на то додамо постојеће пројекте из билатералних аранжмана (2 млрд евра), укупна вредност пројеката који се реализују на овај начин скоро 4,5 млрд евра (12% БДП-а). Будући да је реч о крупним и битним инвестицијама, сматрамо да би на њих требало обратити посебну пажњу. Фискални савет је у више наврата указивао да би пажљиво требало проценити ефекте ових инвестиција на привредни раст у односу на оне пројекте које се финансирају из кредита међународних финансијских институција с обзиром на то да су услови за избор извођача радова и контрола документације мање

⁶¹ На изградњи обилазнице око Димитровграда (траса Коридора 10) првобитни извођач радова било је предузеће Алпина, које је отишло у стечај средином 2013, а затим је услед споре динамике радова и уговор с бугарском Трејс групом (предузећем које је заменило Алпину) раскинут у октобру 2015. На овај начин изградња поменуте деонице је каснила више од годину дана.

захтевни него они које налажу остале међународне финансијске институције. Наиме, по правилу пројекте који су уговорени у оквиру међудржавних споразума, изводе страни извођачи без расписивања тендера (директна додела уговора) и уз претежно ангажовање своје радне снаге и материјала. Домаћа радна снага заступљена је с мање од 50%, а у неким случајевима није уопште ангажована (мост Земун – Борча). На тај начин, непосредни ефекти на привредни раст су мали – не доприноси се повећању запослености у кратком року а увоз материјала расте. У циљу максимизирања ефеката јавних инвестиција на општу економску активност, пожељно је, где год је то могуће, веће ангажовање домаћих извођача. При томе, како би заиста били изабрани најбољи извођачи и постигнута најбоља цена, неопходно је да тендери буду потпуно транспарентни и важе подједнако за домаће и за стране извођаче.

Током 2017, успостављен је системски оквир за селекцију и праћење капиталних пројеката. Средином 2017. године усвојена је Уредба о одабиру, праћењу и извештавању о реализацији капиталних пројеката.⁶² Уредбом се, између осталог, јасно дефинишу фазе пројектног циклуса и предуслови за прелазак из једне фазе у другу. Ово је посебно битно пошто се предвиђа да се у фазу реализације не може ући а да претходно није обезбеђена сва потребна документација и пре завршене експропријације земљишта. Додатно, ближе се одређује инвестициона документација за селекцију пројеката (обавезне студије изводљивости, анализе трошкова и користи, редовно извештавање и накнадна анализа постигнутих ефеката капиталног пројекта). Уредбом се између осталог прописује да у случају прекорачења трошкова за 20 и више процената морају да се наведу узроци који су довели прекорачења. Такође, планира се и креирање интегрисане базе која ће садржати информације о реализацији постојећих и планираних пројеката и све пројекте који се финансирају кроз јавно-приватно партнерство (на свим нивоима власти). С обзиром на то да се Уредбом добро циљају описани проблеми, њено доношење оцењујемо позитивно.

Поједине аспекте уредбе о капиталним пројектима треба додатно размотрити. Наводимо неколико карактеристичних аспеката уредбе:

- Капитални пројекти у безбедносном сектору (војска и полиција) и пројекти који се финансирају из средстава ИПА фондова изузети су од примене Уредбе.
- Оставља се могућност да „уколико је то у јавном интересу“ Влада дискреционом одлуком укључи пројекте у буџет за наредну годину (а да претходно није спроведен поступак предвиђен Уредбом).
- У неким случајевима се не спроводи контрола инвестиционе документације (ако су их позитивно оцениле међународне институције).
- Уводе се ограничења за приступ документацији, без образложења када то може бити случај.
- Нису јасни критеријуми за састав две комисије: експертске – за контролу документацију и комисије за капиталне инвестиције – за рангирање пројеката.

Поменути аспекти Уредбе намећу одређена питања, попут оног да ли је неопходно да безбедносни сектор и пројекти финансирани ЕУ фондовима буду изузети од примене Уредбе. Премда донекле оправдано – инвестиције у одбрану захтевају тајност података а ЕУ током селекције пројеката води рачуна о исплативости и

⁶² Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката, Службени гласник, број 63, 28. јун 2017. године

ефектима, ипак није нужно процедуру за селекцију пројеката у овим области дефинисати посебним документом – боље решење би било уважити специфичност ових улагања кроз посебне одредбе у оквиру постојеће уредбе. Такође, увођење ограничења за приступ бази података може значити да информације о пројектима неће бити јавно доступни што би читав процес учинило мање транспарентним. Поставља се и питање сврсисходности изузећа појединих пројеката од контроле инвестиционе документације. Упркос томе што се предвиђа само за пројекте који су већ одобрени од стране међународних финансијских институција, сматрамо да ако већ не пролазе унутрашњу контролу државе, да је неопходно јавно објавити документа на основу који су пројекти позитивно оцењени. На крају, остављањем простора за селективно укључивање пројеката у план финансирања, без јасно дефинисаних критеријума када је то оправдано, пружена је могућност да пројекти буду бирани на основу политичких приоритета уместо да су засновани на процени ефеката по економску активност и степену у ком решавају главне инфраструктурне проблеме.

4.5.3. Преглед приоритетних инфраструктурних пројеката

Главни пројекти у путну инфраструктуру односе се на завршетак Коридора 10 и 11, изградњу обилазнице око Београда и рехабилитацију регионалних путева. За ове пројекте обезбеђена су средства у износу од преко 3 млрд евра од чега је преостало да се повуче око 2 млрд (Табела 6). Пројекат изградње Коридора 10 је при крају и за његов завршетак доступно је још око 300 млн евра. Тренутно највише средстава предвиђено је за изградњу Коридора 11 и обилазнице око Београда (преостало по 650 млн евра), док се за прву фазу изградње аутопута од Ниша до Мердара планира узимање кредита у вредности од око 200 млн евра. На крају, за рехабилитацију преко 1000 км регионалних путева већ су дуже одобрена средства.

Табела 6. Путна инфраструктура: пројекти и доступна средства (у млн еур)

| Пројекат | Кредитор | Доступно | Повучено | Преостало |
|-------------------------------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| Коридор 10 | EIB, EBRD, IBRD | 1.079 | 781 | 298 |
| Коридор 11 | EXIM | 850 | 202 | 648 |
| Обилазница око Београда | EXIM | 646 | - | 646 |
| Рехабилитација регионалних путева | EIB, EBRD, IBRD | 273 | 72 | 202 |
| Ниш - Мердаре - Приштина | EIB, EBRD | 200 | - | 200 |
| Путна инфр. мање развијених општина | Турска | 14 | - | 14 |
| Укупно | | 3.062 | 1.055 | 2.007 |

Извор: Обрачун ФС на основу података УЈД, МФИН, МГСИ.

Изградња Коридора 10 пробијала је све рокове. Пројекат изградње Коридора 10 првенствено се односи на завршетак изградње источног (Ниш – Бугарска) и јужног крака (Ниш – Македонија граница) за шта је одобрено нешто мање од 1,1 млрд евра средстава (из кредита СБ, ЕИВ, ЕБРД) а преостаје још да се повуче око 300 млн евра. Иако је првобитан рок за завршетак радова била 2012. година, услед лоше пројектне документације и неодговарајуће контроле извођача, изградња поменутих деоница до данас није завршена. Могуће је и да последњи у низу рокова (2018) буде пробијен ако се радови осетно не убрзају током наредне године. На ово упућује и буџетски план

надлежног министарства у коме су улагања у овај пројекат планирана и за 2020.⁶³ Могуће је да ће се један део изведених радова само плаћати у 2019. и 2020. години, али велики износи средстава у овим годинама ипак указују на могућност да ће се радови продужити и након 2018. године.

Интензивирање радова на Коридору 11 могуће је очекивати у наредној години. Реч је о путном правцу који треба да омогући везу између Србије и Црне Горе. Приоритет је изградња дела аутопута од Београда до Пожеге. До сада је у саобраћај пуштена деоница од Љига до Прељине (градила се средствима из азербејџанског кредита), док су тренутно у току радови на изградњу дела аутопута од Сурчина до Љига. Крајем 2017. потписан је уговор и за изградњу деонице од Прељине до Пожега у вредности од 450 млн евра а почетак радова се очекује за 2018. годину. На тај начин укупна доступна средства за заокурживање овог правца до Пожеге достигла су износ од око 650 млн евра. Буџетом за 2018. годину превиђају су осетно већа и растућа средства за овај пројекат све до 2020. године – 18,5 млрд динара за 2018, 23,8 млрд у 2019. и 24,5 млрд за 2020. годину. Ако се буде остварила планирана буџетска динамика, изградња Коридора 10 од Београда до Пожеге могла би да се заврши закључно са 2021. годином.

Не постоје веће препреке за убрзање радова на обилазници око Београда. Обилазница око Београда представља главну везу између Коридора 10 и 11 и представља кључну саобраћајницу за Београд. До сада су радови завршени на потезу од Добановаца до реке Саве (Остружница), а преостаје да се заврши део до Бубањ Потока (битно због повезивања с Коридором 10) и део од Бубањ Потока до Панчева (омогућиће потпуно измештање друмског и железничког теретног саобраћаја из Београд). Изразито успорен темо изградње током 2017. године (радова сем на мосту преко Саве готово да није ни било), према свему судећи, последица је чекања на свеобухватан аранжман с Кином (која ће финансирати завршетак градње до Панчева). У складу с тим, крајем 2017. године потписани су уговори о зајму од 187 млн евра (Остружница – Бубањ Поток) и 450 млн евра (Бубањ Поток – Панчево) па се убрзање радова на овој саобраћајници могу очекивати већ у 2018. години.

Обнова регионалних путева такође тече доста успорено. Вредност пројекта рехабилитације преко 1.100 км магистралних путева и унапређењу безбедности у саобраћају износи око 400 млн евра, од чега је скоро 300 млн евра обезбеђено из кредита Светске банке, ЕБРД-а и ЕИБ-а, док остатак (нешто преко 100 млн евра) пада на терет буџета Србије. Иако је кредит формално одобрен 2013. године а први радови почели 2015, до сада је утрошено тек нешто више од четвртине (26%) свих доступних средстава – око 70 млн евра или до 30 млн евра на годишњем нивоу. Успорена динамика изградње у претходном периоду била је последица промене приоритета након мајских поплава из 2014. године, али за њихов даљи спор ток не постоји оправдање. Ипак, како извештај о реализацији програма пословања ЈП „Путеви Србије“ (предузеће надлежно за овај пројекат) још увек није доступан, није могуће у потпуности сагледати узроке за овакву динамику радова и у 2017. години. Стога сматрамо да је неопходно да се надлежно министарство (МГСИ) више ангажује како би се отклонили евентуални проблеми, а динамика радова осетно убрзала.

⁶³ У Закону о буџету РС за 2018. годину планира се да се преко Министарства за грађевинарство саобраћај и инфраструктуру (МГСИ) уложи 9,7 млрд динара у 2018, затим 9,5 млрд у 2019 и 6,8 млрд у 2020. Укупан износ (26 млрд) у начелу је у складу с непотрошеним износом кредита.

Почетак радова на изградњи аутопута од Ниша до Приштине очекује се током 2018. године. Изградња 77 км аутопута од Ниша до Приштине, тј. његове деонице до Мердара (граница с АП КиМ) коштаће, према неким проценама, око 850 млн евра. Према најјавама званичника, добар део средстава требало би да се обезбеди из бесповратних фондова ЕУ намењеним инфраструктурним пројектима на Балкану. Ипак, тренутно је у плану изградња прве фазе (од Ниша до Плочника) за шта се за 2018. планира узимање кредита од по 100 млн евра од ЕИБ и ЕБРД. До сада је држава завршила израду студије изводљивости и просторног плана, док се из Фонда за Западни Балкан (WBIF) финансира израда идејног плана. Експропријација земљишта за поменуту деоницу би према најјавама званичника требало да почне до краја године (2017). Иако се 2018. година спомиње као година почетка радова, не постоје јасне назнаке да ће се то стварно и догодити пошто се буџетом за 2018, сем трошкова експропријације, не предвиђају додатна средства.

Радови на железничкој инфраструктури ће се интензивирати у наредном периоду због изградње брзе пруге Београд - Будимпешта. Током 2017. године главни пројекат у железничком саобраћају била је реконструкција дела пруге Београд-Бар (Ресник – Ваљево) која је окончана у новембру. На унапређење железничке инфраструктуре од 2014. па закључно с 2017. потрошено је око 250 млн евра средстава руског кредита (укупно 720 млн евра⁶⁴ - Табела 7) из чега су до сада, поред реконструкције дела „барске пруге“, успешно окончани радови и на модернизацији пруге Београд – Панчево, шест деоница на железничком коридору 10 али и набавка 27 дизел-електромоторних гарнитура. Преостали износ руског кредита (470 млн евра) предвиђен је за изградњу дела брзе пруге Београд – Будимпешта (Стара Пазова – Нови Сад) чија је реконструкција почела и интензивирање радова се може очекивати наредне (2018) године. Преостале две деонице брзе пруге, од Београда до Старе Пазове и од Новог Сада до Келебије, финансираће се из билатералног аранжмана с Кином (укупне вредности од око 1,3 млрд долара). До краја 2017. године очекује се почетак изградње прве од поменутих деоница (Београд – Стара Пазова) чије је процењена вредност радова око 300 млн долара. За 2018. годину чини се извесним потписивање уговора о зајму за изградњу и друге деонице (Нови Сад – Келебија), с обзиром да је то наведено као ставка у предлогу буџета РС за 2018. годину. Током 2018. очекује се и реконструкција и електрификација пруге Ниш – Димитровград у вредности од око 260 млн евра од чега из кредита ЕИБ око 100 млн а обезбеђена су и бесповратна средства ЕУ у вредности од око 75 млн евра. Остатак од око 90 млн евра односи се на суфинансирање Србије, од чега ће један део бити искоришћен за експропријацију земљишта.

Табела 7. Железничка инфраструктура: пројекти и доступна средства (у млн еур)

| Пројекат | Кредитор | Доступно | Повучено | Преостало |
|--------------------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| Разни пројекти | Руски кредит | 720 | 249 | 471 |
| Београд - Будимпешта | ЕХИМ | 1.200 | - | 1.200 |
| Пруга Ниш - Димитровград | ЕБРД | 134 | - | 134 |
| Укупно | | 2.054 | 249 | 1.805 |

Извор: Обрачун ФС на основу података УЈД, МФИН, МГСИ

⁶⁴ Формално у питању су пројекти укупне вредности од 940 млн долара, од чега се руским кредитом финансира 800 млн долара док је учешће РС 140 млн долара.

Главни пројекти у школству и здравству односе се на реконструкцију школа и клиничких центара. За пројекат изградње Клиничких центара одобрено је 200 милиона евра, али је услед изразите неефикасности државе (кредит одобрен 2006) до сад повучено око 25% овог износа (Табела 8). Радило се готово само на изградњи и опремању нове зграде КЦ Ниш за шта је до сада утрошено око 50 млн евра. Како би се инвестиције у здравство осетно повећале у наредном периоду неопходно је убрзати пројекте реконструкције преосталих клиничких центара (Београд, Нови Сад и Крагујевац). Уз то, буџетом за 2018. планирано је и узимање кредита Развојне банке Савета Европе у износу од 45 млн евра за изградњу нове зграде Тиршове деље универзитетске болнице у Београду. Када је реч о унапређењу школске инфраструктуре, доступна а неповучена средства из кредита ЕИВ-а износе око 20 млн евра. Програм је започет 2010. године и до сада је завршена реконструкција око 100 школа. Током 2017. године расписан је тендер за обнову још 39 школа. Додатно, још око 90 млн евра је преостало да се повуче кроз пројекат истраживања и развоја у јавном сектору којим се финансира унапређење научно технолошке инфраструктуре (изградња домова за научнике и научно технолошких паркова). На крају, део од 100 млн евра кредита Светске банке за одржавање и унапређење јавне инфраструктуре искористиће се за реновирање 234 објекта у области образовања, здравства и социјалне заштите општина и градова у циљу подизања енергетске ефикасности.

Табела 8. Здравство и образовање: пројекти и доступна средства (у млн еур)

| Пројекат | Кредитор | Доступно | Повучено | Преостало |
|--|--------------|------------|-----------|------------|
| Други пројекат здравства | IBRD | 29 | 5 | 24 |
| Додатно финансирање за други пројекат здравства* | | 25 | - | 25 |
| Клинички центри А | EIB | 80 | 57 | 23 |
| Клинички центри Б | | 70 | - | 70 |
| Клинички центри Ц | | 50 | - | 50 |
| Тиршова* | Савет Европе | 45 | - | 45 |
| Пројекат модернизације школа | EIB | 50 | 28 | 22 |
| Инфраструктура и енергетска ефикасност | IBRD | 100 | - | 100 |
| Енергетска ефикасности у јавним објектима | KfW | 15 | 2 | 13 |
| Укупно | | 464 | 91 | 373 |

Извор: Обрачун ФС на основу података УЈД, МФИН, МГСИ, *планирано буџетом за 2018.

За унапређење локалне комуналне инфраструктуре доступна средства износе око 600 млн евра. Тренутно доступна а неповучена средства износе око 70 млн евра (Табела 9) и највише се односе на различите пројекте које се финансирају из зајмова Немачке развојне банке. Реч је између осталог о пројектима рехабилитације локалног система грејања (доступно 10 млн), водовода (5 млн) и програм водоснабдевања и пречишћавања отпадних вода (доступно 40 млн евра). Додатно, за заштиту животне средине и модернизацију општинске инфраструктуре града Крагујевца доступна су средства у износу од око 15 млн евра из кредита ЕБРД-а. Осим већ постојећих кредита, током 2018 године у плану је узимање зајмова у вредности од преко 480 млн евра. Убедљиво највећи део овог износа односи се на кредите кинеске

ЕХИМ банке за изградњу централног постројења за прераду отпадних вода у Београду (250 млн) и наставак изградње топлодалековода од Обреновца до Београда (174 млн евра). Поред тога, средствима ЕИБ финансираће се унапређење општинске и регионалне инфраструктуре (25 млн) и реконструкција и изградња локалне инфраструктуре у подручјима на мигрантској рути (40 млн евра).

Табела 9. Доступна средства за пројекте у локалну инфраструктуру (у млн еур)

| Назив пројекта | Кредитор | Вредност | Повучено | Преостало |
|--|----------|------------|-----------|------------|
| Рехаб. лок. сис. грејања у Срб. - фаза IV | KfW | 45 | 34 | 11 |
| Вод. и рехаб. у опш. сред. вел. у Срб. 1 - фаза II | KfW | 25 | 23 | 2 |
| Вод. и рехаб. у опш. сред. вел. у Срб. 2 - фаза II | KfW | 18 | 13 | 4 |
| Водоснаб. и преч. отпад. вода у опш. сред. вел. у Срб. III | KfW | 46 | 4 | 42 |
| Општинска и регионална инфраструктура Б* | EIB | 25 | - | 25 |
| Рекон. и изградња лок. инфр. у подруч. на мигр. рути* | EIB | 40 | - | 40 |
| Крагујевац – заш. жив. сред. и модер. општ. инфра. | EBRD | 15 | - | 15 |
| Постројење за прераду отпадних вода Града Београда* | EXIM | 248 | - | 248 |
| Топлодалековод Град Београд* | EXIM | 174 | - | 174 |
| УКУПНО | | 635 | 75 | 560 |

Извор: Обрачун ФС на основу података УЈД, МФИН, МГСИ, *планирано буџетом за 2018.

4.6. РЕФРОМА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Лоше управљање локалним јавним финансијама тренутно је један од највећих фискалних проблема Србије. Нагомилани фискални проблеми локалних самоуправа представљају озбиљан ризик за укупне јавне финансије земље, коче привредни раст и директно доприносе смањењу квалитета живота грађана Србије. Буџети многих градова и општина су неодрживи, а пословање већине локалних јавних предузећа и других установа у надлежности локала (апотеке) је неуспешно. Дугови градова и општина и њихових предузећа достижу око 800 млн евра, а томе би требало придодати и кашњења у плаћању доспелих обавеза према добављачима у износу од преко 300 млн евра. Неплаћање обавеза локалне самоуправе и њених јавних предузећа шири проблеме локала даље ка привреди, а нарочито ка републичким јавним предузећима (што на крају често покрива држава) и тако успорава привредни раст земље. Додатни канал којим лоше вођење локалних финансија кочи раст БДП-а је систематски мањак инвестиција – годишњи недостатак јавних инвестиција локалне самоуправе је око 300 млн евра. Та средства се, уместо на потребне инвестиције, одливају највећим делом на покривање губитака локалних јавних предузећа, која добијају огромне субвенције од око 200 млн евра годишње. Вероватно најпоразнији ефекат неуређених финансија градова и општина је то што су услуге које грађани добијају од локалног нивоа власти на веома ниском нивоу. Србија по приступу исправној пијаћој води, третману отпада, пречишћавању отпадних вода, проценту деце уписане у предшколске установе и бројним другим показатељима, знатно заостаје, не само за развијеним земљама ЕУ, већ и у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе.

Међутим, проблемима локалних јавних финансија годинама се не поклања довољно пажње, а Фискална стратегија за 2018–2020. годину их потпуно занемарује. Проблеми појединих локалних самоуправа и локалних јавних предузећа толико су нарасли да их те локалне самоуправе највероватније више не могу решити саме, због чега је за њихово решавање потребно активно учешће централне власти. Фискална стратегија би, као најважнији средњорочни стратешки документ Владе који се односи на све нивое власти (општу државу), стога требало да идентификује приоритетне проблеме локала и дефинише надлежности и конкретне задатке за свако ресорно министарство. Међутим, овај документ је у периоду од 2014. до 2017. године по правилу садржао само штуре планове који се односе на локални ниво власти (углавном измене неких одредби Закона о финансирању локалних самоуправа), без икаквих реформских смерница за унапређење локалних јавних финансија. Фискална стратегија за 2018. годину чак представља корак уназад, будући да уопште не препознаје величину и значај проблема неуређених финансија локалних самоуправа. Штавише, неке планиране политике за следећу годину (повећање неопорезивог дела дохотка и пораст плата у локалној администрацији и предшколским установама) значајно ће умањити расположива средства локалних самоуправа – укључујући и оне које већ сад имају неодрживе буџете. На овај начин наставља се лоша пракса честих, наглих и несистематских промена у финансирању локалног нивоа власти, која почива на очекивању да ће се локал по аутоматизму прилагодити (сваком) новом нивоу прихода и расхода. Како се у пракси то често не дешава, дошло је до ескалације бројних проблема које ћемо детаљније образложити у наставку овог поглавља.

Идентификовали смо три основна, међусобно повезана, реформска правца који би требало да доведу до оздрављења локалних јавних финансија. Фискални савет је у извештају из јуна 2017. године⁶⁵ детаљно анализирао све најважније аспекте локалних јавних финансија, укључујући и буџете четири највећа града (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац). Том приликом утврдили смо највеће проблеме у функционисању локалних самоуправа и изворе њиховог настанка, због чега ово истраживање представља добру основу за формулисање три кључна реформска задатка за уређење локалних јавних финансија у средњем року. *Прво*, неопходно је унапређење буџетског процеса на локалу (укључујући консолидацију финансија градова и општина који су већ у кризи) и доношење предвидивог и објективнијег системског оквира за финансирање локалних самоуправа. *Друго*, структура локалних јавних расхода је веома лоша – инвестиције су прениске, а субвенције локалним јавним предузећима сувише издашне. Побољшање структуре јавне потрошње на локалу у наредном периоду стога захтева снажно повећање улагања у комуналну инфраструктуру, које добрим делом може бити финансирано смањењем субвенција. Међутим, да би се то десило неопходан је и *трећи* стуб реформи, који обухвата конкретне мере за решавање нагомиланих проблема у пословању (углавном) неуспешних локалних јавних предузећа.

4.6.1. Унапређење системског оквира финансирања локалне самоуправе

Локални ниво власти у претходне четири године формално није бележио дефиците, али је стање локалних финансија далеко од доброг. Локалне самоуправе су у претходне четири године у збиру формално имале избалансиран или благо позитиван фискални резултат, а слична кретања бележимо и у 2017. години. Наиме,

⁶⁵ Фискални савет: „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, јун 2017. године

локални ниво власти ће и у 2017. формално забележити позитиван резултат, будући да се до краја године готово извесно неће потрошити садашњи релативно висок суфицит у буџетима градова и општина од око 15 млрд динара (закључно са октобром). Међутим, постоје два разлога због којих наизглед повољна фискална кретања на локалу прикривају право стање локалних јавних финансија – које је далеко од доброг. Наиме, велики број градова и општина у Србији нередовно измирује своје доспеле обавезе, односно прави доцње – па је податак да локалне самоуправе формално не праве дефицит заправо последица тога што се не плаћају сви буџетски расходи. Иако потпуно поуздани подаци о доцњама не постоје, на основу извештаја Државне ревизорске институције и анализе појединачних буџета градова и општина закључујемо да је тренутни ниво доцњи локалне самоуправе (без локалних јавних предузећа, апотека и домова здравља) премашио 100 млн евра. Други разлог због ког локални буџети не праве дефиците је то што Република ванредно, преко законске обавезе, помаже појединим неуспешним локалним самоуправама одобравајући им средства из буџетске резерве. У 2016. по овом основу одобрено је око 2 млрд динара, а у претходних десет година ова дискрециона подршка појединим самоуправама премашила је 100 млн евра. Са оваквом праксом наставило се и у овој години, будући да је из буџетске резерве већ исплаћено око 1,5 млрд динара уз могућност знатног додатног повећања овог износа до краја године (слично се дешавало у претходним годинама).⁶⁶

Поприличан број локалних самоуправа има потпуно неодрживе финансије и неопходне су снажне мере за њихову консолидацију. Поједини градови и општине посебно се истичу по величини проблема, попут Смедеревске Паланке која већ касни у плаћању својих обавеза у висини три годишња буџета, а огромне проблеме с доцњама имају Крагујевац, Прокупље, Бачка Топола, Ниш, Лесковац и многи други. Од највећих градова (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац), који су били у фокусу наше претходне анализе и који се сви суочавају са специфичним проблемима, у најтежој ситуацији тренутно су Ниш и нарочито Крагујевац. Наиме, Ниш је на крају 2016. каснио у плаћању својих обавеза у износу од око 3 млрд динара (трећина годишњег буџета), при чему је у претходне три године добијао и ванредну финансијску помоћ државе (буџетска резерва) у укупном износу од око пола милијарде динара. На све то, Град је био принуђен да узима и кредите за ликвидност да би тако платио неке од својих хитних расхода. Премда су фискални проблеми Ниша велики, сматрамо да уз потпуни заокрет у вођењу јавних финансија Град још увек има потенцијал да самостално стабилизује своје финансије. С друге стране, финансије Крагујевца практично су урушене и неопходне мере за њихово враћање на одрживу путању вероватно превазилазе могућности самог Града. Кашњења у плаћању буџетских обавеза достигла су крајем 2015. износ од преко 4 млрд динара (готово једнако годишњем буџету) при чему неплаћене обавезе од преко 2 млрд динара имају и локална јавна предузећа чији је Град оснивач (највише водоводи). На све проблеме требало би додати и огромне губитке Енергетике, која формално има статус државног предузећа (енергијом снабдева и Застава групу), али у Крагујевцу обавља и функцију градске топлане. Енергетика дугује повериоцима (ЕПС-у и Србијагасу) преко 12 млрд динара. Оваква поражавајућа ситуација последица је дугогодишњег лошег управљања финансијама Крагујевца и пасивног понашање државе која је дозволила да се градска управа читаву деценију (до 2014. године) понаша фискално крајње неодговорно.

⁶⁶ Појединачно највећи износи из буџетске резерве дати су Зајечару (380 млн динара), Јагодини (120 млн динара), Београду (110 млн динара) итд.

Добро је што су Ниш и Крагујевац недавно започели консолидацију градских финансија, али ће то бити дуготрајан процес препун изазова и ризика. Дубоко укореењени фискални проблеми Ниша и Крагујевца почели су да доводе у питање нормално функционисање ових градова, а последично су и њихове инвестиције сведене на минимум – што се директно лоше одржава на квалитет живота грађана. То можда најбоље илуструје податак да Ниш у претходне три године инвестира (по становнику) два пута мање од Београда и чак три пута мање од Новог Сада, а и Београд и Нови Сад пате од мањка инвестиција. Због дугогодишњег недовољног инвестирања стање локалне инфраструктуре у Нишу је веома лоше, чак и за ниске српске стандарде.⁶⁷ Позитивно је то што су власти у ова два града препознале да је тренутна ситуација у њиховим буџетима неодржива и предузимају прве мере за консолидацију градских финансија. На пример, Ниш је репрограмирао највеће дугове, у 2016. је повећан обухват пореза на имовину, а план за 2017. је начелно био добар пут за постепено увођење градских финансија у ред.⁶⁸ Крагујевац је направио тек први корак у процесу консолидације својих финансија, узимањем дугорочног кредита од пословних банака за рефинансирање дела неплаћених обавеза крајем 2016. године. Међутим, највећи изазови тек предстоје: повећање наплате пореза на имовину и прихода од доприноса за уређење грађевинског земљишта, репрограм преосталих доцњи, рационализација броја запослених у буџетском сектору, решавање статуса и реструктурирање Енергетике, реформе локалних јавних предузећа решавање проблема градског превоза и нелегалних таксиста и др. Због величине проблема с којима се Крагујевац суочава, сматрамо да је за њихово решавање потребно активно ангажовање државе, у виду техничке и потенцијално (условљене) финансијске помоћи.

Интегритет буџетског процеса је услед нагомиланих фискалних проблема у великом броју градова и општина угрожен, а њихови буџети не кредибилни. Велики проблем локалне самоуправе је и то што буџети највећег броја градова и општина нису кредибилни. Збирно је буџетима свих локалних самоуправа планирано да ће се на локалном нивоу власти у 2016. остварити укупни приходи од 310 млрд динара, а стварно је наплаћено тек око 265 млрд динара. Такође, укупни расходи планирани су на 330 млрд динара, а остварено је око 260 млрд динара. Постоји неколико разлога због којих долази до овако великог одступања између планираног буџета и његовог извршења. Приликом израде буџета локалне самоуправе у расходе често укључују и заостале обавезе из претходних година (како би постојала отворена апропријација у случају њиховог плаћања), а такође, планирају се за сваки случај и други расходи за које постоји мала вероватноћа да ће бити реализовани (најчешће већи инвестициони пројекти). Због свега тога планирани расходи у буџету најчешће су нереално високи. Следећи корак, након нереалног планирања расхода, је да се приходи „надувају“ како планирани дефицит не би био велики. Последица свега је да локалне самоуправе у просеку не остваре око 15% планираних прихода и око 20% планираних расхода, што практично обесмишљава њихов буџетски процес.

⁶⁷ На канализациону мрежу прикључено је свега 38% домаћинстава (просек Србије 60%), на градски водовод 64% домаћинстава (просек Србије 84%), у предшколским установама је свега 6.500 деце док је око 2.200 на листи чекања (у Новом Саду је у вртићима 16.000 деце), а проблем старе градске депоније траје већ 50 година и представља велики еколошки ризик.

⁶⁸ Колико је спровођење овог плана било успешно оценићемо кад буду расположиви подаци о извршењу буџета Града Ниша у 2017. години.

Влада је покушала да реалистично приказивање прихода локалних самоуправа наметне административном мером, што не улази у суштину проблема и није дало резултате. Проблем некредибилних буџета и нереалних пројекција прихода појединих локалних самоуправа Влада је покушала да реши крајем 2016. године, наметањем ограничења које је обавезивало градове и општине да своје приходе у 2017. могу да планирају највише до 5% изнад процењеног извршења у 2016.⁶⁹ Међутим, увидом у буџетске планове неких од најпроблематичнијих градова и општина за ову годину закључујемо да ова препорука углавном није поштована. То је начелно било и очекивано, будући да се на овај начин не решава узрок проблема (нагомилане неплаћене обавезе), већ његова последица – нереално планирање наплате прихода како би се формално представили приближно избалансирани буџети (што је законска обавеза градова и општина). Строго поштовање ове препоруке заправо би било контрапродуктивно и погоршало би транспарентност локалних буџета. Наиме, једини начин да локалне самоуправе с великим доцњама доставе предлог уравнотеженог буџета и следе ову препоруку о ограниченом расту њихових прихода био би прикривање дела неплаћених обавеза. Другим речима, да би предложено решење заиста имало позитиван ефекат на кредибилитет буџетског процеса на локалу, то би подразумевало да градови и општине у најкраћем року самостално реше проблем својих доцњи – а то је потпуно нереалан захтев. Већ смо нагласили да су фискални проблеми бројних локалних самоуправа толико нарасли тако да њихово решавање захтева кредибилан (средњорочни) план мера за консолидацију буџетских прихода и расхода.

Проблемима локалне самоуправе знатно је допринела и Република својим неадекватним политикама. Највећу одговорност за лоше стање у ком се локалне јавне финансије тренутно налазе свакако има сама локална самоуправа, али је проблемима знатно допринела и централна држава. Након начелно доброг Закона о финансирању локалне самоуправе који је ступио на снагу 2007, у 2009. је локалној самоуправи *ad hoc* одлуком Владе одузето 15 млрд динара. Недуго затим, политички притисци изродили су нови Закон у 2011. години који је неоправдано локалу доделио чак 40 млрд динара које су пре тога припадале републичком буџету. Та промена допринела је урушавању јавних финансија Републике и накнадно је два пута ревидирана (2013. и 2016. године) у корист повећања републичких прихода и смањења прихода градова и општина. Честим, а некад и неоправданим, изменама Закона о финансирању локалне самоуправе нарушавана је равнотежа између прихода локалног и централног нивоа власти – највише у 2011, која је после отклањања законским изменама пореза на зараде у периоду од 2013. до 2016. године. Међутим, многи градови и општине нису успевали да се прилагоде овако великим и наглим променама, што је један од важних узрока њихове тренутно неодрживе фискалне позиције. Додатни проблем је то што побројане измене Закона о финансирању локалне самоуправе по правилу нису довољно узимале у обзир хоризонталну неравнотежу између појединачних локалних самоуправа. Као крајњи резултат, систем расподеле трансфера које локални буџети добијају од

⁶⁹ По овој смерници, раст прихода локалних самоуправа не би требало планирати у износу који надмашује стопу раста номиналног БДП-а. Уколико се, пак, планира израженији раст, градови и општине би морали да образложе разлоге због којих очекују тако велики раст пореских основица и/или степена наплате пореза.

Републике обилује неправичностима у односу на иницијално и начелно добро законско решење из 2006. године.⁷⁰

Планиране политике у буџету Републике за 2018. годину доносе нови удар на локалне буџете, који ће у маси остати без око 10 млрд динара. У Предлогу закона о буџету за 2018. годину планиране су мере које ће се одразити на приходе и расходе Републике, али ће истовремено утицати на промену расположивих средстава локалне самоуправе. Штавише, будући да приходи од пореза на зараде доминантно припадају локалном нивоу власти (око 70%), планирано повећање неопорезивог дела дохотка заправо ће више погодити локалне буџете (укупно смањење прихода за око 5 млрд динара или 3% пореских прихода градова и општина). Додатно, прописано (обавезно) повећање зарада у општој држави условиће раст расхода за запослене локалних самоуправа за око 5 млрд динара. У периоду повећавања зарада 2016-2017. године, на локалном нивоу право на повећање плате имали су запослени у предшколским установама, као део сектора просвете коме су повећаване плате. Тада је буџет прописао само максимални дозвољени износ повећања (4% у 2016. и 6% у 2017), тако да је појединачним локалним самоуправама остављена слобода да повећају зараде запосленима у предшколским установама у складу са својим буџетским могућностима, па неке локалне самоуправе које су имале проблема са својим буџетима нису повећавале те зараде. Међутим, од 2018. новина је то што се инструкцијама које прате буџет експлицитно наводи да ће се плате увећати и запосленима на локалном нивоу власти – запосленима у предшколским установама за 10% и администрацији за 5%. Имајући у виду да су локални буџети у великом броју случајева већ сада у тешкој ситуацији, предвиђене мере економске политике за 2018. представљају још један пример ситуације у којој централна власт не узима довољно у обзир специфичне проблеме појединачних локалних самоуправа.⁷¹

Посебно је проблематично то што предвиђене мере неће једнако погодити све градове и општине, јер тако додатно погоршавају већ постојеће неравнотеже између њих. Одлука о томе да део трошкова планираних политика у 2018. години сноси локални буџети највероватније је мотивисана чињеницом да локални ниво власти тренутно остварује вишак у буџету, али већ смо показали да тај резултат не пружа сасвим реалну слику стања локалних јавних финансија. Сматрамо да постоји велики број градова и општина који могу имати проблем да апсорбују предстојеће смањење буџетских прихода, односно повећање расхода, што као крајњи резултат може имати ескалацију постојећих проблема. Такође, неспорна је чињеница да најновије измене неће имати равномеран утицај на промене нивоа прихода и расхода по појединачним градовима и општинама – а та равнотежа је код трансфера из републичког буџета већ нарушена. На примеру повећања неопорезивог дела дохотка може се показати да ће највећи део прихода од пореза на зараде изгубити локалне самоуправе код којих: 1) порез на зараде чини значајан део буџетских прихода; 2) које имају релативно велики број запослених и 3) у којима се исплаћују исподпросечне зараде.⁷² Као илустрација може да послужи општина Ариље, која у 2017. услед бројних *ad hoc* законских измена

⁷⁰ За више детаља видети Табелу 1.1. (страна 23) у извештају Фискалног савета: „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, јун 2017.

⁷¹ На пример, једна од претпоставки на којој се заснивао средњорочни план финансијске консолидације Крагујевац била је да ће зараде у локалној администрацији бити замрзнуте. На тај начин, наметнуто повећање зарада може знатно отежати и довести у питање успех започетог процеса довођења градских финансија у ред.

⁷² Повећање неопорезивог дела дохотка највећи ефекат има код минималних и исподпросечних зарада.

већ располаже са око 10% мање средстава него што је прописивао иницијални Закон из 2006. С обзиром на то да приходи од пореза на зараде чине готово 50% буџета, да су просечне зараде ниске (само око 30.000 динара) и да постоји релативно велики број запослених у односу на величину општине (око 5.500) – општина Ариље могла би да буде један од већих губитника услед увођења ове пореске мере.⁷³ Чињеница је да постоји могућност да држава средствима из буџетске резерве обештети градове и општине које ће остати без значајног дела прихода. Међутим, ово би било лоше решење, јер искуства показују да је овај вид подршке локалним буџетима потпуно дискреционе природе и да се средства често додељују мимо објективних критеријума – што отвара простор за различите злоупотребе.

Локалне јавне финансије оптерећују и неки специфични проблеми, попут доцњи здравствених установа у надлежности локала (апотека и домова здравља). Изменама закона о здравственој заштити, од 2007. оснивачка права над примарном здравственом заштитом пребачена су са централног на локални ниво власти. Процењивало се да ће то довести до повећања квалитета здравствене заштите јер локалне самоуправе боље од органа централне власти разумеју потребе локалног становништва, и стога би могле брже и квалитетније одговорати на потребе локалне заједнице у погледу примарне здравствене заштите (кроз оптимизацију мреже здравствених установа и евентуалне кадровске промене). Испоставило се, ипак, да се децентрализација здравства одиграла само на папиру и да није била сврсисходна, будући да локалне самоуправе десет година (2007-2017) ни у једном сегменту нису успеле битно да унапреде функционисање установа примарне здравствене заштите. Квалитет и доступност услуга у овим установама нису битно унапређени (у неким сегментима чак су и погоршани) а нису отклоњени ни њихови проблеми са ликвидношћу. Потпуно прецизни подаци о неплаћеним обавезама (доцњама) установа примарне заштите не постоје, а наши прорачуни указују да би могле да износе 7-8 млрд динара⁷⁴, што је права мера фискалног ризика услед лошег управљања здравственим установама у надлежности локала. Подсећамо да је Република већ два пута до сада преузимала отплату доцњи здравствених установа: први пут 2006. године (око 100 млн евра) а потом и 2012. кад је у јавни дуг преузет део неизмирених обавеза здравствених установа за раније испоручене лекове и медицински материјал (од преко 40 млн евра).

Први корак ка уређењу локалних јавних финансија требало би да буде доношење новог, системског оквира за финансирање локалне самоуправе – што Фискална стратегија не предвиђа. Узимајући у обзир све описане проблеме, Фискални савет оцењује да је потребно ново, системско решење за финансирање локалне самоуправе. С обзиром на то да је највећи део вертикалних неравнотежа отклоњен изменом Закона у 2016. години (кад је из локалних буџета „враћено“ у републички око 5 млрд динара), у новом Закону о финансирању локалне самоуправе фокус би требало да буде на отклањању евидентних хоризонталних неравнотежа између појединачних градова и општина. Успостављање предвидивог, објективног и правичнијег система расподеле трансфера које локални ниво власти добија из буџета Републике, допринело би равномернијем регионалном развоју, али и решавању других

⁷³ Од већих градова, с несразмерно великим губитком прихода могли би да се суоче, на пример, Лесковац и Шабац. Наиме, приходи од пореза на зараде чине око 40% прихода буџета Лесковца, у Граду има око 28.000 запослених с ниском просечном зарадом од око 36.000 динара. У Шапцу, приходи од пореза на зараде су 45% буџета, запослених је око 26.000 с платом испод републичког просека (око 40.000 динара).

⁷⁴ Овде убрајамо задоцнеле обавезе према добављачима за раније испоручени материјал и опрему, као и процену дуговања здравствених установа по основу судских пресуда и тужби радника

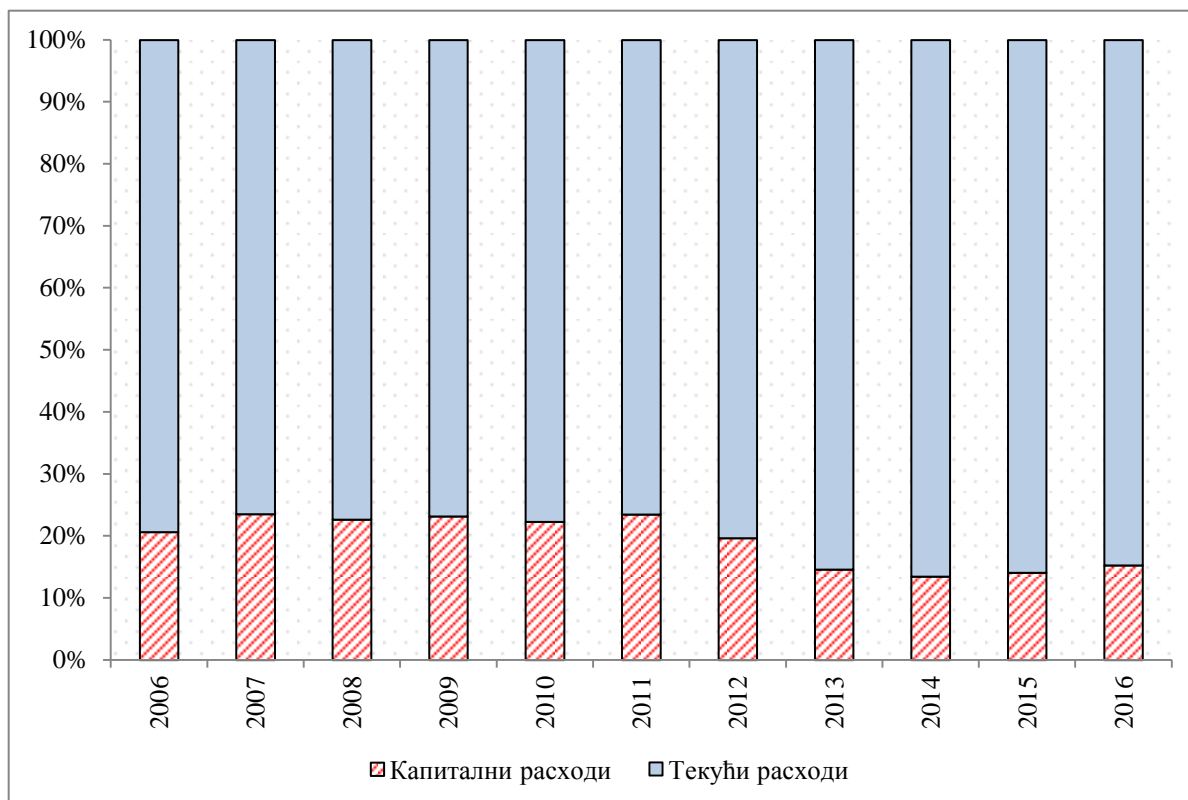
структурних проблема локалних јавних финансија. То се пре свега односи на побољшање структуре расхода градова и општина, тј. повећање капиталних расхода на рачун смањења текуће потрошње (о чему смо детаљније писали у наставку овог поглавља). Поред тога, Фискална стратегија би требало да препозна и понуди решења и за остале недостатке буџетског процеса на локалу, и тако предупреди растуће фискалне ризике који проистичу из лошег управљања финансијама градова и општина, као и институцијама у њиховој надлежности (апотеке, домови здравља). То подразумева побољшање надзора, контроле и извештавања о фискалним токовима на локалу,⁷⁵ укључујући формирање система за поуздано праћење доцњи, како би се напослетку тачно знало колико локалне самоуправе дугују, коме и за које намене. Став Фискалног савета је да се доцње морају прецизно и транспарентно евидентирати и пратити ван буџета, а да их треба укључивати у буџет само онда када је извесно да ће бити плаћене у наредној години. Наиме, као што је то захтев који се поставља пред буџетом Републике, и буџети градова и општина морали би бити реални и обавезујући документи вођења јавних финансија на локалу.

4.6.2. Повећање инвестиција у комуналну инфраструктуру

Потребно је кроз повећање инвестиција побољшати структуру расхода на локалу, што се Фискалном стратегијом за период 2018-2020. не предвиђа. Један од кључних проблема локалног нивоа власти односи се на лошу структуру буџетских расхода општина и градова. Наиме, услед великих доцњи, нерационалног трошења средстава и великих давања из буџета јединица локалне самоуправе (ЈЛС) за субвенционисање губитака локалних јавних предузећа, текући расходи чине преко 80% свих расхода локала (видети Графикон 7). Последице, инвестиције ЈЛС су ниске – у последње три године тек око 0,7-0,8% БДП-а (300 млн евра) док огромне инфраструктурне потребе али и упоредне анализе налажу да се оне повећају за скоро 1% БДП-а. Поред тога, ни структура инвестиција није одговарајућа – највише се издваја за саобраћајну инфраструктуру и опремање пословних зона а недовољно се улаже у водоводе, канализацију, депоније и осталу комуналну инфраструктуру. Симптоматично је и огромно подбацавање инвестиција у односу на буџетске планове (у просеку за 50%) што је последица лоше финансијске позиције општина и градова али и недостатка капацитета за ефикаснију реализацију капиталних пројеката. На све то, Фискална стратегија 2018-2020 не предвиђа суштинско повећање јавних инвестиција на локалу, које се до 2020. године држе непромењеним у односу на постојећи ниво (0,7-0,8% БДП-а). Без заокрета у политици јавних инвестиција, која подразумева и решавање претходно објашњених фискалних проблема локалних самоуправа, није могуће очекивати већи пораст капиталних расхода, а то ће значити и даље лошу структуру расхода, наставак заостајања за упоредивим земљама и даље пропадање лоше инфраструктуре.

⁷⁵ Готово је невероватно то што је Министарство финансија скоро десет година дозвољавало Крагујевцу да гомила дугове, не плаћа обавезе, усваја потпуно нереалне буџете – без било какве реакције. А слична ситуација била је у Смедеревској Паланци и бројним другим градовима и општинама Србије.

Графикон 7. Структура расхода бюджета општина и градова (2006-2016)

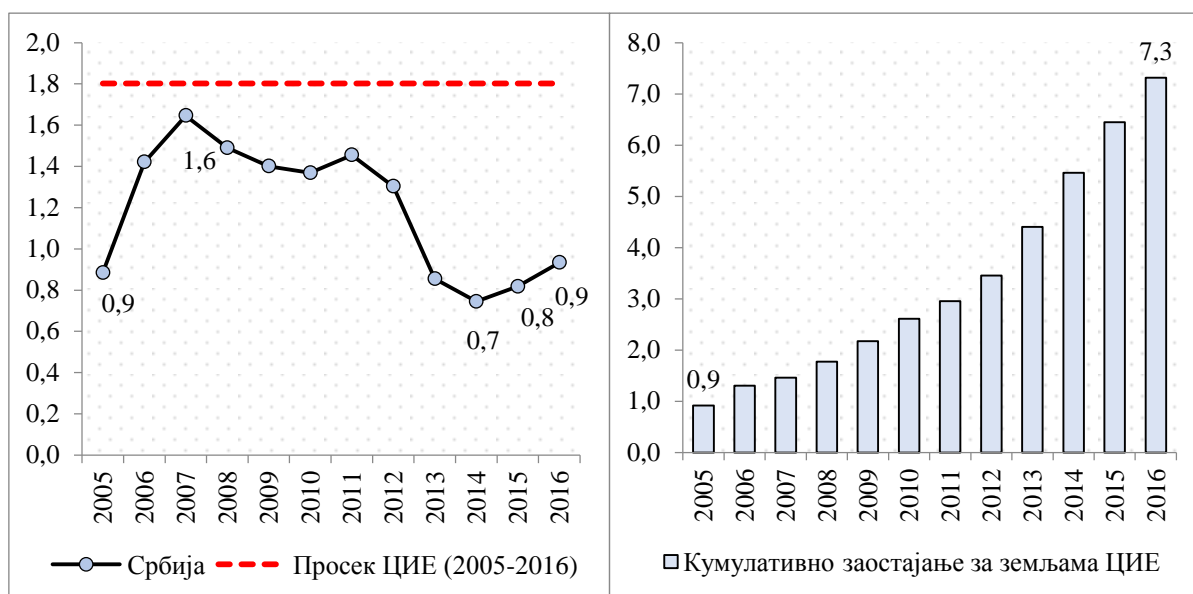


Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН

Инвестиције локалне самоуправе у Србији системски заостају за упоредивим земљама ЦИЕ – за око 1 п.п. БДП-а. У периоду пре избијања економске кризе (крај 2008. године) капитални расходи локала снажно су расли, и у 2008. приближили дугорочном просеку земаља ЦИЕ (1,8% БДП-а) – Графикон 8. Међутим, док су улагања у локалну инфраструктуру у региону након избијања кризе у 2008. чак и благо повећана у односу на преткризни ниво,⁷⁶ инвестиције општина и градова у Србији су се смањивале да би у 2014. пале на ниво који је више него два пута мањи од просека земаља ЦИЕ (јаз од преко 1 п.п. БДП-а). Притом, уколико бисмо из података за Србију искључили ванредно високе инвестиције Београда (где је инвестициони циклус трајао до почетка 2013. године), пад инвестиција био би још драматичнији, пошто су остале локалне самоуправе и тада имале ниска и недовољна издвајања за капиталне расходе и поврх тога их додатно умањили. Премда је дошло до скромног раста током 2015. и 2016. године (за 0,2 п.п.) он није омогућио да се знатније умањи заостатак у односу на земље ЦИЕ, а није био ни довољан да се опипљиво унапреди квалитет локалне инфраструктуре. У циљу сустизања земаља у окружењу у погледу квалитета инфраструктуре биће неопходно да инвестиција општина и градова не само достигну њихов просек (поменутих 1,8% БДП-а) већ и да једно време буду изнад њега како би се надокнадило кумулативно заостајање од преко 7 п.п. БДП-а (десни панел Графикана 8).

⁷⁶ Дугорочни просек земаља ЦИЕ (2005-2016) износи 1,8% БДП-а, међутим већина земаља је током доброг дела посматраног периода имала улагања у локалну инфраструктуру која су се чврсто кретала у зони између 2 п.п. и 3 п.п. БДП-а. Да је посматран краћи период (2008-2014) просек земаља ЦИЕ би изнео преко 2% БДП-а.

Графикон 8. Локалне инвестиције: упоредни преглед и кумулативно заостајање у % БДП-а



Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН и ЕУРОСТАТ-а

Локал би морао више средстава да опредељује за унапређење комуналне инфраструктуре с обзиром на то да су ту потребе највеће. И поред тога што не издвајају довољно за јавне инвестиције, ни структура капиталних расхода градова и општина није у потпуности задовољавајућа. Скоро 50% свих инвестиција локала одлази на реконструкцију локалних улица и путева. Уз то, поједини градови улажу релативно велика средства у опремање пословних зона. Тако је нпр. Нови Сад за радну зону север (изградња хала и др) у 2016, издвојио чак 3 млрд динара (преко 50% свог капиталног буџета). Премда су инвестиције у ове секторе донекле оправдане – квалитет локалних путева није добар, а улагања у пословне зоне могу да увећају привредну активност и допринесу запошљавању – ипак, не би требало занемаривати улагања у комуналну инфраструктуру, пошто су ту потребе највеће. Србија је, наиме, једна од ретких европских земаља у којој локални ниво власти у другој деценији 21. века и даље не успева грађанима да обезбеди доступност основних услуга у складу са својим надлежностима – становништво у многим градовима и општинама нема приступ пијаћој води задовољавајућег квалитета (Зрењанин, Пожаревац), док су неки важни сегменти комуналне инфраструктуре (попут канализационе мреже, система за одбрану од поплава, пречишћавање канализационих вода, прераду смећа, и сл.) и даље у почетним фазама развоја⁷⁷. Када се такво стање инфраструктуре укрсти чињеницом да се тек око 4-5 млрд динара тј. мање од 15% свих инвестиција локала односи на улагања у комуналну инфраструктуру, очигледно је да су та улагања недовољна и да је потребан њихов снажан раст како би се приступ комуналној инфраструктури и њен квалитет осетно унапредили.

⁷⁷ За више детаља погледати *оквир 1* у делу оцене средњорочне политике јавних инвестиција у овом извештају, као и извештај Фискалног савета из јуна 2017. године „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“.

Препреку за повећање инвестиција локала представља лоша финансијска позиција општина и градова али и изражена неефикасност у реализацији капиталних пројеката. Готово деценију уназад, на свим нивоима државе, присутно је знатно подбацивање капиталних расхода у односу на њихов план. На нивоу локалне самоуправе, неефикасно извршавање јавних инвестиција је посебно изражено пошто се у просеку 50% свих инфраструктурних улагања не изврши. Премда су у 2016. години поједине општине и градови успевају да пребаце план капиталних издатака (Љиг 103%) или да га реализују готово у складу са планом (Опово 95%) ипак, скоро половина ЈЛС није успела да изврши ни 50% укључујући ту и велике градове (Београд 49%, Ниш 47%). Уз то, постоје и општине које не успевају да реализују ни петину укупног плана (Димитровград 17%, Ириг 12%). Једним делом, разлог за систематско подбацивање јесте поменута незавидна финансијска позиција градова и општина, где високи текући расходи (субвенције) истискују инвестиције и не остављају довољно простора за њихово повећање. Ипак, драстично низак степен извршења јавних инвестиција указује и да постоје велики организациони проблеми као и недостатак капацитета у самим јединицама локалне самоуправе да се сви планирани капитални пројекти извршавају у складу са унапред утврђеном динамиком. Тако се нпр. услед дуготрајних припремних радова (експропријација земљишта, избор извођача) на изградњи главног постројења за прикупљање и прераду отпадних вода у Крушевцу (пројекат финансиран из кредита Немачке развојне банке) толико каснило да је закључно са 2016. извршено мање од 5% свих радова а првобитни рок за њихов завршетак је била 2015. година. Без решавања ових проблема неће бити могуће повећати инвестиције локала тако да дође до опипљивог унапређења квалитета инфраструктуре.

Под условом да се поменути проблеми реше, у средњем року могуће је повећати инвестиције локала до нивоа од око 1,5-2% БДП-а. До сада смо сагледали главне проблеме политике јавних инвестиција на локалу, али и навели разлоге због чега је потребно њихово повећање до нивоа од преко 1,5% БДП-а у најкраћем року. Анализа Фискалног савета показала је да је ово повећање у средњем року могуће постепено извести. Најпре, постоје и пројекти и доступна средства (око 500 млн евра) из повољних кредита чијим би се ефикаснијим повлачењем могао финансирати добар део неопходног пораста јавних инвестиција. Ипак, најважније је да локалне самоуправе кроз бољу наплату прихода и ребалансирање расхода створе фискални простор како би се то повећање постигло без угрожавања буџетске равнотеже и снажног и неодрживог раста њиховог дуга. На пример, Београд је своје инвестиционе циклусе спроводио углавном великим задуживањем, а у исто време, на неефикасан систем јавног превоза у Београду годишње се одливало преко 100 млн евра (тај трошак још увек није умањен). Да је Београд реформисао систем јавног превоза – што значи повећање изузетно ниске наплате карата, реструктурирање ГСП-а (првенствено отпуштање прекобројних у администрацији и одржавању), али и преиспитао систем прешироко дефинисаних повлашћених категорија корисника – прираст његовог дуга био би далеко мањи.

Највеће уштеде, неопходне за повећање инвестиција, градови и општине могу обезбедити реформама локалних јавних предузећа. Доследним спровођењем мера на реструктурирању локалних јавних предузећа (рационализација броја запослених, повећање степена наплате и сл.) извесно би водило смањењу расхода за субвенције – процењујемо за око 0,5% БДП-а (чему је посвећен трећи део овог поглавља). Такође, контролом других текућих расхода (за запослене, набавку робе и

услуга) уз бољу наплату прихода⁷⁸, могао би да се отвори додатни простор од око 0,3% БДП-а. На крају, ефикаснијим аплицирањем за финансирање пројеката из фондова ЕУ без пораста дефицита⁷⁹, инвестиције локалне самоуправе би могле још да се повећају. Основни предуслов за успешно повлачење ових средстава лежи у бољој координацији јединица локалне власти са надлежним институцијама на централном нивоу – њихово умрежавање, размена података и кључних налаза, уз техничку помоћ централне државе приликом апликација за ЕУ фондове биће од суштинске важности за ефикасно извршавање капиталних пројеката. На тај начин, инвестиција општина и градова могле би трајно да порасту за до 1 п.п. са тренутних 0,9% БДП-а на преко 1,5% БДП-а. С обзиром на то да оволике инвестиције локала не би биле историјски преседан (слични износи су издвајали пре кризе) сматрамо да би ово представљало добар средњорочни циљ којом би Влада требало да се руководи приликом формулисања планова на локалу, а који би требало да буду јасно преточени у Фискалну стратегију.

4.6.3. Реформа локалних јавних предузећа

Фискалном стратегијом за период 2018-2020. у потпуности се занемарују велики проблеми с којима се годинама суочавају локална јавна предузећа. Средњорочни фискални планови Владе недовољно пажње посвећују реформисању јавних предузећа, иако су проблеми у њиховом пословању бројни и дубоко укореењени. Док су републичка јавна предузећа у Стратегији (макар начелно) препозната као извор фискалних ризика, локална јавна предузећа потпуно су занемарена. Сматрамо да то није оправдано, пошто проблеми у њиховом функционисању – како по узроцима тако и по негативним последицама – одговарају проблемима који се срећу у републичким јавним предузећима. Даље одлагање њиховог решавања могло би да створи додатни терет по локалне јавне финансије које су већ сада у великој мери неуређене. Досадашња пракса показује да се проблеми ЈЛП решавају спорадично и несистематски – од случаја до случаја, и то тек онда када се пружање најосновнијих комуналних услуга доведе у питање, или кад нагомилане обавезе постану толико велике да захтевају хитну интервенцију локалне власти. Како бисмо избегли грешке из прошлости, неопходно је што пре приступити системским мерама за реформисање локалних јавних предузећа. Једино тако би се смањила велика издвајања општина и градова за субвенционисање ових предузећа, умањили би се буџетски ризици, и што је најважније, побољшао би се квалитет пружених комуналних услуга (који је сада, као што смо у више наврата указивали, на неприхватљиво ниском нивоу).

Премда се из локалних буџета издвајају знатна средства за комуналне делатности, ниво пружених услуга је низак, а предузећа бележе губитке. Анализа завршних рачуна неколико највећих градова показује да локалне самоуправе у просеку издвајају 15-20% расхода на финансирања комуналне делатности. Највећи део ових расхода одлази на локална јавна комунална предузећа.⁸⁰ Јавним предузећима се новчана средства преусмеравају по више различитих основа: 1) плаћање за пружене услуге 2) пренос средстава за капитална улагања које су у надлежности локалног

⁷⁸ У првом реду реч је о бољој наплати изворних прихода и то пореза на имовину али и расту прихода услед кретања привредне активности и усклађивања макро-основице.

⁷⁹ Формално ЈЛС на донацијама књижи примања из фондова претприступне помоћи ЕУ док се у истом износу задужују и одговарајуће категорије расхода и на тај начин омогућава повећање инвестиција неутрално по дефицит.

⁸⁰ Знатно мањи део се преусмерава приватним предузећима која се баве пружањем сличних делатности – одржавање зелених површина, одлагање отпада и сл.

предузећа и 3) субвенције. Плаћање за пружене услуге оправдано је под претпоставком да се плаћа тржишна цена и пружи уговорен обим услуга. Подсећамо да општине и градови плаћају комуналним предузећима за извршене услуге од општег јавног интереса, као што је чишћење улица, јавне чесме, одржавање путева, одржавање травњака и слично. Међутим, мимо ових регуларних плаћања предузећа добијају велике износе (текућих) субвенција којим се дотирају недостајућа средства за несметано обављање пословања.⁸¹ Давање великих субвенција последица је неефикасног пословања локалних јавних предузећа. Слично као републичка, и локална јавна предузећа оптерећена су бројним нерационалностима и проблемима, пре свега, вишком запослености, ниском наплатом услуга, неекономским ценама и техничким губицима. Све наведено резултира изузетно ниским нивоом пружених услуга, све нижим инвестицијама, гомилањем дуговања према другим предузећима (ЕПС, Србијагас) и слично.

У комуналну област дуги низ година не инвестирају довољно ни локалне самоуправе, ни локална јавна предузећа. Инвестиције у комуналну делатност у надлежности су и локалне самоуправе, као и локалних комуналних предузећа. Међутим, многобројни проблеми доводе до неприхватљиво ниског нивоа инвестиција и једних и других. С једне стране, општине и градови због великих потешкоћа са јавним финансијама (о којима смо писали у претходном делу извештаја) годинама све мање улажу у побољшање целокупне инфраструктуре, а нарочито комуналне. Процене су да све самоуправе (заједно) издвоје тек до 50 млн евра (око 4 млрд динара или 1,5% укупних расхода локала) за капитална улагања у комуналну делатност. С друге стране, и инвестиције локалних јавних предузећа (ЈЈП) су испод потребног нивоа - последњих година имају опадајући тренд, да би у 2014. и 2015. години износиле испод 100 млн евра.⁸² Збирно посматрано ЈЈП годинама уназад нису инвестирала ни до минимално прихватљивог износа вредности амортизације – што доводи до пропадања постојећих капацитета – а ситуација је нарочито погоршана у 2014. и 2015. години када је јаз између инвестиција и амортизације достигао 50 млн евра.

Последица системског недостатка инвестиција је изузетно низак ниво комуналних услуга. Недостатак инвестиција за последицу има то да су пружене комуналне услуге на изузетно ниском нивоу. Тако на пример, према подацима института за јавно здравље Батут од контролисаних водовода у 2016. години само 57% било је исправно, док је у осталима *вода била неисправна* физичко-хемијски и/или микробиолошки. Најгоре стање је у Војводини, где је исправно свега 19% водовода, док је 48% неисправно по оба критеријума. Примери проблематичних водовода су у Зрењанину, Кикинди, Србобрану итд. Такође, иако је вода за пиће исправна у два највећа града (Београду и Новом Саду, у централним општинама), старост водоводне мреже је преко 30 година, а губици на мрежи веома високи. Даље, *приступ канализационој мрежи изузетно је низак* – тек око 60% домаћинстава у земљи прикључено је на канализацију. *Отпадне воде се не пречишћавају* – Београд и Нови Сад једини велики европски градови који немају пречистач, па се непрерађене отпадне воде испуштају се директно у Дунав. Затим, *веома лоша ситуација је у области прикупљања и третмана комуналног отпада*. Наиме, у Србији се организовано прикупља свега две трећине комуналног отпада, а мање од четвртине отпада одлаже се на санитарне

⁸¹ Високе субвенције црпе финансијске могућности општина и градова, који у недостатку средстава, углавном смањују издвајања за капитална улагања.

⁸² У периоду 2008-2013. износиле су између 100 и 150 млн евра, да би у 2014. и 2015. години пале на испод 100 млн евра.

депоније (које одговарају прописаним захтевима). Проблем је што су у највећим градовима *капацитети депонија скоро исцрпљени* (Ниш, Нови Сад, Београд), као и што уз преко 150 званичних постоји и *огроман број „дивљих“ депонија* (преко 3.500). Заправо, због недовољне и старе имовине којом градске чистоће располажу, услуге ове делатности нису ни близу европских, па ни централно-европских стандарда. Тренутно, најзаступљенија опрема у обављању делатности градских чистоћа јесу камиони зато што се њихове услуге практично свде на сакупљање и одношење отпада, а ретки су примери градских чистоћа које имају уско специјализовану опрему за сепарацију и додатни третман отпада.

Реформом локалних јавних предузећа смањио би се огроман трошак локалних самоуправа и побољшао квалитет комуналних услуга. Локалне самоуправе приближно 10% својих буџета (око 200 мил евра) користе за субвенције неуспешним локалним јавним предузећима. Лоше пословање ЛЈП један је од основних разлога због којих су финансије градова и општина у лошем стању и због чега систематски недостају средства за инвестирање у локалну инфраструктуру. Поред тога, као што смо претходно приказали, квалитет комуналних услуга знатно заостаје и за европским, али и земљама ЦИЕ. Дакле, реформе и финансијски опоравак ЛЈП потребни су не само да би се смањио највећи непродуктивни трошак локалних самоуправа (огромне субвенције за покривање губитака ЛЈП), већ и да би се квалитет услуга у Србији приближио европским стандардима. Анализа финансијских извештаја локалних јавних предузећа показала је да би отклањањем највећих проблема у пословању ЛЈП њихов губитак (и субвенције локалне самоуправе) могао да се смањи за око 150 мил евра у средњем року. Да би се субвенције ЛЈП смањиле у средњем року потребно је фокусирати се на решавање проблема који су и довели ЛЈП у овако тешку ситуацију. Кључни проблеми локалних јавних предузећа су доста слични проблемима републичких јавних предузећа: 1) вишак запослених, 2) ниска наплата услуга 3) неекономске цене 4) технички губици.

Вишак запослених најраспрострањенији је проблем ЛЈП и чврсто је повезан са њиховим неуспешним пословањем. Анализа је показала да се неуспешна локална јавна предузећа разликују од успешних у највећој мери по томе што исти посао обављају са много више запослених. Такође, поређење појединачних предузећа из исте делатности (водоводи, чистоће, топлане) показују знатна одступања у градовима сличне величине. На пример, Бор има мање становника него Стара Пазова (скоро 50.000 људи, према 65.000), а у водоводу у Бору ради око 200 запослених, што је двоструко више него у Старој Пазови – 4 запослена на хиљаду становника у Бору према 1,5 у Пазови. Поред тога, у Пожаревцу раде око 3, у Крагујевцу 3,7 запослена на хиљаду становника, док у Шапцу и Суботици око 1,5 запослена на хиљаду становника. Даље, у градској чистоћи у Панчеву, који има сличан број становника као у Краљеву, а преко два и по пута више запослених него у Краљеву – око 7 запослених у Панчеву, а 2,5 у Краљеву на хиљаду становника. Слични примери уочавају се у осталим делатностима локалних јавних предузећа (топлане, градски саобраћај и друго). На крају, на основу спроведеног истраживања о ЛЈП процењујемо да је најмање 10.000 прекобројних (15% запослених). Имајући у виду да су трошкови за запослене највећа појединачна ставка расхода ЛЈП (на коју отпада око 40% њихових укупних расхода) снажна веза између вишка запослених и остварених губитака је и очекивана. Под претпоставком да се број запослених свде на одговарајући ниво сматрамо да би јавна предузећа могла да уштеде око 80 мил евра.

Велики проблем у пословању локалних јавних предузећа је и низак степен наплате за пружене услуге. Процењујемо да локална јавна предузећа не успевају да наплате у просеку приближно 10% испоручених услуга. Постоје наговештаји да је степен наплате мањи за правна лица у односу на становништво – а да су међу правним лицима највећи дужници државна и друга јавна предузећа (негде и саме локалне самоуправе).⁸³ Тако на пример, од десет највећих дужника београдском водоводу и канализацији, осам су државна предузећа у стечају а преостала два ГСП и Железнице Србије. Даље, у Нишу је највећи дужник градске чистоће управо Град Ниш, а затим долазе остала предузећа. Због овакве структуре потраживања мало је вероватно брзо повећање текуће наплате (као и старих дугова), али сматрамо да би у средњем року степен наплате могао да се повећа за 3–5%, што би довело до уштеда од око 50 млн евра.

Цене комуналних услуга у Србији знатно су ниже у односу на упоредиве земље, а постоје и изражене разлике цена унутар земље за исте услуге. Србија има ниже цене готово свих комуналних услуга у односу на сличне земље. Тако је на пример по цени воде за домаћинства на самом дну европских земаља, док је у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе цена три пута нижа. Осим тога, унутар Србије постоје и велике хоризонталне разлике по ценама комуналних услуга. Цене истих услуга у различитим градовима, упоредивим по величини и развијености, разликују се у односу 1:3. Тако је на пример цена изношења смећа у Лесковцу скоро три пута нижа од цена у Новом Саду и Ужицу. А уз то постоје и друге нелогичности: Београд има мању цену услуга изношења смећа од на пример, Алексинца, Чачка, Малог Зворника, Пожеге или Зрењанина. Истичемо да су корекције цена услуга ЈЈП за домаћинства потребне, пре свега, у делатностима водовода и градских чистоћа. У анализи оправданости повећања цена требало би имати у виду и то да је квалитет услуга које јавна предузећа пружају веома лош и не задовољава минималне еколошке стандарде (третман отпадних вода, депоније и друго). Из тог разлога наглашавамо да је осетан раст појединих цена комуналних услуга потребан – али за повећање инвестиција и квалитета пружених услуга, а не за покривање нерационалности у пословању ЈЈП.

Високи технички губици и крађе додатно оптерећују пословање локалних предузећа. Дугогодишњи мањак инвестиција, превазиђена механизација и стара дистрибутивна мрежа, доводе до високих техничких губитака који такође утичу на неефикасно и неуспешно пословање ЈЈП (доминантно водовода и топлана). Подаци РЗС-а показују да укупни губици на водоводној мрежи износе 34%, а на пример два највећа водовода у земљи (Београд, Нови Сад) објављују сличне податке о губицима од око 30%. Како је међународни репер за превисоке одливе 25%, њега чак и београдски и новосадски водовод премашују. Поред тога, распрострањен проблем су и нелегални прикључци на водоводну мрежу (крађе воде). Тако на пример, у Београду око 3,5% произведене воде нестане због нелегалних прикључака, а услед погрешног мерења потрошње изгуби се још 3% произведене воде. Технички губици распрострањени су и код система даљинског грејања. Наиме, стара мрежа система даљинског грејања (у просеку 25 година) резултира губицима енергије на мрежи (нпр. у Београду они износе око 15%).

⁸³ На то указује увид у спискове највећих дужника код појединих ЈЈП која су га објављивала

Неопходно је системско решавање проблема локалних јавних предузећа – једнократне интервенције не дају резултате. Нагомилани проблеми у пословању локалних јавних предузећа између осталог резултирали су и великим неизмиреним обавезама како према добављачима, тако и према запосленима. Врхунац проблема у пословању су обуставе пружања комуналних услуга, за шта постоје многобројни примери. Тако на пример, у Смедеревској Паланци годинама постоји проблем водоснабдевања. Заправо, тешкоће у функционисању предузећа⁸⁴ водиле су вишемесечним рестрикцијама у летњим месецима. Проблем је ескалирао почетком јесени 2016. године када услед високог неизмиреног дуга ЕПС искључио струју водоводу, што је додатно интензивирало рестрикције у испоруци воде становништву и привреди. Даље, проблеми градских чистоћа и висок дуг за неисплаћене зараде радницима резултирали су обуставом рада – престанак скупљања и одношења смећа. Примери штрајкова градских чистоћа су у Новом Саду (2014), Крагујевцу (2015) и деловима Београда (Гроцка⁸⁵ 2016), а у Нишу је и погребно предузеће обуставило пружање услуга на неколико дана (2016). Углавном су обуставе пружања комуналних услуга водиле једнократном реаговању локалних самоуправа, те дотирању знатних новчаних средстава за омогућавање исплата дугова и наставка функционисања предузећа. Тако је на пример Град Ниш у 2016. години само погребном предузећу Горица пребацио око 250 млн динара (скоро дупло више од прихода од продаје овог предузећа). Међутим, до структурног решавања проблема није долазило, па проблеми и даље постоје – почетком децембра 2017. године незадовољни радници поново су ступили у штрајкове упозорења.⁸⁶ Нови Сад је у 2014. години за санацију пословања пет јавних предузећа издвојио преко 650 млн динара (готово 4% укупних расхода Града).⁸⁷ Ипак, у Новом Саду и даље постоје изражени проблеми у функционисању јавних предузећа пре свега СПЕНС-а, али и других предузећа (нпр. ЈКП „Стан“). Дакле, и поред примера једнократног реаговања за „гашење пожара“, системских решења и даље нема, нити се назиру. Тренутно најизраженији проблеми у функционисању локалних предузећа су у Зајечару, Смедеревској Паланци, Крагујевцу и другима.

⁸⁴ ЈКП „Водовод“ у Смедеревској Паланци у блокади је око четири године – због високих неизмирених дуговања. Поред тога, водоводна мрежа, није мењана и обнављања, од кад је постављена пре 60 година, па поред недовољног капацитета воде, долази и до честих кварова на самој мрежи.

⁸⁵ Скрећемо пажњу да је предузеће „Еко-Гроцка“ формирано на основу јавно-приватног партнерства, између општине Гроцка и италијанског „Магипа“, почело са радом крајем 2015. године.

⁸⁶ Радници траже да се плате редовно исплаћују, побољшају услови рада и преиспита рад управе предузећа.

⁸⁷ Исплаћен новац је подељен следећим предузећима „Лисје“ (погребно), „Чистоћа“, „Пут“, „Градско зеленило“ и СПЕНС-у, за решавање вишка запослених, измиривање дугова добављачима, банкама и Пореској управи.