



Република Србија  
Фискални савет

# **ПРЕДЛОГ МЕРА ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ 2012-2016. ГОДИНЕ**

Београд, 30. мај 2012. године

## Садржај

Уводне напомене.....	2
ПРЕДГОВОР.....	3
РЕЗИМЕ .....	6

### **ПРВИ ДЕО:**

#### **ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА, СТАБИЛИЗАЦИЈА И РАЗВОЈ**

1. НЕОПХОДНО ФИСКАЛНО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ У КРАТКОМ И СРЕДЊЕМ РОКУ .....	14
2. ЈАВНИ ДУГ СРБИЈЕ И ЊЕГОВА ОДРЖИВОСТ .....	37
3. ПОЛИТИКА ОДОБРАВАЊА ДРЖАВНИХ ГАРАНЦИЈА .....	48
4. ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА .....	57
5. ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И ЕКОНОМСКИ РАСТ.....	68

### **ДРУГИ ДЕО:**

#### **СЕКТОРСКЕ СТУДИЈЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ**

6. ФИСКАЛНА ОДРЖИВОСТ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ .....	79
7. РЕФОРМА СИСТЕМА ЗАРАДА И ЗАПОШЉАВАЊА У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ.....	89
8. РЕФОРМЕ ДРЖАВНИХ И ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА .....	97
9. АНАЛИЗА МОГУЋИХ УШТЕДА У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА .....	112
10. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА.....	125
11. СОПСТВЕНИ ПРИХОДИ БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА И ВАНБУЏЕТСКИХ ФОНДОВА .....	144
12. РЕФОРМА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА .....	160
Коришћена литература.....	171

## **Уводне напомене**

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Према члану 92з Закона о буџетском систему, Фискални савет може у било ком тренутку, на својој иницијативу или захтев, дати савет Влади о питањима која се односе на фискалну политику и управљање јавним финансијама.

С обзиром на чињеницу да је јавни дуг Републике Србије крајем претходне године превазишао законску границу од 45% БДП-а, Влада је, према члану 27е Закона о буџетском систему, дужна да поднесе програм за смањење јавног дуга. Фискални савет сматра да је потребно да укаже на потребне правце и мере економске политике у циљу обуздавања раста јавног дуга и избегавања дужничке кризе Србије.

Значајан допринос у изради документа Фискалног савета под називом „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“ дали су Милојко Арсић и Саша Ранђеловић с Економског факултета у Београду. Професор Љубомир Маџар дао је драгоцене сугестије на прелиминарну верзију овог документа. Сва одговорност за изнете процене и ставове остаје на Фискалном савету.

## ПРЕДГОВОР

Србија иде према кризи јавног дуга, која може да се догоди и до краја ове године. Спречавање кризе захтева да се одмах донесу мере, прво, за њено заустављање, а потом и за оздрављење јавних финансија. Програм фискалне консолидације који је изложен у овом документу предлаже мере за решавање непосредних проблема у 2012. и 2013. години и садржи програм реформи које ће на средњи рок (2014–2016) омогућити консолидовање јавних финансија: знатан пад јавног дуга и смањивање државног дефицита практично на нулу. Како нам предстоје велики и болни резони, овај програм предвиђа да се терет фискалне консолидације у највећој мери равномерно распореди – најугроженији делови становништва били би посебно заштићени. Најзад, предложена фискална консолидација, уз неопходне структурне реформе привреде Србије, представљаће основно упориште будућег одрживог привредног раста.

Фискални дефицит и јавни дуг снажно расту током 2012. и на крају ове године могу лако бити изнад 6%, односно 55% БДП-а респективно. Овакав тренд сигурно води у кризу јавног дуга, која би се манифестовала преко снажног пада динара и раста инфлације, с једне стране, и пада производње и раста незапослености, с друге стране. Овакав развој догађаја треба одмах спречити – оштрим мерама. Висок дефицит и растући јавни дуг, међутим, само су делимично последица стагнације привреде Србије и, последично, мањих пореских прихода. Независно од текуће кризе, тј. и у случају нормалног привредног раста, Србија би и даље бележила фискални дефицит (тзв. структурни дефицит) од 4% до 5% БДП-а. Овако висок дефицит, који би опстао и у периоду када привреда изађе из стагнације, заправо је главни показатељ болести јавних финансија у Србији. Он, с друге стране, уједно показује и неопходну меру „резања“ – од 4% до 5% БДП-а – чиме би се елиминисао структурни дефицит. Овај циљ захтева озбиљне средњорочне реформе.

Величина краткорочног (2012. и 2013) и средњорочног (2014–2016) прилагођавања захтева оштре мере првенствено на расходној страни, али и пореску реформу. Фискална консолидација коју ми предлажемо у овом документу предвиђа однос од четири према један у корист смањења расхода у односу на повећање прихода. То је због тога што међународно искуство показује да се трајно оздрављење јавних финансија постиже првенствено смањивањем расхода, као и због тога што су јавни расходи у Србији велики у односу на упоредиве земље.

Стога овим програмом предлажемо изражено смањење (релативно, у односу на БДП) јавних расхода, али, што је такође важно, и промену њихове структуре. Наиме, предлажемо знатан раст јавних инвестиција у инфраструктуру. Ово је нужно како би се поставили темељи за привредни раст Србије на средњи рок, али и да би се стимулисала привредна активност током ове и следеће године.

Остављање простора за неопходан раст јавних инвестиција значи још драстичније смањивање текуће јавне потрошње. Нема лаких и безболних решења –

једино озбиљне реформе и оштре мере могу то да обезбеде. Највећи део јавне потрошње чине плате и пензије те је јасно да оне морају да поднесу знатан терет прилагођавања. Додатан, суштински разлог јесте тај што је вредност плата и пензија неодржива у односу на могућности привреде (БДП) да их финансира, као и то што је знатно већа у односу на упоредиве земље. Оздрављење јавних финансија подразумева да се ови издаци доведу на ниво који привреда може да издржи. То ће захтевати замрзавање плата и пензија током 2012. и 2013. године, као и реформе ових сектора које ће обезбедити њихов даљи (релативни, не и апсолутни) пад. Реформе подразумевају смањивање броја запослених у јавном сектору, као и увођење пенала за превремено пензионисање, подизање границе за пензионисање жена и слично.

Реформа субвенције је следећи важан правац смањења расхода. Тренутно су субвенције издашне, добрим делом неселективне, а тиме и економски неоправдане, па стога предлажемо да се неке од њих одмах укину, а друге смање и/или прекомпонују. Иза високих субвенција стоји и тврд орах преструктурирања и/или приватизације државних предузећа. Ово, пре свега, значи реформу јавних предузећа – републичких и локалних, дакле нешто што је до сада ударало на непремостив зид политике. Али ту су и предузећа у преструктурирању, која „запошљавају“ 97.000 људи, а заправо троше велике директне и индиректне субвенције. Ово је огроман тег на ногама привреде Србије, те ће нова Влада и министарство економије сада морати да се суоче с овим проблемом. Треба поставити чврст рок – до две године, у коме ће се споменута предузећа или приватизовати или отићи у стечај.

У широкој слици консолидације расхода остаје још значајна област успостављања одрживог модела фискалне децентрализације који је драстично нарушен изменама одговарајућег закона јуна 2011. године. Поред успостављања рационалног, ефикасног и одрживог система, решење које предлажемо треба да обезбеди и неопходне уштеде. Поред ових основних праваца, смањење јавних расхода остварило би се и смањивањем издатака за робу и услуге, тако што би се унапредиле јавне набавке и смањила корупција, а затим и сузбила сива економија, за шта је неопходна реформа пореске администрације. Најзад, предлажемо реформу, односно укидање једног броја државних агенција, ванбуџетских фондова и сличних институција, чиме би се, поред повећања ефикасности, оствариле и додатне уштеде. Сузбијање сиве економије и побољшање ефикасности јавних набавки дало би релативно високе уштеде нарочито у средњем року – и оне представљају важну компоненту фискалне консолидације – али су ипак далеко од тога да се њиховом применом може избећи повећање пореза и замрзавање плата и пензија. Уштеде на агенцијама, фондовима и сличном важне су првенствено као сигнал укидања непродуктивних трошења, док је њихов билансни значај релативно скроман.

Пореска реформа коју предлажемо има два основна циља: прво, да промени структуру прихода пребацавањем пореског оптерећења с рада на потрошњу и, друго, да спречи смањење пореских прихода у односу на БДП. Сличну пореску реформу, као одговор на кризу јавних финансија, спровео је велики број земаља, попут Немачке, Мађарске, Француске и Хрватске. Важан мотив је био да се преко фискалне девалвације, тј. смањења (јединичних) трошкова рада повећа међународна конкурентност привреде и тако стимулише извоз. С друге стране, раст пореза на потрошњу води њеном кочењу, а преко тога и смањивању увоза. И једно и друго помаже неопходном окретању покретача привредног раста од потрошње и увоза ка извозу и инвестицијама.

Друга страна медаље привредног раста вођеног извозом и инвестицијама јесте смањење пореских прихода уз непромењене пореске стопе, тј. пад прихода од пореза на

додатну вредност, јер се његова основица (потрошња и увоз) смањује. Стога смо предложили пореску реформу која ће дати додатне приходе од 1% БДП-а и тако спречити релативно (у односу на БДП) смањење јавних прихода. Најједноставније речено, предложена пореска реформа обезбеђује да учешће јавних прихода у БДП-у данас и током периода до 2016. остане неизмењено, на нивоу од приближно 40%. То значи да би пореско оптерећење (40% БДП-а) остало непромењено упркос повећању пореских стопа, при чему би се, наравно, знатно променио распоред терета – од оних који инвестирају и извозе ка онима који троше и увозе. Најзад, да би имала неопходне ефекте на смањење дефицита и јавног дуга, пореску реформу треба одмах донети.

Предложени програм фискалне консолидације један је од два темеља будућег привредног раста Србије; други темељ су структурне реформе које ми нисмо разматрали.<sup>1</sup> Наиме, фискална консолидација, прво, захваљујући томе што предупређује кризу, спречава пад производње и запослености. Наравно, то има своју цену: на кратак рок (2012–2013) предложене оштре мере штедње умерено ће успорити привредни раст, за који ипак очекујемо да буде бар 2% у 2013. години (ако изостане нова криза у Европској унији). На средњи рок (2014–2016), међутим, консолидација ће допринети привредном расту преко више канала. Прво, то је предвиђени раст јавних инвестиција у кључне инфраструктурне пројекте. Ове инвестиције већ у 2012. и 2013. години треба да допринесу стимулисању привредне активности и тако делимично компензују негативан ефекат предложеног смањења потрошње и повећања пореза. После тога (2014–2016), изграђена инфраструктура ће са своје стране стимулисати приватне инвестиције и привредни раст. Други важан канал утицаја фискалне консолидације на раст јесте омогућавање нижих каматних стопа за задуживање привреде и државе и већи прилив страног капитала, укључујући стране директне инвестиције. Одрживе јавне финансије – низак јавни дуг и мали дефицит – пресудни су за макроекономску стабилност, а тиме и за прилив капитала.

Програм фискалне консолидације који се предлаже у овом документу налик је програмима које примењују или најављују државе које су се суочиле са сличним изазовима. То је група земаља које су напредније од Србије, као што су Словенија и Хрватска, али исто тако и оне које су сличније нама – Румунија и Летонија. Наш програм је ближи програмима прве групе, док су Румунија и Летонија биле принуђене да предузму знатно оштрије мере: изражено смањивање плата и пензија и отпуштање запослених у јавном сектору.

Павле Петровић,  
Председник Фискалног савета Републике Србије

---

<sup>1</sup> Један програм структурних реформи изложен је у документу Светске банке (2011): „Економски меморандум за Србију – Пут ка напретку: продуктивност и извоз“.

## РЕЗИМЕ

**Јавне финансије у Србији налазе се на неодрживој путањи.** Јавни дуг је крајем 2011. године премашио законску границу од 45% БДП-а, а наставиће да расте и у 2012. и 2013. години. Главни покретач раста јавног дуга – фискални дефицит – биће у 2012. знатно већи од планиране 152 млрд динара, јер је већ у првом кварталу био око 30 млрд динара већи од плана. До краја године, ако се ништа не предузме, очекујемо да тај јаз нарасте на око 50 до 60 млрд динара – што би онда повећало фискални дефицит у 2012. години на преко 200 млрд динара, а јавни дуг на крају године на око 55% БДП-а. Неповољна околност по јавне финансије у Србији је и то што ће уместо планираног раста бруто домаћег производа (БДП-а) од 1,5%, у 2012. години највероватније доћи до стагнације, а у случају продубљивања кризе у ЕУ и до пада привредне активности. Реална депрецијација динара, до које је дошло у првој половини године, повећава додатно учешће јавног дуга у БДП-у, будући да је преко 80% дуга деноминирао у еврима и америчким доларима, а БДП се остварује у динарима. Због тога је неопходно да се одмах по формирању Владе предузму оштре мере за смањивање фискалног дефицита, припреми кредибилан план средњорочних реформи којим би се јавни расходи трајно смањили и ограничи издавање државних гаранција, пошто и њихов раст повећава јавни дуг. Фискални савет у студији: „Предлог мера фискалне консолидације 2012–2016. године“ идентификује и анализира све ове теме и нуди извршној власти препоруке за спровођење краткорочних мера фискалне консолидације, као и структурних реформи чијим би се спровођењем јавне финансије у Србији вратиле на одрживу путању и обезбедио темељ за висок привредни раст.

**Прети криза јавног дуга.** Од краја 2008. до краја 2011. године јавни дуг Србије повећан је за 5,7 млрд евра, док је његово учешће у БДП-у повећано за готово 20 процентних поена – са око 29% БДП-а на око 49% БДП-а. На крају 2012. године учешће јавног дуга у БДП-у додатно ће порастати – знатно изнад нивоа од 50% БДП-а, а тада је, за земље сличне Србији, врло могуће избијање кризе јавног дуга. Дужничка криза настаје онда када инвеститори процене да одређена земља неће бити у стању да сервисира свој дуг и престају да улажу средства у државне обвезнице (в. поглавље 2: „Јавни дуг Србије и његова одрживост“).

**Србија је тренутно веома зависна од новог задуживања.** Само до краја 2012. године потребно је обезбедити нових 2,5 млрд евра за финансирање дефицита и отплату главнице претходно узетих кредита. Уколико би се поверење инвеститора у солвентност државе у неком тренутку изгубило, држава не би имала одакле да финансира неке од својих основних обавеза, и то би био пут у кризу. Поверење инвеститора зависи од тога да ли економски фундаменти указују на побољшање трендова у јавним финансијама, али, уколико то није случај (Србија), и од тога да ли постоје одлуке Владе и кредибилан план мера чијим би се спровођењем осигурала солвентност државе и омогућило враћање дуга.

**Фискални дефицит се повећава – до краја 2012. године премашиће 200 милијарди динара уколико се не предузму одговарајуће мере.** Главни покретач раста јавног дуга је фискални дефицит. У прве две године кризе, фискални дефицит у Србији био је чак нешто нижи него у ЕУ. Међутим, од 2010. или 2011. године већина земаља чланица ЕУ нагло је оборила свој дефицит, углавном повећавајући порезе, док је дефицит у Србији остао на готово непромењеном нивоу из 2009. и кретао се између 4,5% и 5% БДП-а. У 2012. години, трендови се погоршавају. Подаци из првог квартала, када је већ прекорачен план за око 30 млрд динара, као и прелиминарни подаци за април, указују на висок раст дефицита опште државе. Наша процена је да би он до краја године, уместо планиране 152 млрд динара, могао да премаши 200 млрд динара (преко 6% БДП-а) уколико се одмах не предузму одлучне мере за његово смањивање.

**Дефицит расте због смањења јавних прихода, али и услед раста јавних расхода.** Фискални савет је још у децембру упозоравао на могућност да дефицит буде већи од планираног. Прелиминарна оцена Фискалног савета из децембра била је да ће дефицит у 2012. бити већи од планиране 152 млрд динара, јер смо очекивали да јавни приходи подбаце у односу на план. Два разлога због којих смо очекивали смањење јавних прихода били су: 1) јавни приходи планирани су с привредним растом од 1,5%, док је наша оцена из децембра (коју потврђују и подаци из првог квартала) била да ће раст привреде у 2012. износити 0% и 2) превише оптимистично планирање буџетских прихода, чак и када би се остварио реални раст БДП-а од 1,5%. Укупно би, по ова два основа, дефицит у 2012. години био већи за око 30 млрд динара од планираног. У међувремену је, међутим, дошло и до додатног повећања јавних расхода, за које очекујемо да ће, са садашњим трендовима, на годишњем нивоу износити око 25 млрд динара. Стога оцењујемо да ће дефицит – без одлучних мера за његово смањивање – у 2012. години бити за око 55 млрд динара већи од планираног, а да сви претходно изнети аргументи указују на то да је то повећање неодрживо.

**Нова Влада ће стога морати одмах да спроведе оштре мере за смањивање дефицита у 2012. и у 2013. години.** Оцена Фискалног савета је да је за краткорочну одрживост јавних финансија и избегавање кризе јавног дуга неопходно да се фискални дефицит смањи са садашњих 6,2% БДП-а на 3% БДП-а у 2013. години, односно да се смањи за око милијарду евра. Три основне мере које Фискални савет предлаже новој Влади како би се краткорочно смањио дефицит су:

1) **Пореска реформа.** Предлог Фискалног савета је да се пореска реформа спроведе у две фазе. У првој, која би ступила на снагу одмах по конституисању Владе, предлажемо повећање обе пореске стопе ПДВ-а – више са 18% на 22% и ниже са 8% на 10%. Уз то, предлажемо пребацивање петине (неегзистенцијалних) производа с ниже пореске стопе на вишу пореску стопу и повећање акциза, пре свега на дуванске производе и алкохолна пића. На овај начин обезбедило би се око 0,9% БДП-а додатних пореских прихода већ у 2012. години, за колико би се смањио и дефицит (270 милиона евра). У другој фази, од првог јануара 2013. године, предлажемо смањење фискалног оптерећења рада, смањењем доприноса на терет послодавца са 17,9% на 10% бруто зараде, чиме би се фискално оптерећење рада смањило са 64% на 54% за запослене са просечном платом, односно за 45% за запослене с минималним зарадама, укидање и ограничавање одређеног броја квазифискалних намета, укидање изузећа и одбитака у оквиру пореза на добит предузећа и унапређење законске регулативе и наплате пореза на имовину. Нето ефекат пореских мера из 2012. и 2013. године био би трајно повећање учешћа пореских прихода у БДП-у за 1% БДП-а и задржавање њиховог непромењеног учешћа у БДП-у до 2016. године (в. поглавље 12: „Реформа пореског система“).



Став Фискалног савета, при чему је то и економски оправдано, јесте да се највећи део неопходног фискалног прилагођавања спроведе смањивањем јавних расхода, а не повећањем прихода. Стога предлагемо да се учешће јавних прихода у БДП-у не повећава за више од 1% БДП-а, ни у кратком ни у средњем року.

2) **Замрзавање пензија и зарада у јавном сектору.** Пензије и плате се не би повећале у октобру 2012. године и остале би замрзнуте и током 2013. године. На овај начин у 2013. би се обезбедило потребно смањивање учешћа издвајања за пензије и зараде у БДП-у за око 1% БДП-а и за толико би се смањило и дефицит (300 милиона евра). Замрзавање пензија и зарада, осим изражених уштеда, има и економско оправдање у чињеници да је највеће одступање у структури јавних расхода Србије у односу на сличне земље управо високо издвајање за пензије и плате. Осим тога, плате у јавном и државном сектору у Србији знатно су веће него у приватном сектору, а однос између просечне плате и пензије у Србији је међу највећим у Европи.

3) **Успостављање одрживог система фискалне децентрализације.** Усвајање измена Закона о финансирању локалне самоуправе у јуну 2011. године створило је неравнотежу између прихода и обавеза различитих нивоа државе, чиме је готово урушен систем јавних финансија у Србији. Фискални савет предлаже потпуно повлачење или знатну модификацију претходне измене Закона (пример модификације: усвајање праведнијег система расподеле пореза на зараде у износу од 50% између локалне самоуправе и централног буџета уместо садашњих 80% према 20%). Успостављањем одрживог модела фискалне децентрализације дефицит би се смањило за 0,5% до 0,7 % БДП-а, односно за 150 до 210 милиона евра (в. поглавље 10: „Фискална децентрализација“).

*Преостали део краткорочних уштеда (од 0,3% до 0,5% БДП-а или од 90 до 150 милиона евра) обезбедио би се повећањем ефикасности и рационализацијом у оквиру јавне управе.* Под тим подразумевамо унапређење функционисања државних агенција и ванбуџетских фондова, уштеде на јавним набавкама и бољу наплату пореза. Треба имати у виду да, можда и супротно уверењу јавности, све ове ставке заправо пружају врло ограничене могућности за уштеде, нарочито у кратком року. Највећи део преосталих потребних уштеда могао би се остварити рационализацијом у оквиру различитих агенција, управа и фондова који нису под директном буџетском контролом. Приметили смо, наиме, у 2012. години знатан раст њихових расхода – супротно кретањима у републичком буџету – који би морао одмах да се заустави. За трајно успостављање ефикасног система функционисања државних агенција и ванбуџетских фондова биће потребан шири реформски захват који би подразумевао укидање појединих агенција/фондова који нису неопходни, спајање оних са сличним функцијама, укључивање у буџет и сл. (в. поглавље 11: „Сопствени приходи буџетских корисника и ванбуџетских фондова“).<sup>2</sup>

*Приликом краткорочне фискалне консолидације социјална заштита најугроженијих мора да буде приоритет.* Повећање пореза и административно контролисаних цена, уз замрзавање пензија и зарада запослених у јавном сектору имаће за резултат привремено погоршање стандарда грађана. Наведене мере су, међутим, по свему судећи неизбежне, јер чак и уколико се не би спровеле сада, биће неопходне

---

<sup>2</sup> Процене ефеката у анализираним секторима указују на могућност да се потребне уштеде у кратком року и остваре (пошто је сума процењених реформских ефеката, дата у поглављима 6–12, нешто већа од потребних уштеда). Ипак, није реално очекивати да све реформе одбаце теоријски најбољи резултат у овој и следећој години, па је и остварење жељеног биланса неизвесно.

након избијања кризе (наравно, тада би мере биле још оштрије и болније). Стога је обавеза државе да за време трајања краткорочне фискалне консолидације заштити најугроженије слојеве становништва. Фискални савет предлаже да материјално условљени облици социјалне помоћи домаћинствима и минималне пензије буду изузети од замрзавања. Уз то, сматрамо да би било потребно да се на републичком, али и на локалном нивоу интензивирају програми социјалне заштите и спроведе одлучна и неселективна борба против корупције (в. поглавље 4: „Фискална консолидација и социјална политика“). Програм фискалне консолидације је формулисан тако да нешто већи део терета носе грађани који остварују дохотке у јавном сектору – јер су њихови дохоци сада већи од просека, а ризик од губитка посла мањи. Наглашавамо још једном да је погоршање стандарда грађана привремено те да би се доследним спровођењем фискалне консолидације и предложених реформи већ средином посматраног периода надоместили негативни аспекти спровођења предложених мера, а до 2016. године и знатно премашили.

***Фискални савет предлаже пакет краткорочних мера које сматрамо економски ефикасним и социјално и политички прихватљивим, али могуће су и различите алтернативе у зависности од преференција Владе и кретања макроекономских показатеља.*** Од алтернативних модела краткорочне фискалне консолидације анализирали смо више различитих могућности дизајнирања пореске реформе. Један од могућих сценарија био би повећање више стопе ПДВ-а у две фазе уместо одједном. У првој фази она би се повећала на 20% у 2012. години, а онда би се тек у другој, од првог јануара 2013, додатно повећала на 22% – заједно са смањењем фискалног оптерећења на рад. Овај сценарио би имао своје предности у погледу блажег преласка на нове пореске стопе, али и мане, јер би се фискални дефицит у 2012. години смањено тек на 5,5% БДП-а, а могла би да изостане и јасна порука инвеститорима да је фискална консолидација приоритет нове Владе. Друга могућа алтернатива би била да се повећање стопе ПДВ-а задржи на 20%, а да се, уместо додатног повећања ПДВ-а за два процентна поена, номинално смање пензије и зараде за 5-6%. Уопштено посматрано, алтернативе: повећање ПДВ-а/номинално смањење пензија и зарада приближно су једнаке из угла фискалне консолидације. У зависности од преференција, нова Влада може да се определи за било коју од поменутих опција. Трећа могућност, уколико се фискална консолидација не спроводи замрзавањем пензија и плата, већ само повећањем пореза, подразумевала би подизање стопе ПДВ-а на 26% или 27%. Овакав исход сматрамо непожељним. Ваљало би истаћи и да постоје изражени ризици да до краја године дође до ескалације кризе у евро зони и пада привредне активности у Србији – што би за последицу имало погоршање фискалних трендова. У том случају предлажемо да се уз све наведене мере краткорочне фискалне консолидације привремено одложи предвиђено смањење доприноса.

***У средњем року дефицит треба да се смањи са 3% БДП-а у 2013. години до уравнотеженог буџета у 2016. години (дефицит од 0% БДП-а).*** Краткорочном фискалном консолидацијом обезбедиће се заустављање раста јавног дуга, али је за његово даље смањивање и трајну одрживост јавних финансија у Србији потребно да се настави смањивање дефицита и у периоду од 2014. до 2016. године. Економски је пожељно да се целокупно потребно средњорочно прилагођавање дефицита обезбеди смањивањем јавних расхода, а не повећањем пореза. Такође, у оквирима укупног смањивања јавних расхода потребно је променити њихову неповољну структуру, тј. знатно повећати ниво јавних инвестиција. Досадашњи ниво јавних инвестиција, који се креће од 3,5% до (планираних) 4% БДП-а у 2012. години, није довољан да подржи раст привреде. Стога је у укупном смањењу јавних расхода од 3% БДП-а од 2014. до 2016.

године потребно у још већој мери смањити текуће јавне расходе (плате, пензије, набавка робе и услуга и субвенције), за 4% БДП-а, како би се ослободио још 1% БДП-а (300-350 милиона евра) за повећање инвестиција.

***Смањење текућих јавних расхода за 4% БДП-а од 2014. до 2016. године може се обезбедити законском индексацијом пензија и плата у јавном сектору и спровођењем средњорочних структурних реформи.*** Од априла 2014. године би се, након замрзавања у октобру 2012. и током 2013. године, наставило с индексирањем пензија и зарада у складу са Законом о буџетском систему. На овај начин би се обезбедило смањење учешћа издвајања за зараде и пензије у БДП-у за око 2 процентна поена до 2016. године, без њиховог реалног смањивања. Преостала 2% БДП-а треба да се обезбеде спровођењем структурних реформи које, поред фискалних уштеда, треба и да знатно унапреде пословни амбијент, стимулишу развој приватног сектора и тако подрже привредни раст. Врло је битно истаћи две напомене у вези са структурним реформама. Прво, до првих значајнијих фискалних уштеда које ће донети средњорочне реформе може да дође тек једну или две године након почетка њиховог спровођења. Због тога је са спровођењем реформи неопходно почети најкасније у 2013. години, што значи да се оне морају припремити још током 2012. године. И друго, спровођење овакве врсте реформи не може да буде безболно, због чега смо у нашој анализи покушали да избегнемо „општа места“ и определили смо се да дамо што конкретније предлоге мера које је потребно спровести да би се јавне финансије у Србији трајно вратиле на одрживу путању.

***Пензионим реформом и реформом система зарада и запослености до 2016. године оствариле би се фискалне уштеде од око 0,6% БДП-а.*** Издвајања за пензије и плате чине преко 50% од укупних јавних расхода, те је без њихове рационализације немогуће постићи потребне уштеде. Циљ пензионе реформе био би не само да се тај систем учини одрживијим већ и правичнијим. Стога предлажемо увођење система актуарских фактора правичности за превремено пензионисање, повећање старосне границе за пензионисање жена и промену старосне границе у складу са повећањем животног века (в. поглавље 6: „Фискална одрживост пензијског система Србије“). Уштеде које ће се на овај начин остварити до 2016. године нису велике – износе до 0,2% БДП-а (уколико би реформа ступила на снагу 2013. године), али ће се њихов стварни ефекат и трајно унапређење пензионог система видети у дугом року (за 10-15 година), а не у средњем року. Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору коју предлажемо подразумевала би увођење јединственог система платних разреда за запослене у јавној служби, смањење запослених у локалној администрацији, смањење броја немедицинског особља у здравству и вишка наставног особља у основном образовању (в. поглавље 7: „Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору“). Реформом система зарада и запослености се до 2016. године могу остварити уштеде од око 0,4% БДП-а.

***Реформом државних, друштвених и јавних предузећа могуће је обезбедити средњорочне буџетске уштеде на субвенцијама од око 0,6% БДП-а, али ће се тако смањити и износ државних гаранција на задуживање које независно од фискалног дефицита повећавају јавни дуг.*** Посебан социјални проблем приликом спровођења ових реформи може представљати решавање статуса око 640 предузећа у реструктурирању у надлежности Агенције за приватизацију, а у којима је и даље запослено око 97.000 радника (в. поглавље 8: „Реформе државних и друштвених предузећа“). Ова предузећа остварују годишње губитке од око 400 милиона евра, а неизмирене обавезе према држави и јавним предузећима достигле су око 1,5 млрд евра. Због тога је даље одржавање оваквог система, након више од десет година од почетка

транзиције, изузетно скупо и нерационално. Од преосталих предложених мера издвајамо: либерализацију делатности у којима послују јавна и државна предузећа, а које немају карактер природног монопола; повећање цена услуга јавних државних и локалних предузећа до нивоа трошкова; унапређење управљања јавним предузећима, укључујући и њихову деполитизацију с циљем да се унапреди њихова трошкова ефикасност и побољша квалитет услуга. Унапређење пословања државних, друштвених и јавних предузећа одразиће се на смањење јавних расхода за субвенције (в. поглавље 9: „Анализа могућих уштеда у области субвенција“). Посебан проблем који смо уочили јесте велики пораст издавања државних гаранција на задуживање јавних предузећа у претходне три године (в. поглавље 3: „Политика одобравања државних гаранција“). Реформом јавних и државних предузећа смањиће се потреба за издавањем ове врсте гаранција, а предлог Фискалног савета је да се и са друге стране уведу додатна ограничења. Под тим подразумевамо законско ограничавање годишњег прираста гаранција, као и законско ограничавање намене за коју се те гаранције издају (велики раст гаранција у претходне три године је добрим делом последица њиховог издавања за економски неоправдане намене – одржавање текуће ликвидности, рефинансирање постојећих обавеза, набавку робе и услуга и сл.).

**Уштеде од око 0,6% БДП-а могу се обезбедити на набавци робе и услуга.** Највећи део набавки робе и услуга спроводи се ван централног републичког буџета – преко РФЗО, локалне самоуправе, па и агенција и ванбуџетских фондова. Одређене уштеде у набавци робе и услуга се стога могу остварити директно – унапређењем система јавних набавки, али и индиректно – унапређењем ефикасности локалних самоуправа и побољшањем привредног амбијента на локалном нивоу (в. поглавље 10), као и унапређењем функционисања државних агенција и ванбуџетских фондова (в. поглавље 11). Укупне средњорочне уштеде које се могу остварити на набавци робе и услуга свим поменутих реформама до 2016. године процењујемо на око 0,6% БДП-а.

**Преосталих 0,2% средњорочних уштеда обезбедиће се смањењем расхода за камате.** Фискална консолидација и структурне реформе допринеће смањењу издатака за камате преко два канала. Први и билансно значајнији је смањење учешћа јавног дуга у БДП-у. Наше пројекције указују да би се спровођењем предложених краткорочних и средњорочних мера учешће јавног дуга смањило за око седам процентних поена – са 55,8% БДП-а на 48,6% БДП-а (без реституције).<sup>3</sup> Смањење учешћа јавног дуга у БДП-у директно смањује годишња издвајања за камате. Други канал смањења расхода за камате је смањење каматне стопе по којој би се држава задуживала, јер тренд смањења јавног дуга утиче на поверење инвеститора у солвентност државе и смањује ризик и каматну стопу на њено задуживање.

**Фискална консолидација и структурне реформе ће успоставити и темељ за висок и одржив привредни раст.** Снажним обарањем фискалног дефицита у 2012. и 2013. години обезбедила би се макроекономска стабилност и избегли могући суноврат динара и експлозија инфлације, што је и била основна мотивација Фискалног савета за припрему ове студије. Не треба пак заборавити ни на то да смањивање фискалног дефицита такође позитивно утиче на привредни раст у средњем и дугом року: 1) фискална консолидација ће омогућити повољније финансирање привреде, услед смањења премије ризика и смањеног нивоа задуживања државе на домаћем финансијском тржишту; 2) промена структуре јавних прихода и јавних расхода (повећање инвестиција) несумњиво ће утицати на ребалансирање српске привреде од потрошње ка извозу и на повећање конкурентности услед ефеката фискалне

<sup>3</sup> Због релативно ниске каматне стопе на обавезе државе по основу реституције, расходи за камате се неће знатније променити.

девалвације и 3) средњорочне структурне реформе ћа допринети расту поправљањем пословног амбијента, стимулисањем развоја приватног сектора и повећањем предвидивости пословног окружења. У случају неповољног развоја околности у евро зони и продужене рецесије, предложене мере гарантовале би одржање макроекономске стабилности у Србији.

Фискални савет заступа став да су мере фискалне консолидације неопходне и кључне, али не и довољне за креирање амбијента за дугорочно одржив раст привреде и повећање запослености. Неке од реформи које су повезане са фискалном консолидацијом а које су важне за привредни раст јесу: реформа пореског система, успостављање финансијске дисциплине, сузбијање сиве економије, поједностављење административних процедура, борба против корупције, изградња и модернизација инфраструктуре, побољшање квалитета јавних услуга (правосудних, образовних, административних и др.), реформа предузећа под државном контролом и др. Осим тога, све секторске реформе у оквиру државе (реформе образовања, здравства, одбране, аграрне политике, културе, науке и др.) морају да се уклопе у општи билансни оквир који је одређен фискалном консолидацијом, а то значи потрошњу од око 40% БДП-а. Последица тога је да ће учешће већине сектора у БДП-у у наредне четири године бити смањено и само у неким случајевима остати непромењено – што значи да наведени сектори могу да рачунају на реално већа средства само по основу раста БДП-а. Међутим, јасно је да постоје и бројне друге реформе које нису непосредно повезане с фискалном консолидацијом, а које је неопходно спровести да би се креирао амбијент погодан за привредни раст. Међу таквим реформама налазе се реформа тржишта рада, унапређење политике конкуренције, као и низ секторских политика које су важне за привредни развој (аграрна политика, развој небанкарског финансијског сектора, политика подстицања иновација и др.).

**ПРВИ ДЕО:**

**ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА,  
СТАБИЛИЗАЦИЈА И РАЗВОЈ**

## 1. НЕОПХОДНО ФИСКАЛНО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ У КРАТКОМ И СРЕДЊЕМ РОКУ

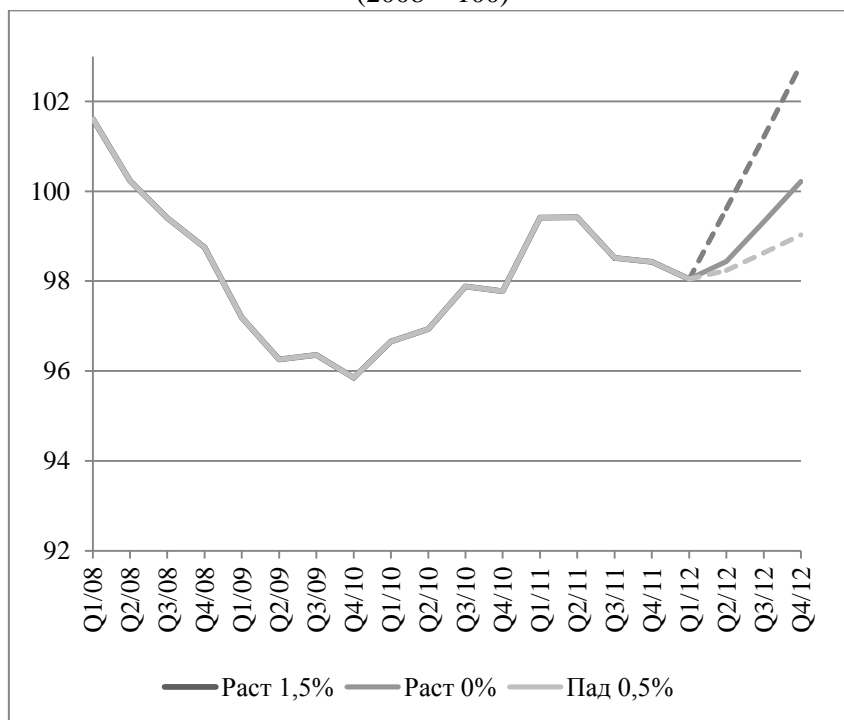
У овом поглављу анализирамо потребно фискално прилагођавање на кратак и средњи рок, имајући у виду актуелне привредне и фискалне трендове. У поглављу дајемо и краћи преглед свих основних мера које предлажемо и њихове очекиване утицаје на фискалну консолидацију – смањивање дефицита и заустављање раста и, затим, смањивање јавног дуга.

### 1.1. Привредна и фискална кретања у 2012. години

#### 1.1.1. Привредна активност у 2012. години

*Анализа Фискалног савета показује да ће раст БДП-а у 2012. години износити око 0%, али и да постоје изражени ризици да привредни раст буде негативан.* Прелиминарна процена Републичког завода за статистику (РЗС) за први квартал 2012. године указује на међугодишњи пад БДП-а од 1,3%. Ова процена је, у начелу, у складу с очекивањима Фискалног савета из децембра<sup>4</sup>, када смо процењивали да ће привредни раст у 2012. години износити 0% – као и да ће бити збир нешто слабије привредне активности у првој половини године и опоравка, вођеног растом извоза, у другој половини године. Уколико би се, међутим, продужила или продубила економска криза у евро зони, с којом је домаћа привреда тесно повезана, готово је извесно да би у 2012. години дошло до пада БДП-а. Због тога сматрамо да постоје и изражени ризици да Србија у 2012. години, уместо очекиване стагнације, забележи пад производње.

**Графикон 1.1. Десезонирани индекс раста БДП-а, пројекције након Q1 2012.**  
(2008 = 100)



Извор: Фискални савет, на основу података РЗС-а

<sup>4</sup> „Оцене Извештаја о фискалној стратегији и Предлога закона о буџету Републике Србије за 2012. годину“.

**Фискалним плановима Владе за 2012. годину предвиђен је раст БДП-а у 2012. години од 1,5% (који се неће остварити), због чега ће порески приходи бити мањи од планираних за око 20 млрд динара.** Након резултата из првог квартала (Q1), већ је готово извесно да привредни раст у 2012. години неће достићи 1,5%. У графикону 1.1, на десезонираном БДП-у показали смо како би требало да изгледа путања привредне активности у преосталом делу године да би привредни раст достигао планираних 1,5% (горња испрекидана линија на графикону 1.1). Већ се из графикана види, а и аналитички је лако показати, да је толико брз опоравак привредне активности у Србији у преосталом делу 2012. године немогућ. Две доње линије на графикону 1.1. одговарају укупном расту привредне активности у 2012. од 0% и -0,5% и заправо су пројектоване тако да опоравак производње у преосталом делу 2012. године буде сличан оном након првог таласа кризе (2010. године). Овакву путању опоравка сматрамо вероватном, због чега наша прогноза привредног раста у 2012. години и износи око 0%. Будући да су јавни приходи у 2012. години планирани са прецењеним растом БДП-а од 1,5%, оцењујемо да ће због нижег раста привредне активности остварени јавни приходи у 2012. по овом основу бити за око 20 млрд динара (0,6% БДП-а) мањи од планираног.

**У првом кварталу 2012. релативно висок раст домаће потрошње спречио је да међугодишњи пад привредне активности буде већи од 1,3%, али су овакви трендови неодрживи – чак и у кратком року.** Посматрано по компонентама употребе БДП-а (приватна потрошња, јавна потрошња, инвестиције и нето извоз)<sup>5</sup>, међугодишњи пад БДП-а у Q1 од 1,3% заправо је збир два дивергентна тренда – с једне стране, високог раста државне и нешто нижег, али позитивног, раста приватне потрошње, и с друге стране, снажног пада инвестиција и нето извоза.<sup>6</sup> Државна потрошња је у Q1 забележила висок међугодишњи реални раст од чак 7,5%, чиме је позитивно допринела међугодишњем расту БДП-а са 1,2 процентних поена (п.п.). Приватна потрошња је имала знатно нижи међугодишњи раст од државне потрошње, али је због свог већег учешћа у БДП-у допринела расту БДП-а више – са 1,4 п.п. Инвестиције су негативно доприносиле расту привреде у Q1 са 1 п.п., а нето извоз је допринео паду БДП-а са нешто око 3 п.п. Све компоненте заједно сабране указују на међугодишњи пад производње у Q1 од око 1,4%, што је у складу са прелиминарном проценом РЗС-а, која износи 1,3%. Наведени трендови – раст потрошње и смањење нето извоза и инвестиција – за последицу имају опасно повећање макроекономских неравнотежа и као такви су – неодрживи. Текући дефицит платног биланса је у Q1 снажно порастао<sup>7</sup>, чему је допринело и неодрживо повећање фискалног дефицита, који је од почетка године до краја марта достигао готово 55 млрд динара.

**Међугодишњи раст државне и приватне потрошње у Q1 је привременог карактера.** Државна потрошња ( $G$ ) апроксимира се јавним расходима за плате и набавку робе и услуга или вредношћу услуга које држава пружа грађанима (одбрана, унутрашња безбедност, остале административне услуге, јавно образовање и јавно здравство) и она износи 17-19% БДП. Ови расходи су, у односу на прошлу годину, изражено реално порасли (за око 7,5%). Расходи за плате су имали знатан међугодишњи реални раст у Q1 и као последица снажног успоравања инфлације након

<sup>5</sup> У економској теорији ове компоненте се најчешће означавају са  $C$ ,  $G$ ,  $I$  и  $X-M$ .

<sup>6</sup> РЗС, нажалост, не прати на кварталном нивоу употребу БДП-а, па смо анализу кретања компоненти спровели на основу посредних индикатора (кретање масе зарада, пензија, грађевинске активности, увоза капиталних добара, кредита за становништво и привреду и сл.) који описују кретање компоненти БДП-а.

<sup>7</sup> Текући дефицит у Q1 2012. износио је 1,16 млрд евра у поређењу са 760 милиона из истог периода претходне године, што је за последицу имало и смањење вредности динара.



априла 2011. године.<sup>8</sup> Набавка робе и услуга је у Q1 имала висок реални пораст од око 10%. И поред несумњивог утицаја ванредних околности у фебруару на раст ове врсте расхода, вероватно је да је и овог пута дошло до повећане, предизборне, потрошње. Државна потрошња ће до краја године морати осетно да успори свој раст, јер је економски неодрживо даље повећавање дефицита и јавног дуга којим би се она финансијала. Приватну потрошњу апроксимирамо преко кретања њених најбитнијих извора финансирања – масе зарада<sup>9</sup>, масе пензија, кредита становништву и дознака. Доступни подаци указују на међугодишњи реални раст приватне потрошње у Q1 између 2,5% и 3%, али и у овом случају очекујемо даље успоравање раста до краја године. Неповољни трендови на тржишту рада ће се, због пада укупне привредне активности, вероватно додатно продубити (кретање масе зарада зависи од плата и запослености), а уочили смо и поприлично успоравање кредитне активности становништва, које ће се вероватно наставити и у наредном периоду.

**Инвестиције бележе међугодишњи пад у Q1 и не очекујемо битније промене до краја године.** На пад инвестиционе активности у Q1 указују смањење увоза и домаће производње капиталних производа и смањење производње грађевинског материјала. Неки други индикатори донекле ублажавају уочене неповољне трендове – то су благи пораст кредитне активности привреде и висок раст јавних инвестиција. Узимајући све наведено у обзир, процењујемо да су инвестиције у Q1 оствариле реални међугодишњи пад од око 5%. Нешто нижи ниво инвестиција у 2012. од оног у 2011. години јесте очекиван, будући да су завршени или се завршавају велики пројекти из 2011. године (ФИАТ, НИС), па је без нових, сличних пројеката тешко очекивати да се достигне висок ниво инвестиционе активности из 2011. године. Стога до краја године не очекујемо значајне промене у односу на Q1. Иако још не очекујемо да се то деси, не треба, међутим, занемарити ризике даљег продубљивања пада инвестиционе активности у преосталом делу године. Вероватно је да ће јавне инвестиције мало успорити свој раст из Q1, али њихово учешће у укупним инвестицијама није велико, те неће битно променити укупне трендове. Много опаснији по смањење инвестиција био би нагли пад кредитне активности, до ког може доћи деловањем више канала на финансијски сектор (раст ризика земље, ненаплативих кредита, повлачење капитала банака чије су матице у ЕУ и сл.)

**Велики пад нето извоза у Q1 је највероватније привремен – до краја године очекујемо убрзање раста извоза и успоравање раста увоза.** У првом кварталу је извоз робе и услуга забележио међугодишњи пад од 2,2%, док је увоз робе и услуга забележио међугодишњи раст од 4,1%. Детаљнија анализа, међутим, открива да је на укупан извоз битно утицао пад извоза основних метала, претпостављамо услед проблема у којима се нашла Железара Смедерево, али и ванредне околности у фебруару, када је робни извоз забележио међугодишњи пад од 20%. На раст увоза у Q1 знатно је утицао и висок раст увоза енергената (18,5%), што је такође делом било условљено једнократним ванредним околностима (неуобичајено хладна зима). У преосталом делу године очекујемо раст нето извоза због: 1) завршетка утицаја неповољних привремених чинилаца из Q1; 2) покретања серијске производње компаније ФИАТ аутомобили Србија и 3) депрецијације динара крајем 2011. и у првој

<sup>8</sup> Због инфлације која је била приближно нула од априла 2011. до првог квартала 2012. године, номинални пораст плата услед редовне полугодишње индексације у априлу 2011. године (исплаћено у мају) практично је постао реални међугодишњи раст у Q1. Поменути ефекат изгубиће се од маја 2012. године. Детаљније смо овај ефекат описали у неколико претходних извештаја Фискалног савета.

<sup>9</sup> Према методологији друштвених рачуна, пензије, социјална помоћ и други трансфери државе грађанима део суприватне потрошње.

половини 2012, која има утицај на повећање ценовне конкурентности домаће привреде. Остаје, и поред свих наведених разлога, и даље донекле неизвесно да ли ће у преосталом делу године раст нето извоза бити довољан да преокрене тренд БДП-а (графикон 1.1). Напомињемо да то значи да се растом нето извоза прво надокнади неумитно успоравање државне и приватне потрошње до краја године, али и да тај раст нето извоза буде довољан да преко тога доведе и до преокрета тренда укупног БДП-а. Наше је мишљење да је ово, уз значајне ризике, могуће, са чим би привредни раст у 2012. години ипак износио 0%.

***Постоје озбиљни ризици да привредна активност буде нижа од процењених 0%.*** Већ и претходна анализа могућег кретања компоненти указује да постоје велики ризици да уместо очекиване стагнације БДП-а у 2012. години – он ипак забележи пад. Издвојили смо два основна разлога због којих кретање БДП-а у овој години може да буде неповољније него што Фискални савет процењује. Први је више техничке природе и односи се на непоузданост прелиминарних процена кретања привредне активности (али и у општем случају непоузданих оцена БДП-а) од стране званичне статистике. Уколико се покаже да је процењени пад у Q1 од 1,3% сувише оптимистичан, то ће ланчано утицати и на резултате привредне активности до краја године. За сада верујемо да је прелиминарна процена РЗС-а добра, будући да су слични резултати добијени и анализом компоненти употребе БДП-а. Међутим, треба увек водити рачуна о томе да је анализа употребе БДП-а, за коју не постоје званични подаци на кварталном нивоу, недовољно поуздана. Напомињемо да је за Q4 прелиминарна процена РЗС-а била да ће бити остварен раст од 0,8%, да би недуго затим та процена била коригована на 0,4%. Други ризик је знатно озбиљнији и односи се на могући изостанак очекиваног опоравка у евро зони у другој половини 2012. године. Уколико се то заиста и деси, последице ће се у Србији осетити преко смањења тражње за извозом (ЕУ је далеко најзначајније извозно тржиште), мањег прилива страних директних инвестиција, али, могуће је, и преко одређеног одлива иностраног капитала из домаћег финансијског система. Због тога је свакако најважнији предуслов за очекивани опоравак производње у другој половини године – повољан развој догађаја на тржишту ЕУ.

***Привредни раст Србије у средњем року пресудно ће зависити од структурних реформи и економске политике, као и од развоја економске ситуације у Европи. У оквиру економске политике кључну улогу има фискална политика.*** Анализа Фискалног савета указује на три могућа сценарија кретања привредне активности, у зависности од фискалне политике за коју се определи нова Влада. Прва опција би била да се не предузму осетне мере за смањење фискалног дефицита у 2012. и 2013. години. Висок раст јавног дуга у претходних неколико година прилично је повећао вероватноћу настанка кризе јавног дуга. Под наведеном претпоставком, сличан тренд ће се наставити, и за последицу ће имати избијање кризе и нове рецесије, вероватно још дубље од претходне, односно пад привредне активности од, по свему судећи, и преко 5%. Друга могућност претпоставља вођење фискалне политике доношењем несистематских, *ad hoc*, мера којима би се краткотрајно обезбедило одржање макроекономске стабилности, али без корених реформи које би омогућиле трајну стабилност. Под овим околностима можда би се избегла макроекономска нестабилност и дубока рецесија, али би привредни раст у наредном четворогодишњем периоду остао низак и вероватно не би могао да премаши 3% годишње. Трећа опција, коју и предлажемо у овој студији, јесте да се одмах спроведу краткорочне мере фискалне консолидације (повећање пореза, замрзавање пензија и зарада) и започну средњорочне реформе којима би се у наредном четворогодишњем периоду постепено смањивали јавни расходи, променила њихова структура и уједно побољшао пословни амбијент. У

овом случају, краткорочна фискална консолидација би имала негативан утицај на раст БДП-а у 2013. години (оцењујемо да би раст БДП-а могао да износи између 2% и 2,5% уместо процењених 3%), али би се направила база за убрзани раст БДП-а од 2014. године.<sup>10</sup> Тако би се пре 2016. године достигле, а вероватно и премашиле, стопе раста БДП-а од 5%, чиме би се до краја мандата наредне Владе потпуно надмашили сви негативни краткорочни утицаји фискалне консолидације на привреду у односу на „половично“ спровођење реформи.

### *Промена номиналне вредности БДП-а*

РЗС је средином маја објавио званичан податак о номиналној вредности БДП-а у 2010. години који је за преко 3% нижи од првобитне процене. Прерачунато на нове податке о номиналној вредности БДП-а, фискални дефицит у 2011. години износи 5% БДП-а уместо 4,7% БДП-а, а вредност јавног дуга на крају 2011. године износи 48,9% БДП-а уместо 46,6% БДП-а (према методологији прописаној Законом о буџетском систему). Наведене промене укључили смо у све постојеће податке који се мере у односу на БДП, као и у пројекције.

Вођење економских политика је у Србији веома отежано јер не постоје правовремени и тачни статистички подаци о БДП-у. Наиме, на коначну ревизију и објављивање званичног податка о номиналној вредности БДП-у чека се преко годину дана од завршетка текуће године. У претходних неколико година готово да је постала пракса да званични податак о номиналном БДП-у садржи велике корекције наниже у односу на све претходне процене. Проблем је у томе што се све економске одлуке, често и са веома значајним импликацијама, могу доносити само на основу текућих процена, које су се у претходних неколико година показале као врло непоуздане.

Други проблем је што ни након последњих корекција нисмо потпуно уверени да је последњи објављени, званични, податак о БДП-у у 2010. тачан, јер није у складу са неким другим, поузданијим и директнијим мереним макроекономским агрегатима. Наиме, од свих статистичких података са којима располажемо, по својој високој поузданости издвајају се подаци о спољној трговини, као и фискални подаци. Ти подаци се евидентирају ажурно и мере директно, те је могућност грешке врло мала. По подацима о спољнотрговинској размени, у 2010. години нето извоз је забележио знатан раст и био је једина компонента БДП-а која је те године имала позитиван раст. Бржи раст нето извоза од других компоненти БДП-а морао би онда да доведе до пада учешћа пореских прихода у БДП-у, јер је извоз мање порески оптерећен од домаће потрошње. Међутим, са новом, умањеном вредношћу БДП-а за 2010. годину расте учешће пореских прихода у БДП-у<sup>11</sup> уместо очекиваног пада. Због тога сматрамо да је могуће да ни нова званична процена БДП-а није потпуно поуздана. Слично, учешћа прихода од ПДВ-а у званичном БДП-у у Србији сада је међу највишим у Европи, иако је стопа ПДВ-а у Србији међу најнижим. Мало је вероватно да је ово тачно јер је апсорпциони јаз током претходне три године знатно смањен. Још мање је вероватно да је наплата ПДВ-а у Србији најбоља у Европи.

<sup>10</sup> Више је канала преко којих фискална консолидација пресудно утиче на убрзање привредног раста у средњем року. Дошло би до смањивања ризика земље и, последично, висине каматних стопа; повећање учешћа јавних инвестиција на рачун смањења потрошње повећало би мултипликативни утицај државне потрошње на привредни раст. Емпиријска истраживања су показала да мање учешће јавне потрошње у земљама попут Србије позитивно утиче на привредни раст и сл. Видети поглавље 5 – *Фискална консолидација и економски раст*.

<sup>11</sup> Још детаљнија анализа посматрала је само учешће прихода од ПДВ-а у БДП-у и показала да и то учешће расте.

Вероватно је да ће у наредном периоду доћи и до још једне корекције података о БДП-у, овог пута навише – због нове процене и укључивања необухваћене економије у БДП-у. Сличне корекције су већ спроведене у неким земљама у региону (Хрватска и Бугарска). Упоредна анализа, као и подаци из претходне, сличне, студије коју је спровео РЗС 2007. године, указује да званичан податак о вредности БДП-а у Србији потцењује његову стварну вредност за око 10% због необухваћене економије. За толико очекујемо да ће се приближно повећати и вредност БДП-а када се заврши ново истраживање које тренутно спроводи РЗС о овој теми (највероватније у 2013. години). Повећање БДП-а за око 10%, услед укључивања необухваћене економије, имаће за последицу смањење односа јавног дуга, пореских прихода, јавне потрошење и др. према БДП-у за око 10%.

### *1.1.2. Оцена фискалних кретања у 2012. години*

**У прва три месеца 2012. године консолидовани дефицит је износио 54,1 млрд динара, што је далеко више од планираних 26 млрд динара.** Подаци из Q1 заправо нам недвосмислено указују да ће бити знатно премашен фискални дефицит предвиђен за 2012. годину. Наиме, планирано је, а тај план је договорен и са ММФ-ом, да се у Q1 оствари дефицит у износу од 26 млрд динара, што би онда одговарало укупном годишњем дефициту од 152 млрд динара. Консолидовани дефицит у Q1 је, међутим, већи за готово 30 милијарди динара од плана, што представља толико велико одступање да се оно не може надокнадити у преосталом делу године. Због тога је већ сада извесно да ће планирани годишњи дефицит у 2012. години од 152 млрд динара бити знатно премашен.

**Знатан раст дефицита у прва три месеца 2012. године наставља се и у априлу.** Последњи доступни подаци за април указују да висок дефицит у Q1 2012. године није био само последица негативног утицаја једнократних чинилаца на јавне финансије (ванредно стање у фебруару услед временских непогода, ранија исплата субвенција и сл.). Априлски подаци сведоче о даљем повећавању дефицита опште државе преко плана, и он ће, по свему судећи, у прва четири месеца 2012. бити близу 80 млрд динара – што значи да је већ у прва четири месеца 2012. године „потрошено“ преко половине укупног планираног годишњег дефицита.

**Процена фискалних кретања до краја године је отежана.** Подаци за прва три месеца 2012. године нису потпуно репрезентативни, због деловања неуобичајено великог броја привремених чинилаца. У фебруару су ванредне временске околности утицале на смањење пореских прихода, у јануару је дошло до привременог смањења прихода од ПДВ-а (одлаган је повраћај ПДВ-а у децембру да би дефицит у 2011. био мањи, што се одразило на већи повраћај и мање приходе од ПДВ-а у јануару). У марту смо, с друге стране, уочили једнократан раст јавних прихода, који је, могуће, последица нешто већих захватања из дивиденди јавних предузећа. На расходној страни буџета дошло је до великог раста расхода буџетских корисника који остварују сопствене приходе, за које нисмо сигурни да ли ће се наставити до краја године (исплаћен је део пољопривредних субвенција из ових средстава). На све то треба додати и, сада већ евидентно, предизборно повећање јавних расхода – што већ постаје уобичајена негативна пракса у вођењу јавних финансија у Србији.

**Вероватно је одступање од планираног дефицита за око 50 до 60 млрд динара, односно дефицит у 2012. од око 205 млрд динара.** Подаци из Q1 2012, када се већ одступило од плана за око 30 млрд динара, указују на високу вероватноћу да

фискални дефицит до краја године буде знатно већи од оног који је планиран буџетом, али и нешто већи и од првобитне процене Фискалног савета из децембра.<sup>12</sup> Наиме, прелиминарна оцена Фискалног савета из децембра била је да ће дефицит у 2012. бити већи за око 30 млрд динара од планираних 152 млрд динара, јер смо очекивали да за толико подбаце јавни приходи. Идентификовали смо два разлога због којих ће се у 2012. остварити мањи прилив јавних прихода од планираног: 1) буџет је планиран са привредним растом од 1,5% БДП-а у 2012. години, док је наша оцена из децембра (коју потврђују и подаци из првог квартала) била да ће раст привреде износити 0%; 2) превише оптимистично планирање буџетских прихода, чак и када би се остварио реални раст БДП-а од 1,5%. Новост у односу на ту нашу процену јесте то што ће, по свему судећи, и јавни расходи у 2012. бити већи од плана за око 25 млрд динара – првенствено услед већих издвајања за зараде од планираних (за око 15 млрд динара). Узимајући у обзир све наведено,<sup>13</sup> очекујемо да ће дефицит консолидоване државе у 2012. години бити већи за око 55 млрд динара у односу на планирани, односно да ће износити око 205 млрд динара (6,2% БДП-а).<sup>14</sup>

**Изражени су даљи ризици да фискални дефицит буде и већи од процењеног.** Најновији подаци о привредном расту у последњем кварталу 2011. године и први показатељи за Q1 2012. године (прелиминарна процена БДП-а, пад индустријске производње, извоза и трговине на мало) указују на могућност да у 2012. години привредни раст буде негативан. Фискални савет и даље остаје при својој процени из децембра – да ће раст БДП-а у 2012. години износити око 0%, али уз напомену да би то значило да ће у другој половини 2012. године доћи до релативно снажног опоравка производње. Уколико овај опоравак изостане, у 2012. години ће доћи до пада БДП-а и последичног умањења пореских прихода. Такође, у зависности од тога на који начин ће се класификовати предстојећа финансијска интервенција државе у Агробанци и Развојној банци Војводине, могуће је да ће и то имати утицаја на додатно повећање јавних расхода државе у 2012. години.

**Јавни дуг је на крају 2011. године премашио законску границу од 45% БДП-а и наставља да расте у 2012. години.** Јавни дуг Србије, мерен у складу са Законом о буџетском систему, на крају 2011. године износио је 48,9% БДП-а<sup>15</sup>. До краја 2012. године јавни дуг ће извесно бити око 55% БДП-а, што се за земље сличне Србији показало као вредност при којој је могућа криза јавног дуга (видети поглавље 2 – *Одрживост јавног дуга*). Висина јавног дуга, која је знатно изнад законске границе и врло опасна и из угла могућности отпочињања кризе јавног дуга, у наредном периоду мораће да буде кључни параметар који ће дефинисати фискалну политику у Србији.

**Државни депозити су смањени и потребно је ново задуживање на финансијском тржишту да би се обезбедило финансирање јавних расхода.** До краја априла 2012. године потрошен је највећи део депозита који су настали емитовањем евро обвезница у септембру 2011. године. Почетком јуна се очекује исплата обвезница старе девизне штедње, чиме ће се ниво државних депозита највероватније смањити до нивоа кад је потребно ново значајније задуживање. Дакле, ново задуживање државе на

<sup>12</sup> Видети „Оцене Извештаја о фискалној стратегији и Предлога закона о буџету Републике Србије за 2012. годину“

<sup>13</sup> Због поједностављења, у тексту нисмо објаснили да је и смањење процене номиналног БДП-а од стране РЗС-а мањим делом допринело повећању учешћа фискалног дефицита у БДП-у (око 0,3 процентна поена). Односно, дефицит од 6,2% БДП-а може се представити као збир планираног дефицита од 4,25%, смањења прихода у односу на план за 1% БДП-а, повећања пореских расхода од 0,7% БДП-а и додатних 0,3% услед корекције БДП-а наниже.

<sup>14</sup> У другој половини године очекујемо опоравак привредне активности и завршетак деловања једнократног повећања расхода (предизборно трошење, ранија исплата субвенција, једнократне исплате бонуса и награда за запослене, трошкови избора и сл.), због чега ће одступање од планираних кварталних фискалних дефицита услед смањења прихода и повећања расхода бити мање него у првој половини године.

<sup>15</sup> С новом проценом РЗС-а о вредности БДП-а.

финансијском тржишту, којим ће се повећати јавни дуг, сада јесте неопходно. То ће уједно бити и добар тест перцепције инвеститора да ли је фискална политика која се води у Србији одржива.

## 1.2. Оцена фискалних кретања од 2012. до 2016. године

**Нова Влада ће одмах након формирања морати да се суочи са неповољним трендовима у јавним финансијама.** Пред новом Владом биће три могућа одговора на тренутне фискалне токове. Први је да не предузима ништа, односно да дозволи да се наставе трендови из прве половине 2012. године. Други одговор подразумева сличну имплементацију фискалних мера као у претходне четири године (начелно придржавање фискалних правила о дефициту, индексација пензија и плата у јавном сектору по фискалним правилима и повремене, *ad hoc*, мере за смањење дефицита). Трећи одговор је спровођење фискалне консолидације којом би се фискални дефицит краткорочно смањено за око 1 млрд евра (3% БДП-а) у 2012. и 2013. години, а затим би се спровођењем средњорочних реформи јавног сектора дошло до избалансираног буџета у 2016. години. Прва опција би готово извесно већ до краја 2012. године довела до кризе, тако да је нећемо детаљно разматрати. Детаљна анализа преостала два сценарија показала је да кризу јавног дуга неће бити могуће избећи ни са сличним управљањем јавним финансијама као у претходне четири године, односно да ће бити неопходно спровођење свеобухватне фискалне консолидације, коју треба пажљиво дизајнирати.

**Анализирали смо детаљно сценарио по ком нова Влада преузима затечено стање фискалног дефицита у 2012. години (око 6,2% БДП-а), а затим наставља да се држи фискалних правила о дефициту.** Плате и пензије би се и даље индексирале по посебним фискалним правилима, а сва додатна прилагођавања била би вршена са расходне стране буџета – претпостављено је да неће бити повећања пореза. Илустративни приказ значајнијих макроекономских агрегата и јавних расхода приказан је у табели 1.1.

**Табела 1.1. Сценарио наставка модела фискалне политике из периода 2009-2011 . (% БДП-а)**

Година	Дефицит	Јавни приходи	Јавни расходи	Јавни дуг	Раст БДП-а (%)
2012	6,2	41,8	48,0	54,9	0
2013	5,0	41,2	46,2	59,3	3
2014	4,2	41,1	45,3	61,7	3
2015	3,7	41,0	44,7	64,4	3
2016	3,3	40,9	44,2	66,7	3

Извор: Фискални савет

**Табела 1.1 указује на неодрживост посматраног сценарија, односно настављања са сличном фискалном политиком као у претходним годинама.** Јавни приходи ће већ у 2013. години нагло пасти у односу на 2012. годину (за око 0,6% БДП-а), зато што су за 2012. годину планирани једнократни приходи од предузећа у стечају на које неће моћи да се рачуна у 2013. години. По фискалним правилима о дефициту – у 2013. години дефицит би морао да се смањи за 1,2% БДП-а. Уз очекивани пад пореских прихода, са законски индексираним највећим ставкама буџетских расхода (пензије, плате и камате) и непромењеним учешћем инвестиција у јавној потрошњи – једино решење је да се на преосталим ставкама расхода (роба и услуге, субвенције) уштеди

око 1,4% БДП-а или преко 400 милиона евра, што сматрамо неизводљивим током једне године. Дакле, без повећања неке од најзначајнијих пореских стопа и/или замрзавања највећих ставки јавних расхода (плате и пензије) – неће бити могуће остварити дугорочно одрживу фискалну политику.

**Највећи проблем овог сценарија, међутим, представља неодржив раст јавног дуга.** Кретање јавног дуга пројектовали смо у зависности од висине фискалног дефицита и уз претпоставку да ће се ниво издатих гаранција државе (које по Закону о јавном дугу и Закону о буџетском систему спадају у јавни дуг) смањити за трећину у односу на период 2009–2012. године. Чак и под наведеним, конзервативнијим претпоставкама, јавни дуг ће у основном сценарију наставити да расте до 2016. године, када ће премашити 65% БДП-а (табела 1.1). Када на ту вредност додамо и обавезе државе по основу реституције, које ступају на снагу од 2015. године, јавни дуг би у 2016. премашао 70% БДП-а.

**У посматраном сценарију готово извесно долази до кризе јавног дуга у Србији.** Висок раст јавног дуга који произлази из претходне анализе не само што далеко премашује законску границу од 45% БДП-а већ извесно достиже и економски ниво на ком наступа криза јавног дуга за земље у развоју (табела 1.1). Стога, без снажне фискалне консолидације – која, између осталог, садржи и повећања пореза – још у првој години мандата будуће Владе, неће бити могуће избећи кризу и макроекономску нестабилност.

**Узимајући све наведено у обзир, закључујемо да само испуњавањем фискалног правила о највећем дозвољеном дефициту у 2013. години и наредним годинама, а игнорисањем фискалног правила о јавном дугу – не само што неће бити могуће избећи кризу јавног дуга већ и то прилагођавање неће бити могуће постићи без повећања битних пореза и замрзавања највећих пореских расхода (пензија и зарада).**

### **1.3. Величина потребног фискалног прилагођавања (консолидације) до 2016. године**

**Кризу јавног дуга је могуће избећи само оштрим мерама краткорочне фискалне консолидације у 2012. и 2013. години, уз даљи наставак средњорочног прилагођавања у периоду 2014–2016. године.** У графикону 1.2 приказане су путање јавног дуга у претходно описаном случају (табела 1.1) и са фискалном консолидацијом коју предлажемо у овом документу. Циљ фискалне консолидације је заустављање тренда раста јавног дуга у 2013. години и његово приближавање законској граници од 45% БДП-а у 2016. години.<sup>16</sup> То се може постићи једино оштрим резом у фискалној политици у првој години мандата Владе, а затим наставаком смањивања фискалног дефицита до избалансираног буџета у 2016. години. Напомињемо да је за преокрет тренда јавног дуга кључно да до значајног смањења фискалног дефицита дође одмах (2012. и 2013. године), јер свака друга путања смањивања дефицита (чак и када би за свој исход такође имала избалансиран буџет у 2016. години) не би имала потребан утицај на путању јавног дуга.

<sup>16</sup> Са графикона се читава да је максималан утицај фискалне консолидације на смањење јавног дуга (без реституције) спуштање на око 48,5% БДП-а у 2016. години. Међутим, са очекиваним повећањем вредности БДП-а за око 10%, што ће се највероватније десити до 2016. године, јавни дуг би се са фискалном консолидацијом спустио у 2016. години испод законске границе од 45% БДП-а. Наглашавамо и да је економски најважније преокренути путању учешћа јавног дуга у БДП-у, која би без фискалне консолидације могла да доведе до избијања кризе јавног дуга (горња линија на графикону 1.2).

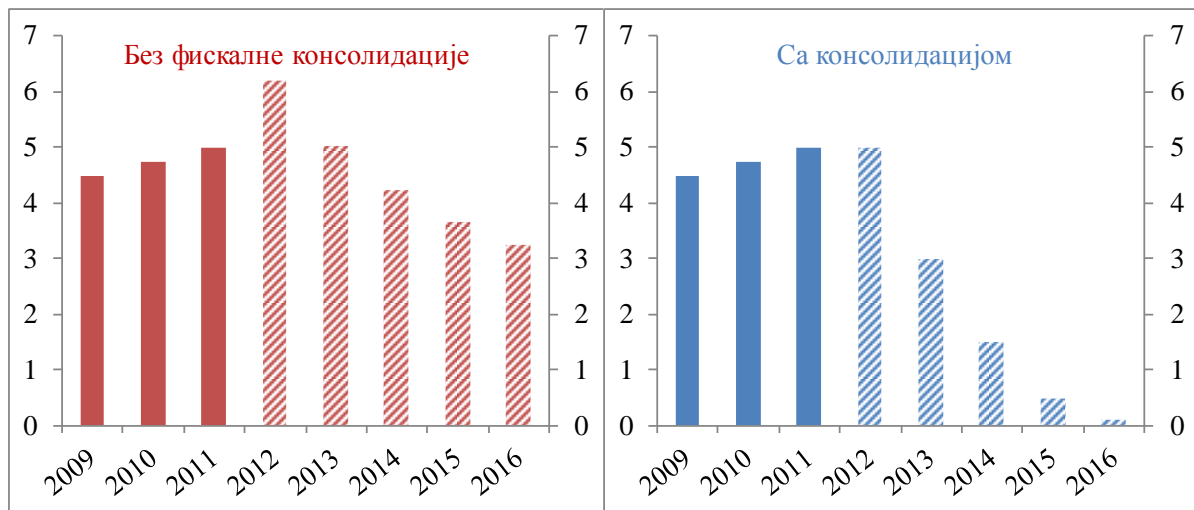
Графикон 1.2. Путања јавног дуга Србије, 2007–2016. (% БДП-а)



Извор: Фискални савет (до 2012 на основу података Министарства финансија)

Две основне компоненте које дефинишу путању јавног дуга јесу висина фискалног дефицита и издавање државних гаранција на задуживање. Пројектоване фискалне дефиците који би довели до одрживе путање јавног дуга приказали смо у графикону 1.3. Упоредо је приказано кретање дефицита уколико не би дошло до фискалне консолидације у првој години мандата Владе, већ би се она руководила само правилима о дефициту (разматрани сценарио у тачки 1.2).

Графикон 1.3. Фискални дефицити Србије без и са фискалном консолидацијом, 2009–2016. (% БДП-а)



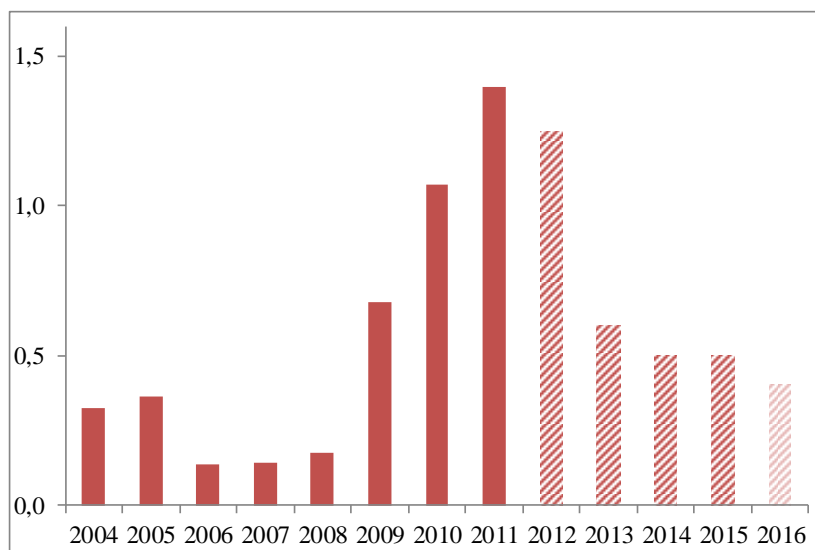
Извор: Фискални савет (до 2012 на основу података Министарства финансија)

За одрживост јавних финансија потребно је припремити две врсте мера. У графикону 1.3. види се да је потребно снажно оборити дефицит у 2012. и 2013. години,



што се може постићи само краткорочним мерама које би своје фискалне ефекте имале одмах по њиховом усвајању. У споменутом графикону, међутим, уочавамо и да само то неће бити довољно, већ да је потребно наставити са континуираним смањивањем дефицита до 2016. године, и након што се исцрпе ефекти краткорочне фискалне консолидације. Стога је неопходно детаљно припремити и другу групу мера које би подразумевале спровођење већег броја реформи. Те реформе би морале да ступе на снагу већ у 2013. години, јер би своје прве фискалне ефекте на смањење јавних расхода могле да остваре тек од 2014. године. Стога смо тако поделили и излагање – 1) на предлог мера краткорочне фискалне консолидације и 2) на средњорочне мере уштеда. Уз све то потребно је и оштро ограничење издавања државних гаранција за задуживање.

**Графикон 1.4. Годишњи прираштај гаранција\* у периоду 2004–2012. са пројекцијама њиховог ограничења у периоду 2012–2016. (% БДП-а)**



Извор: Фискални савет (до 2012 на основу података Министарства финансија)

\* Без гаранција на задуживање ЈП Путеви Србије и локалне самоуправе

**Прираштај издатих гаранција треба да се врати на сличан ниво из периода 2006–2008 године.** Од 2009. године дошло је до снажног раста у издавању државних гаранција (графикон 1.4), услед чега је знатно повећан јавни дуг. Просечан годишњи прираштај издатих гаранција у периоду 2006–2008. године износио је 0,3% БДП-а, а у периоду 2009–2012. године порастао је на преко 1% БДП-а. Да би се јавни дуг ставио под контролу (доња линија на графикону 1.2), ригорозна ограничења раста издатих гаранција у наредном периоду су неопходна.<sup>17</sup> У пракси то значи осетно смањивање државне помоћи јавним предузећима (Србијагас, ЈАТ, Железнице Србије, ЕПС).<sup>18</sup> Потребно је спречити и раст јавног дуга по основу директног задуживања државе за активности које немају за циљ финансирање дефицита (задуживање „испод црте“). Последица ће вероватно бити одустајање од неких планираних активности државе (докапитализације и др.). Сматрамо да ће економски пожељна последица неопходних ограничења у издавању гаранција и задуживању испод црте бити преко потребно

<sup>17</sup> Видети поглавље 3.

<sup>18</sup> Из прираштаја гаранција искључили смо гаранције које се издају на задуживање ЈП Путеви Србије зато што су те инвестиције већ укључене у консолидовани биланс опште државе, па су имплицитно третиране преко раста јавног дуга за финансирање дефицита.

преиспитивање државне улоге и власништва у појединим привредним субјектима. Напомињемо да Србија по великом учешћу јавног сектора у БДП-у (40%; извор: ЕБРД) знатно одудара од готово свих транзиционих економија у Европи.

#### **1.4. Предлог мера краткорочне фискалне консолидације**

*Фискалном консолидацијом је потребно смањити фискални дефицит за око 1,2% БДП-а у 2012. години и за додатних 2% БДП-а у 2013. години (табела 1.3).* За овако велико фискално прилагођавање неопходне су снажне мере и са стране јавних расхода и са стране јавних прихода. Пакет мера који предлаже Фискални савет за краткорочно фискално прилагођавање јесте комбинација повећања одређених пореских прихода (ПДВ и део акциза) и замрзавање пензија и зарада у јавном сектору. Премда је оваква комбинација мера економски најпожељнија, треба споменути и да носиоци власти могу да се одреде за номинално смањење пензија и зарада уместо повећања пореза или за, по мишљењу Фискалног савета, најлошије од понуђених решења – за високо повећање пореза уз наставак раста пензија и зарада. Ми смо разматрали детаљније предложену опцију коју сматрамо оптималном – комбинацију повећања одређених пореских прихода и замрзавања пензија и зарада у јавном сектору – док су поменути алтернативни пакети мера представљени у следећем оквиру.

*За постизање фискалне консолидације у првој години мандата Владе неопходна је билансно позитивна пореска реформа.* У графикону 1.3 уочили смо да је за одржање макроекономске стабилности неопходно брзо смањење дефицита у 2012. и 2013. години. То заправо значи ургентно повећање неке од најбитнијих пореских стопа, јер се у супротном неће остварити циљеви неопходне краткорочне фискалне консолидације. Фискални савет сматра да повећање пореза треба да буде део шире осмишљене пореске реформе, која треба да одговори на више циљева фискалне политике: 1) да подржи неопходно краткорочно фискално прилагођавање у 2012. и 2013. години, 2) да заустави пад учешћа јавних прихода у БДП-у до 2016. године, али и 3) да омогући побољшање пословног амбијента преко промене структуре привреде и подржи нови модел раста заснован на извозу преко фискалне девалвације.

*Пореска реформа, међутим, не може бити основни механизам прилагођавања јавних финансија.* Компаративне анализе указују да за земље сличне Србији није пожељно да јавни приходи буду већи од 40% БДП-а, због чега је нужно да највећи део терета прилагођавања ипак буде на страни расхода. Ефекти пореске реформе стога не треба да допринесу повећању пореских прихода за више од 1% БДП-а, а све преостало прилагођавање треба да се спроведе на страни расхода.

*Најкрупнија мера пореске политике за краткорочно смањење дефицита била би повећање ПДВ-а.* Пореска реформа би подразумевала повећање одређених пореза на потрошњу (ПДВ, акцизе), укидање изузећа и одбитака у оквиру пореза на добит предузећа и унапређење рада пореске администрације с циљем смањења пореске евазије. Економски би било оправдано да повећање пореза буде испраћено смањењем фискалних намета на рад и укидањем већег броја квазифискалних намета за привреду.

*Предлажемо да се са почетком мандата нове Владе (ефективно најкасније у септембру) као хитна мера фискалне консолидације повећа ПДВ за четири процентна поена.* То би значило повећање обе пореске стопе ПДВ-а – стандардне са 18% на 22% и ниже са 8% на 10%. Уз то, потребно је пребацивање 20% (неегзистенцијалних) производа са ниже пореске стопе на вишу пореску стопу и повећање акциза на дуванске производе и алкохолна пића. На овај начин обезбедило би

се око 0,9% БДП-а додатних пореских прихода већ у 2012. години, за колико би се смањило и дефицит.

**За јануар 2013. године предлажемо наставак спровођења свеобухватне пореске реформе, пре свега путем смањења фискалног оптерећења рада.** Наставак пореске реформе подразумевао би спровођење следећих мера, од којих би се најкрупније спроводиле од првог јануара 2013. године: 1) смањење доприноса на терет послодавца са 17,9% на 10% бруто зараде, 2) укидање и ограничавање одређеног броја квазифискалних намета, 3) укидање изузећа и одбитака у оквиру пореза на добит предузећа и 4) унапређење законске регулативе и наплате пореза на имовину. Нето ефекат пореских мера из 2012. и 2013. године био би повећање пореских прихода у 2013. години за 1% БДП-а у односу на сценарио у ком се не би повећавали порези (табеле 1.5 и 1.6) и заустављање даљег пада учешћа пореских прихода у БДП-у до 2016. године, до ког би аутономно дошло услед наставка ребалансирања привреде.<sup>19</sup>

**С расходне стране буџета, кључна мера краткорочне фискалне консолидације биће замрзавање пензија и зарада у октобру 2012. године и у 2013. години.** Будући да пореска реформа не би смела да донесе више од 1% БДП-а, потребне су оштре мере на страни расхода како би се постигло неопходно фискално прилагођавање у 2013. години (смањење расхода за додатних 2% БДП-а). Због величине потребног прилагођавања и структуре јавних расхода у Србији, потребни ефекти се могу остварити једино замрзавањем (или чак номиналним смањењем) пензија и зарада. Замрзавање пензија и зарада, осим значајне величине остварених уштеда, има и економско оправдање у чињеници да је највеће одступање у структури јавних расхода Србије у односу на сличне земље у погледу високог издвајања за пензије и плате. Такође, замрзавањем пензија и зарада у октобру 2012. године и у 2013. години спречио би се „други круг“ убрзања инфлације, до ког би могло доћи уколико дође до одређеног повећања инфлације услед повећања ПДВ-а, а онда се та једнократно повећана инфлација угради у висину пензија и зарада преко редовне октобарске индексације. Посматрано из угла јавних финансија, уграђивање могућег повећања инфлације у пензије и зараде могло би да компензује раст прихода буџета знатним повећањем расхода. Детаљнији преглед прихода и расхода консолидоване државе по ставкама дат је у табелама 1.5 и 1.6. Приказан је консолидовани биланс државе без спровођења краткорочне фискалне консолидације и са њом.

---

<sup>19</sup> Дobar пример за очекивано ребалансирање привреде може бити инвестиција компаније ФИАТ у Србију. БДП ће се са пуним радом ове фабрике увећати, али ће ефекти на пореске приходе бити знатно мањи, јер је највећи део производње намењен за извоз (без ПДВ-а), а компанија је ослобођена плаћања пореза на добит у наредном десетогодишњем периоду. Због тога ће порески приходи расти знатно мање од БДП-а.

**Табела 1.2. Консолидована држава са краткорочном фискалном консолидацијом и без ње (млрд динара), 2011–2013.**

	2011	2012	2013		2011	2012	2013
	без краткорочне фискалне консолидације				са краткорочном фискалном консолидацијом		
<b>I ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	<b>1.302,5</b>	<b>1.386,0</b>	<b>1.462,0</b>		<b>1.302,5</b>	<b>1.415,0</b>	<b>1.490,5</b>
1.1. Порески приходи	1.130,9	1.187,0	1.270,4		1.130,9	1.217,0	1.301,5
Порез на доходак грађана	150,8	160,0	171,1		150,8	160,0	171,1
Порез на добит	37,8	54,0	56,8		37,8	54,0	56,0
Порез на додату вредност	342,4	350,0	374,9		342,4	377,0	475,0
Акцизе	170,9	180,0	193,2		170,9	183,0	205,0
Царине	38,8	33,0	35,3		38,8	33,0	31,0
Остали порески приходи	43,5	45,0	48,4		43,5	45,0	48,4
Доприноси	346,6	365,0	390,6		346,6	365,0	315,0
1.2. Непорески приходи	166,9	195,0	187,0		166,9	195,0	185,0
2. Капитални приходи	2,0	1,0	1,0		2,0	1,0	1,0
3. Донације	2,6	2,0	2,0		2,6	2,0	2,0
<b>II ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>1.460,9</b>	<b>1.592,0</b>	<b>1.638,0</b>		<b>1.460,9</b>	<b>1.578,0</b>	<b>1.598,0</b>
1. Текући расходи	1.324,7	1.441,0	1.519,0		1.324,7	1.437,0	1.481,0
Расходи за запослене	342,5	376,0	396,3		342,5	374,0	383,0
Куповина роба и услуга	247,0	254,0	266,0		247,0	254,0	262,8
Отплата камата	44,8	67,0	80,0		44,8	67,0	79,0
Субвенције	80,5	97,0	91,0		80,5	97,0	91,0
Социјална помоћ и трансфери	609,0	647,0	686,0		609,0	645,0	665,0
<i>од чега: Пензије</i>	<i>446,3</i>	<i>480,0</i>	<i>507,0</i>		<i>446,3</i>	<i>478,0</i>	<i>487,0</i>
<i>Остала социјална давања</i>	<i>162,7</i>	<i>167,0</i>	<i>178,9</i>		<i>162,7</i>	<i>167,0</i>	<i>178,9</i>
2. Капитални расходи	111,2	140,0	142,0		111,2	140,0	142,0
3. Нето буџетске позајмице	25,0	11,0	10,0		25,0	11,0	10,0
Неидентификоване мере по години	-	-	-33,0		-	-10,0	-25,0
<b>III КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС (I-II)</b>	<b>-158,4</b>	<b>-206,0</b>	<b>-176,0</b>		<b>-158,4</b>	<b>-163,0</b>	<b>-107,5</b>
<i>про меморија</i>							
БДП	3.175,0	3.317,9	3.554,1		3.175,0	3.317,9	3.536,9
Раст БДП-а (%)	1,6	0,0	3,0		1,6	0	2,5
Јавни дуг (% БДП)	48,4	54,9	59,3		48,4	53,7	55,8

Извор: Фискални савет (до 2012 на основу података Министарства финансија)

*Уз повећање ПДВ-а и замрзавање пензија и плата преостало је још око 0,3% БДП-а које је потребно уштедети да би фискални дефицит у 2012. години износио 5% БДП-а и додатних око 0,7% БДП-а у 2013. години за дефицит од 3% БДП-а. У табелама 1.5 и 1.6 уочава се да предвиђене краткорочне мере (пореска реформа, замрзавање пензија и зарада) неће бити довољне за остварење пројектованих фискалних циљева (дефицити у 2012. и 2013. од 5% БДП-а и 3% БДП-а).<sup>20</sup> За остварење највећег дела потребних додатних уштеда у 2012. години предлажемо промену Закона о финансирању локалне самоуправе којом би се или потпуно повукле усвојене измене из 2011. године и учешће централне државе у порезу на зараде вратило на 60% или бар успоставио праведнији од садашњег однос у расподели пореза на зараде између локалне самоуправе и централног буџета у износу од 50% уместо садашњих 80% : 20%. Нето ефекат ове мере на смањивање дефицита у 2012. могао би да износи око 0,2% БДП-а, а у 2013. години за додатних 0,4-0,5% БДП-а.<sup>21</sup> Сматрамо да је евентуалне преостале уштеде у 2012. и 2013. години које недостају (недостаје још око 3-5 млрд*

<sup>20</sup> Донекле олакшавајућу околност представља чињеница да ће се учешће субвенција у БДП-у смањити у 2013. години за око 0,3 процентна поена, због завршетка обавеза државе у предузећу ФИАТ аутомобили Србија.

<sup>21</sup> Видети поглавље 10 – Фискална децентрализација.

динара уштеда у 2012. години и од 10-15 млрд динара у 2013. години) могуће пронаћи додатним корекцијама на позицијама дискреционих расхода.<sup>22</sup>

**Табела 1.3. Консолидована држава са краткорочном фискалном консолидацијом и без ње (% БДП-а), 2011–2013.**

	2011	2012	2013		2011	2012	2013
	без краткорочне фискалне консолидације				са краткорочном фискалном консолидацијом		
<b>I ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	<b>41,0</b>	<b>41,8</b>	<b>41,1</b>		<b>41,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,1</b>
1.1. Порески приходи	35,6	35,8	35,7		35,6	36,7	36,8
Порез на доходак грађана	4,7	4,8	4,8		4,7	4,8	4,8
Порез на добит	1,2	1,6	1,6		1,2	1,6	1,6
Порез на додату вредност	10,8	10,5	10,5		10,8	11,4	13,4
Акцизе	5,4	5,4	5,4		5,4	5,5	5,8
Царине	1,2	1,0	1,0		1,2	1,0	0,9
Остали порески приходи	1,4	1,4	1,4		1,4	1,4	1,4
Доприноси	10,9	11,0	11,0		10,9	11,0	8,9
1.2. Непорески приходи	5,3	5,9	5,3		5,3	5,9	5,2
2. Капитални приходи	0,1	0,0	0,0		0,1	0,0	0,0
3. Донације	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1	0,1
<b>II ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>46,0</b>	<b>48,0</b>	<b>46,1</b>		<b>46,0</b>	<b>47,6</b>	<b>45,2</b>
1. Текући расходи	41,7	43,4	42,7		41,7	43,3	41,9
Расходи за запослене	10,8	11,3	11,2		10,8	11,3	10,8
Куповина роба и услуга	7,8	7,7	7,5		7,8	7,7	7,4
Отплата камата	1,4	2,0	2,3		1,4	2,0	2,2
Субвенције	2,5	2,9	2,6		2,5	2,9	2,6
Социјална помоћ и трансфери	19,2	19,5	19,3		19,2	19,4	18,8
<i>од чега: Пензије</i>	14,1	14,5	14,3		14,1	14,4	13,8
<i>Остала социјална давања</i>	5,1	5,0	5,0		5,1	5,0	5,1
2. Капитални расходи	3,5	4,2	4,0		3,5	4,2	4,0
3. Нето буџетске позајмице	0,8	0,3	0,3		0,8	0,3	0,3
Неидентификоване мере по години	-	-	-0,9		-	-0,3	-0,7
<b>III КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС (I-II)</b>	<b>-5,0</b>	<b>-6,2</b>	<b>-5,0</b>		<b>-5,0</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,0</b>
<b>про мемориа</b>							
БДП	3.175,0	3.317,9	3.554,1		3.175,0	3.317,9	3.536,9
Раст БДП-а (%)	1,6	0,0	3,0		1,6	0	2,5
Јавни дуг (% БДП)	48,9	54,9	59,3		48,9	53,7	55,8

Извор: Фискални савет (до 2012 на основу података Министарства финансија)

*Потребно је спремити и (резервне) краткорочне мере за могуће додатно погоршање фискалних токова.* Већ смо напоменули да постоје ризици да фискални дефицит буде додатно повећан, пре свега, уколико раст привредне активности у 2012. години буде негативан. Због тога сматрамо да нова Влада мора да припреми и додатне мере које би се реализовале под наведеним околностима. Једна од могућих мера била би фазно спровођење пореске реформе, односно да се, уместо одједном, од првог јануара 2013. године, у више унапред дефинисаних фаза, смањују пореска оптерећења на рад. Као друго могуће решење у случају додатног погоршања фискалних токова у 2012. години предлажемо номинално смањивање зарада у јавном сектору и/или пензија, што не би био преседан у односу на земље из окружења.

<sup>22</sup> Видети и поглавља 6-11 у којима су приказане и неке могуће краткорочне уштеде по појединим ставкама буџетских расхода

### *Краткорочна консолидација без повећања пореза*

У претходном делу текста дата је напомена да је уместо комбинације повећања пореза и замрзавања зарада и пензија могуће да се слични ефекти постигну и без повећања пореза, али да би то значило номинално смањење пензија и зарада. Овде ћемо то детаљније образложити.

Из табела 1.5 и 1.6. види се да је терет предложеног модела фискалне консолидације у 2012. и 2013. години приближно једнако распоређен на: 1) пореску реформу, 2) замрзавање пензија и зарада и 3) преостале дискреционе расходе (смањење субвенција и трошкова робе и услуга). Из свих поменутих извора потребно је уштедети (повећати јавне приходе) за отприлике по 1% БДП-а како би се укупни дефицит смањило за око 3% БДП-а. У овој комбинацији могуће су алтернативе између замрзавања зарада и пензија и повећања ПДВ-а.<sup>23</sup>

Наше прелиминарне процене показују да би уколико не дође до повећања пореза, то значило номинално смањење пензија и зарада у 2012. години за око 5% (уместо повећања ПДВ-а за 2 п.п.), односно вероватно и нешто преко 5% уколико би се приликом овог смањења заштитили запослени и пензионери са минималним/најнижим примањима. Предлог Фискалног савета јесте да се неопходна фискална консолидација изврши комбинацијом повећања пореза и замрзавања зарада и пензија, међутим, будући да би се слични ефекти могли постићи и номиналним смањењем зарада и пензија, Влада може да одлучи за коју ће се од наведених опција одредити.

### **1.5. Средњорочне мере уштеда**

***Средњорочни фискални циљ треба да буде даље смањивање дефицита у периоду 2014–2016. до достизања избалансираног буџета – дефицита од 0% БДП-а у 2016. години.*** То онда значи да ће у периоду 2014–2016. године бити потребно смањити фискални дефицит за 3% БДП-а – са коликим дефицитом се улази у 2014. годину. Неопходност оштрог смањивања дефицита и након краткорочне фискалне консолидације у 2012. и 2013. години произлази из путање јавног дуга и потребе да се спречи криза јавног дуга, а његов ниво спусти што ближе законској граници од 45% БДП-а (графикон 1.2). Због тога је, осим краткорочне фискалне консолидације (тачка 1.4), одмах по формирању нове Владе потребно почети и са припремом већег броја системских реформи, чије би спровођење отпочело у 2013. години а фискални ефекти били видљиви у периоду 2014–2016. године.

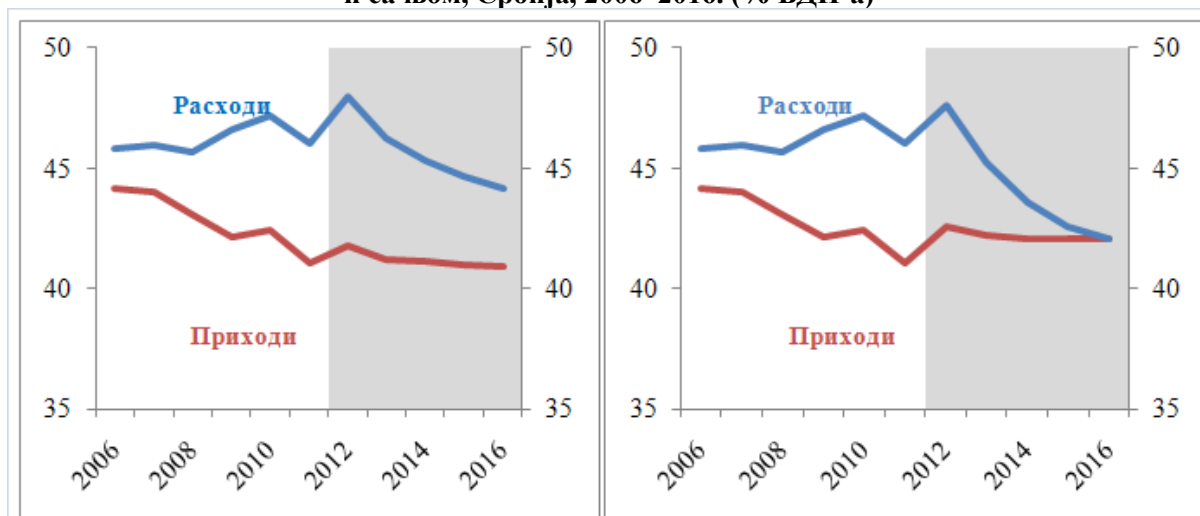
***Средњорочно смањивање фискалног дефицита остварило би се смањивањем јавних расхода.*** Економски је оправдано да се неопходно средњорочно прилагођавање фискалног дефицита спроведе са стране расхода, чије је учешће у БДП-у превисоко (у 2012. преко 47% БДП-а),<sup>24</sup> а не повећањем јавних прихода. Због тога главни приходни донети пореске реформе треба да буду ограничени у кратком року, а у средњем року пореска реформа треба да обезбеди задржавање стабилног учешћа јавних прихода у БДП-у. Стога ће у периоду 2014–2016. године учешће расхода у БДП-у морати да се

<sup>23</sup> Износ уштеда из дискреционих расхода не може се повећавати више од предвиђеног, како због њиховог малог учешћа у јавним расходима тако и због временског оквира неопходног за спровођење реформи постојећих система којима би се те уштеде обезбедиле. Такође, иако се отпуштање вишка запослених у јавном сектору као опција често помиње у јавности – она није спроводљива у кратком року. Видети поглавље 7 – *Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору.*

<sup>24</sup> И овде треба задржати одређене резерве у погледу заиста веома високог учешћа јавних расхода у БДП-у, будући да је вероватно да је вредност БДП-а нешто потцењена.

смањи за три процентна поена. У графикону 1.5 приказана је пројекција учешћа јавних прихода и расхода у БДП-у без (неопходне) фискалне консолидације и са њом.

**Графикон 1.5. Пројекција пореских прихода и расхода без фискалне консолидације и са њом, Србија, 2006–2016. (% БДП-а)**



Извор: Фискални савет (до 2012 на основу података Министарства финансија)

*У смањењу учешћа укупних јавних расхода у БДП-у потребно је знатно повећати ниво јавних инвестиција.* Ниво јавних инвестиција у Србији, који се у претходне три године кретао око 3,5% БДП-а, није довољан да подржи одрживи раст привреде. Стога сматрамо да би учешће инвестиција у БДП-у требало да се повећа у средњем року на око 5% БДП-а – са 4% БДП-а, колико је планирано у 2012. години, а највероватније ће бити максимално могуће и у 2013. години. Због тога је потребно направити још веће средњорочне уштеде на текућим расходима. У укупном смањењу јавних расхода од 3% БДП-а од 2014. до 2016. године, дакле, потребно је смањити учешће текућих јавних расхода за 4% БДП-а, како би се ослободио још 1% БДП-а за повећање инвестиција.

*Део смањења јавних расхода у периоду 2014–2016. године обезбедиће се законском индексацијом пензија и зарада (око 2% БДП-а), а део спровођењем реформи.* План краткорочне консолидације подразумевао би замрзавање пензија и плата у октобру 2012. године и у 2013. години са евентуалним изузећем социјално најугроженијих категорија (минималне пензије/зараде). Након тога би се наставило са законском индексацијом (посебна фискална правила, Закон о буџетском систему). По посебним фискалним правилима, плате у јавном сектору се индексирају два пута годишње. Маса средстава за плате рашће по стопи раста потрошачких цена увећаној за половину раста из претходне године. Просечне пензије ће расти по стопи раста потрошачких цена увећаној за раст БДП-а преко 4% из претходне године. Учешће пензија и плата у БДП-у би се у периоду 2014–2016. године на овај начин смањило за 2% БДП-а у односу на 2013. годину, што значи да је преостало још око 2% БДП-а уштеда на преосталим текућим расходима (набавка робе и услуга, субвенције, социјална давања).

*Неопходна је реформа пензионог система којом би се тај систем учинио одрживијим и правичнијим.* Издвајања за пензије чине највећи део јавне потрошње (око 30% свих јавних расхода), њихово учешће у БДП-у Србије је веће него у другим

земљама, те је неопходно трајно га смањити на одрживи ниво.<sup>25</sup> Приходи Фонда ПИО покривају тек око 50% расхода за пензије, док се остатак потребних средстава обезбеђује трансферима из републичког буџета. У оквиру могућег правца пензионе реформе у средњем року, предложили смо увођење система актуарских фактора правичности за превремено пензионисање, повећање старосне границе за пензионисање жена и промену старосне границе у складу са повећањем животног века. Уштеде које ће се на овај начин остварити до 2016. године износе до 0,2% БДП-а (уколико би реформа ступила на снагу 2013. године). Према ниво уштеда који се остварује до 2016. године и не изгледа претерано велики, требало би имати у виду да се стварне фискалне уштеде услед спровођења пензионе реформе не остварују у средњем, већ у дугом року, а да је предложене кораке неопходно учинити већ сада како би систем био трајно унапређен (што ће се у пуном обиму видети тек за 10 до 15 година). У погледу осталих социјалних издвајања сматрамо да њих треба изузети из смањивања јавних расхода, односно да њихово учешће у БДП-у треба задржати приближно непромењеним, све док се не заврши процес фискалне консолидације и реформи којима ће се обезбедити довољан раст привредне активности и запослености.

**Реформом система зарада и запослености се до 2016. године могу остварити уштеде од око 0,4% БДП-а.** Учешће расхода за зараде у БДП-у је, слично као и код пензија – превисоко. Основни разлог за ово одступање је неодрживо висок ниво зарада у сектору државе у односу на продуктивност српске привреде и ниво зарада у приватном сектору. Више студија је показало да постоје вишкови запослених у појединим деловима државног сектора. Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору коју предлагемо подразумевала би увођење јединственог система платних разреда за запослене у јавној служби,<sup>26</sup> смањење запослених у локалној администрацији, смањење броја немедицинског особља у здравству и вишка наставног особља у основном образовању.<sup>27</sup> Очекиване уштеде по основу ове реформе би до 2016. могле да достигну око 0,4% БДП-а.

**Реформама је потребно, у периоду 2014–2016. године, смањити учешће директних субвенција у БДП-у за око 0,6% БДП-а.**<sup>28</sup> За остварење ових уштеда биће, међутим, неопходно спровести реформу локалних и државних јавних предузећа, смањити и постепено укинути субвенције за инвестиције и запошљавање и уместо тога спровести реформе којима би се унапредио пословни амбијент. Додатне реформе повезане са субвенцијама односе се на промену структуре и механизма доделе субвенција железницама и унапређење система субвенционисања пољопривреде како би се подстакло раст продуктивности у овој делатности. Уштеде по основу индиректних субвенције биле би такође изражене, иако оне не утичу на консолидовани биланс државе. Овде су пре свега могуће уштеде за субвенције по основу повезивања радног стажа, субвенције преко ванбуџетских институција (као што је Фонд за развој), као и за субвенције које се одобравају преко других фондова и агенција.

**Један део од преосталих потребних уштеда моћи ће да се обезбеди уштедама у набавци робе и услуга.** Преостале уштеде које је потребно обезбедити у средњем року (ван индексација и реформи пензија и зарада и субвенција) износе око

<sup>25</sup> Видети поглавље 6 – *Фискална одрживост пензијског система Србије*.

<sup>26</sup> Приликом увођења јединственог система платних разреда не сме се дозволити било какав фискални трошак изједначавања платних разреда. Односно мора се ићи на смањивање оних зарада које одскачу изнад уобичајених зарада за исти или сличан посао у јавној служби.

<sup>27</sup> Видети поглавље 7 – *Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору*.

<sup>28</sup> На субвенцијама су заправо могуће и знатне краткорочне уштеде. Видети поглавље 9 – *Анализа могућих уштеда у области субвенција*.



0,8% БДП-а. Потребне уштеде се могу остварити на преосталим дискреционим расходима – односно набавци робе и услуга.<sup>29</sup> Треба, међутим, имати у виду да, можда и супротно уверењу јавности, набавка робе и услуга пружа врло ограничене могућности за уштеде. Знатан део расхода за робу и услуге заправо и није дискреционе природе. У набавку робе и услуга спадају и трошкови струје и комуналија, а из специјализованих услуга исплаћују се плате научним радницима у фундаменталним, природним наукама. Додатно ограничење представља чињеница да се највећи део набавки робе и услуга спроводи ван централног републичког буџета – преко РФЗО, локалне самоуправе, па и агенција и ванбуџетских фондова. Одређене уштеде у набавци робе и услуга се стога могу остварити директно – унапређењем система јавних набавки, али и индиректно – унапређењем ефикасности локалних самоуправа и побољшањем привредног амбијента на локалном нивоу<sup>30</sup>, као и унапређењем функционисања државних агенција и ванбуџетских фондова.<sup>31</sup> Укупне средњорочне уштеде које се могу остварити на набавци робе и услуга свим поменути реформама процењујемо на око 0,5-0,7% БДП-а.

***Преостало смањење јавних расхода од око 0,2% БДП-а у периоду 2014–2016. године оствариће се смањивањем расхода за камате.*** Спровођењем краткорочних и средњорочних мера фискалне консолидације учешће јавног дуга у БДП-у смањиће се са око 56% БДП-а на око 48,5% БДП-а. То ће утицати, само по себи, на смањење годишњих издвајања за плаћање камата (табела 1.4). Треба, међутим, поменути да би фискална консолидација и враћање јавних финансија Србије на одрживу путању утицало и на знатно појевтињење каматне стопе по којој би се држава задуживала, што онда такође смањује расходе за камате.

У табели 1.4 илустративно је приказано могуће кретање прихода и расхода до 2016. године. У табелу су укључене и планиране фискалне уштеде услед спровођења реформи.

---

<sup>29</sup> Ако изузмемо јавне инвестиције које су неопходне за економски развој земље (што не значи да не треба повећати ефикасност њиховог спровођења) и део субвенција на којима смо уштеде већ квантификовали, преостају још једино набавке робе и услуга на којима Влада може дискреционим мерама, без промене законске регулативе и укидања стечених права, смањити расходе.

<sup>30</sup> Видети поглавље 10 – *Фискална децентрализација*.

<sup>31</sup> Видети поглавље 11 – *Сопствени приходи буџетских корисника и ванбуџетских фондова*.

Табела 1.4. Србија. Сценарио фискалне консолидације и средњорочних реформи, 2012–2016.

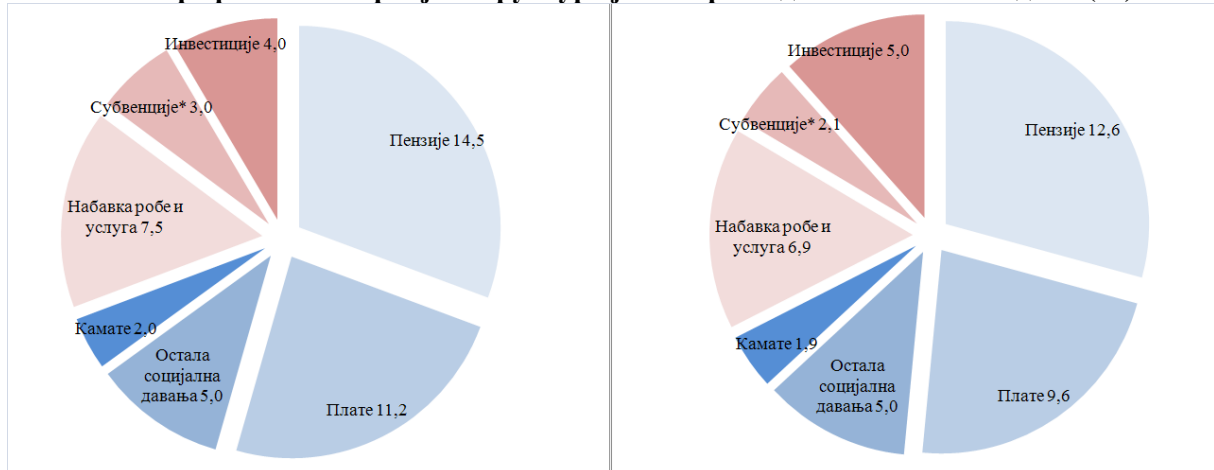
	2012	2013	2014	2015	2016
	% БДП				
<b>I ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	<b>42,6</b>	<b>42,1</b>	<b>42,0</b>	<b>42,0</b>	<b>42,0</b>
1.1. Порески приходи	36,7	36,8	36,8	36,9	36,8
Порез на доходак грађана	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9
Порез на добит	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
Порез на додату вредност	11,4	13,3	13,2	13,1	13,0
Акцизе	5,5	5,8	5,8	5,8	5,8
Царине	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6
Остали порески приходи	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Доприноси	11,0	9,0	9,2	9,3	9,3
1.2. Непорески приходи	5,9	5,1	5,0	4,9	4,9
2. Капитални приходи	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Донације	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>II ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>47,6</b>	<b>45,2</b>	<b>43,5</b>	<b>42,5</b>	<b>42,0</b>
1. Текући расходи	43,3	41,9	40,1	38,9	38,0
Расходи за запослене	11,3	10,8	10,2	9,8	9,6
Куповина роба и услуга	7,7	7,4	7,2	7,0	6,9
Отплата камата	2,0	2,2	2,1	2,0	1,9
Субвенције	2,9	2,6	2,3	2,1	2,0
Социјална помоћ и трансфери	19,4	18,8	18,4	18,0	17,6
<i>од чега: Пензије</i>	14,4	13,8	13,2	12,9	12,6
<i>Остала социјална давања</i>	5,0	5,1	5,1	5,1	5,0
2. Капитални расходи	4,2	4,0	4,2	4,5	5,0
3. Нето буџетске позајмице	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
<b>Неидентификоване мере (кумулатив)</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>
<b>III КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС (I-II)</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>про меморија</b>					
Допринос реформи смањењу дефицита (годишњи)	-	-	0,7	0,6	0,5
БДП	3175,0	3536,9	3788,7	4137,2	4517,9
Раст БДП-а (%)	0	2,5	3	5	5
Јавни дуг (% БДП)	53,7	55,8	54,4	51,7	48,6

Извор: Фискални савет

**Реформама ће се обезбедити и неопходна промена структуре јавних расхода.** Структура јавне потрошње у Србији у 2012. години, као и могућа структура јавних расхода у 2016. години – након спровођења предложених реформи – приказана је у графикону 1.8. У овом графикону уочавамо пожељан раст издвајања за инвестиције, као и смањење учешћа издвајања за пензије и зараде (које представљају основну неравнотежу тренутног буџета). Додатна индикација коју пружа споменути графикон је и то да је немогуће остварити знатније уштеде на дискреционим расходима. Наиме, у графикону смо различитим бојама означили расходе који су дефинисани законима и на које економска политика не може осетније утицати без промене законске регулативе или губитка појединих стечених права (плате, пензије, остала социјална давања и камате) од расхода који су у основи дискрециони – инвестиције, субвенције и набавка

робе и услуга.<sup>32</sup> На оба графика уочавамо да далеко највећи део јавних расхода одлази управо на законом дефинисане ставке, те да се потребне уштеде неће моћи остварити без њиховог израженијег доприноса (илустративно – потребне средњорочне уштеде од 4% БДП-а веће су од укупног издвајања за субвенције, као и од половине издвајања за набавку робе и услуга).

**Графикон 1.8. Србија. Структура јавних расхода 2012. и 2016. године (%)**



Извор: Фискални савет

\* У Субвенције су укључене и нето буџетске позајмице.

**Важан аспект фискалне консолидације и спровођења реформи јесте успостављање темеља за висок и одржив привредни раст.** Спровођење реформи јавне потрошње је потребно не само због очекиваних фискалних ефеката. Већина предвиђених реформи би несумњиво имала позитиван утицај на привредни раст и квалитет живота у Србији. Фискална консолидација ће омогућити повољније финансирање привреде, јер ће смањење јавног дуга утицати на смањење премије ризика земље, а промена структуре јавне потрошње ка већем учешћу инвестиција директно ће утицати на бржи привредни раст, јер јавне инвестиције имају већи мултипликатор од текуће потрошње. Смањење фискалног дефицита и јавног дуга утицаће и на смањење спољнотрговинског дефицита, стабилизацију курса динара. Спровођење предложених реформи позитивно ће деловати на економски раст – поправљањем пословног амбијента, стимулисањем развоја приватног сектора, ребалансирањем привреде од потрошње ка извозу, повећањем конкурентности услед ефеката фискалне девалвације, установљавањем предвидљивог пословног окружења и сл.

**Са спровођењем реформи потребно је отпочети већ у 2013. години, па их је потребно детаљно припремити још у 2012. години.** Највеће фискалне ефекте реформе треба да донесу у 2014. и 2015. години (табела 1.4 – допринос реформи). Потреба да се знатан фискални ефекат реформи види већ у 2014. и 2015. години заправо значи да њихово спровођење треба да отпочне најкасније почетком 2013. године, будући да ће за прве веће фискалне уштеде бити потребно најмање годину дана. Због тога у наредним поглављима анализирамо могућности спровођења појединих реформи, предлагемо правце у којима би требало да се спроводе и дајемо, где је могуће, процену могућих уштеда.

<sup>32</sup> Детаљнија анализа показује да се и на највећи део ових расхода не може утицати без спровођења опсежних реформи.

*Потребно је већ сада размишљати и о могућим додатним мерама које би се спроводиле у случају продужене рецесије у ЕУ.* Претпоставке на којима смо градили фискални оквир за период 2014–2016. године полазе од тога да ће спроведене реформе и фискална консолидација обезбедити релативно високу стопу привредног раста од око 5% од 2015. године. Чинилац који може у великој мери утицати на ову пројекцију, а на који Влада не може утицати својим економским политикама, јесте привредни раст у ЕУ, са којом је домаћа привреда повезана. У случају продужене рецесије у ЕУ, могуће је да се неће остварити пројектоване стопе раста у Србији, што онда може да утиче да се не оствари планирано смањивање дефицита и јавног дуга. Будући да ће приоритет вођења фискалне политике у наредном периоду бити избегавање кризе јавног дуга, Влада мора бити спремна да у случају неповољног расплета кризе у Европи настави са рестриктивним краткорочним мерама – продужено замрзавање пензија и зарада, додатно повећање одређених пореза у складу са новијом праксом из ЕУ и сл.

#### *Фискална консолидација и реформе јавног сектора*

Да би се остварило планирано смањивање јавне потрошње у односу на БДП, неопходно је да секторске стратегије за поједине области (образовање, здравство, одбрану, науку, културу, субвенције – пољопривреду, јавне инвестиције и др.) буду конзистентне са планираним смањењем укупне јавне потрошње. Постоји тенденција да се у скоро свим секторским стратегијама, које представљају основу за реализацију реформи у појединим областима, као један од најважнијих циљева поставља раст учешћа расхода за ту област у БДП-у. Ако би учешће расхода у БДП-у за све области порасло (образовање, наука, здравство, култура, екологија, пољопривреда, подстицаји за запошљавање и др.), то би за резултат имало знатно повећање учешћа јавних расхода у односу на БДП у односу на садашњи висок ниво.

У претходном делу овом поглавља дате су детаљне пројекције консолидованих прихода и расхода по економској намени, које су у складу са наведеном границом за јавну потрошњу од 42% БДП-а.<sup>33</sup> У складу с тим пројекцијама, највеће уштеде треба да се остваре на расходима за пензије, плате и субвенције. Међутим, у општи оквир за државне расходе треба да се уклопе расходи за све функције које обавља држава: опште јавне услуге, одбрану, унутрашњу безбедност, економске послове, социјалну заштиту, укључујући и пензије, здравствену заштиту, образовање, науку, станоградњу и комуналне послове, рекреацију, културу, религију, екологију и др. Билансна конзистентност подразумева да се и расходи по функцијама државе у наредне четири године смање на 42% БДП-а. То значи да фискална консолидација подразумева да ће учешће у БДП-у већине сектора у оквиру државе бити смањено или да ће остати на садашњем нивоу. Међутим, раст БДП-а омогућио би да се реални ниво већине јавних расхода у средњем року (три-четири године) повећа, али спорије од раста БДП-а.

Посматрано по функцијама државе, највеће уштеде треба да се остваре у области пензија (уштеде од 1,8 п.п. БДП-а), које чине изразито највећи део сектора социјалне заштите по функционалној класификацији. На другом месту по билансном значају налазе се уштеде за плате од 1,7% БДП-а, које би се распоредиле сразмерно по свим

<sup>33</sup> Подсећамо још једном да ће, након што се обрачун БДП-а усклади са међународном методологијом, БДП Србије бити повећан за око 10%, што ће имати за последицу смањење свих количника који у именуоцу садрже БДП. У том случају, учешће јавне потрошње у БДП-у би износило око 38%, уместо наведена 42%. Међутим, када би се у консолидовани биланс опште државе укључили сви облици потрошње (који сада нису укључени), учешће јавне потрошње би се вероватно приближило вредности од 40% БДП-а и према новој методологији обрачуна.

секторима државе. С обзиром на структуру запослених, највеће уштеде за плате оствариле би се у образовању, здравству, безбедносним службама и локалној и централној администрацији, тј. у секторима који имају највећи број запослених. Уштеде при набавци робе и услуга, које би се оствариле првенствено преко усавршавања система јавних набавки, могле би да износе око 0,5% БДП-а, а да се при томе не смањи квалитет јавних услуга. Посматрано по функцијама, највеће уштеде по основу набавки робе и услуга оствариле би се у секторима који су њихови највећи купци: здравство, полиција, војска, образовање и др. Да би смањење расхода за плате и куповину робе и услуга допринело смањењу укупне јавне потрошње, али и потрошње на поједине функције државе, неопходно је да се уштеде за ове намене не искористе за повећање других расхода у оквиру одређених функција.

Када су посредни економски послови државе, њихово учешће у БДП-у остало би приближно непромењено, али би се знатно променила њихова структура: учешће јавних инвестиција у БДП-у повећало би се за око 1% БДП-а, док би се учешће субвенција, укључујући и нето позајмице, смањило за приближно исти проценат. Издвајања у стамбене и комуналне услуге из буџета могла би се смањити, првенствено преко смањења субвенција локалним комуналним предузећима (0,3% БДП-а). Одређене додатне уштеде биле би остварене припајањем, обједињавањем или укидањем неких ванбуџетских институција (0,2% БДП-а). Мада су издвајања за поједине функције државе (екологија, култура, наука) врло скромна, у наредне четири године раст издвајања за ове намене могућ је само по основу раста БДП-а.

## 2. ЈАВНИ ДУГ СРБИЈЕ И ЊЕГОВА ОДРЖИВОСТ

### Текућа кретања и проблеми

Јавни дуг у Србији током претходне четири године убрзано расте тако да је током 2011. године превазишао законску границу од 45% БДП-а, а у 2012. години достићи ће око 55% БДП-а. Системски узроци раста јавног дуга нису отклоњени (фискални дефицит, гаранције) па ће, у случају изостанка фискалне консолидације, раст јавног дуга у односу на БДП и у будућности бити настављен. Србија се већ сада налази у зони у којој вероватноћа избијања дужничке кризе није мала. Сваки додатни раст јавног дуга у односу на БДП повећава споменуто вероватноћу – евентуални изостанак споразума са ММФ-ом могао би да буде окидач који би покренуо дужничку кризу у Србији.

### Предлог мера

1. У кратком року: очување постојећег законског оквира којим се максимални однос јавног дуга према БДП-у ограничава на 45% (без дуга по основу реституције), а структурни фискални дефицит на 1% БДП-а. Осим тога, неопходно је прецизно законско дефинисање обухвата јавног дуга, као и начина рачунања његовог односа према БДП-у.
2. У средњем року, законски оквир би се унапредио:
  - усклађивањем правила о структурном фискалном дефициту са ЕУ;
  - увођењем низа сукцесивних граница за јавни дуг, чије би достизање аутоматски обавезивало Владу да предузме унапред дефинисане мере за заустављање раста јавног дуга.
3. Кључне мере за заустављање раста јавног дуга су:
  - нагло обарање фискалног дефицита у 2013. години на око 3% БДП-а и остварење уравнотеженог буџета од 2016. године;
  - ограничавање прираста гаранција на 2 процентна поена БДП-а у току наредне четири године, односно на највише 0,6 процентних поена БДП-а у току једне године.

### Очекивани ефекти

Фискална консолидација би знатно успорила раст јавног дуга у односу на БДП у 2013. години, да би у 2014. години раст био заустављен, а након тога, однос јавног дуга према БДП-у (не рачунајући привремени скок обавеза по основу реституције у 2015. години) почео би да опада. У средњем року након 2016. године, јавни дуг Србије би се стабилизовао на нивоу од 35-40% БДП-а. Фискална консолидација којом би се смањило структурни фискални дефицит, и тиме отклонили системски разлози раста јавног дуга у односу на БДП, знатно би смањила ризик јављања дужничке кризе у Србији, што би допринело стварању повољног амбијента за раст привреде.

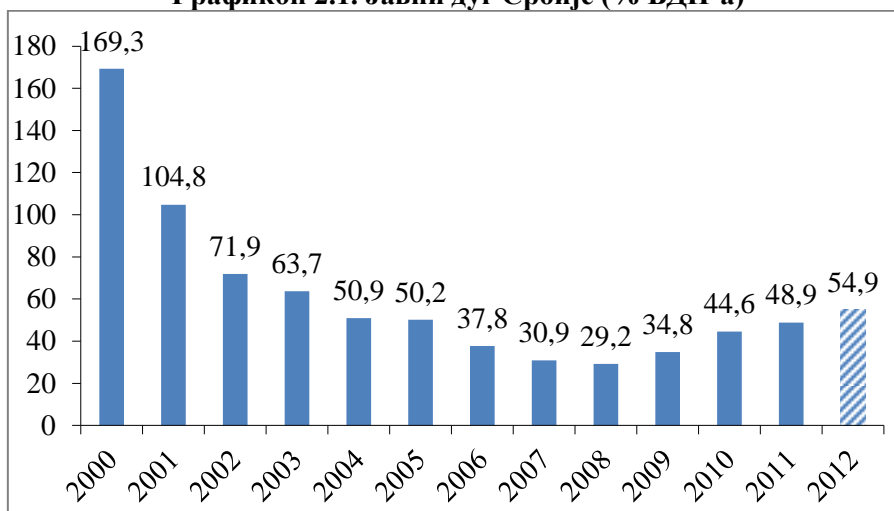
*Јавни дуг у Србији порастао је за 5,7 млрд евра у периоду 2008–2011. године, док је његово учешће у БДП-у повећано за 17,5 процентних поена.* Јавни дуг је током 2011. године прешао законску границу од 45% БДП-а, а у 2012. години се очекује његов даљи раст, тако да ће сасвим сигурно прећи границу од 50% БДП-а. Главни генератор

раста јавног дуга је висок укупни и примарни фискални дефицит, који, за разлику од других европских земаља, нема тенденцију смањивања. Фискални дефицит у Србији је доминантно структурне природе, што значи да је он последица системског несклада између пореза и политике јавних расхода, а не цикличних фактора. Уколико се фискални дефицит не смањи знатно и нагло, у наредним годинама наставиће се убрзани раст јавног дуга. Србија се већ сада налази у зони у којој вероватноћа дужничке кризе није мала, па би сваки додатни раст јавног дуга у односу на БДП повећао вероватноћу овакве кризе. Евентуални изостанак брзог споразума са ММФ-ом могао би да буде окидач који би покренуо дужничку кризу у Србији. Постојећи законодавни оквир којим се ограничава максимални однос јавног дуга према БДП-у на 45%, док је структурни фискални дефицит ограничен на 1% БДП-а, оцењује се као примерен за Србију. У средњем року, могућа су одређена побољшања законске регулативе у правцу усклађивања границе за структурни дефицит са ЕУ. Осим тога, било би пожељно да се уведе низ сукцесивних граница за јавни дуг, чије би достизање значило аутоматско предузимање одређених мера од стране Владе (замрзавање плата и пензија, замрзавање укупне јавне потрошње и др.). Најважније мере за заустављање раста јавног дуга јесу смањивање фискалног дефицита и ограничавање издавања државних гаранција. Уколико би се оне примениле, раст јавног дуга био би заустављен у 2014. години на око 55% БДП-а, да би, након тога, његов однос према БДП-у почео да опада.

## 2.1. Стање и проблеми

*У кретању јавног дуга Србије током претходних 12 година постоје два изразито различита тренда.* У периоду 2001–2008. године апсолутни ниво јавног дуга Србије опада, као и учешће јавног дуга у БДП-у. Други период се карактерише релативно брзим растом апсолутног нивоа јавног дуга, као и његовог учешћа у БДП-у. Јавни дуг Србије је од краја 2000. до краја 2008. године смањен за око 5,4 млрд евра или за 38%. Главни фактори који су утицали на смањење апсолутног нивоа јавног дуга у периоду 2001–2008. године су релативно висок отпис јавног дуга према повериоцима из Париског и Лондонског клуба и редовно враћање доспелих дугова (само по основу девизне штедње годишње је враћано око 250 милиона евра), првенствено приходима од приватизације. Приходи од приватизације су у овом периоду коришћени и за покривање фискалног дефицита па се држава није задуживала упркос томе што је у свим годинама, осим у 2005. години, остваривала фискални дефицит. У овом периоду добијене су знатне донације којима је такође финансиран дефицит државе. Опадање односа јавног дуга према БДП-у у периоду 2001–2008. било је још брже, јер је осим пада апсолутног нивоа дуга, БДП релативно брзо реално растао (око 5% годишње), а висока реална апрецијација динара је повећавала вредност БДП-а (у еврима) и на тај начин обарала однос јавног дуга (који је у овом периоду био скоро у целини у девизама) према БДП-у.

Графикон 2.1. Јавни дуг Србије (% БДП-а)



*Од почетка економске кризе апсолутни ниво јавног дуга, као и његово учешће у БДП-у, расте.* Од краја 2008. до краја 2011. године јавни дуг Србије повећан је за 5,7 млрд евра или за око 65%, док је његово учешће у БДП-у повећано за 17,5 процентних поена.<sup>34</sup> Главни фактор који је утицао на раст јавног дуга у периоду 2009–2011. године је релативно висок фискални дефицит, који је највећим делом финансиран задужевањем, а не приходима од приватизације, као у претходном периоду.

Табела 2.1. Динамика јавног дуга Србије (млрд евра)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Q1 2011	Q2 2011	Q3 2011	Q4 2011	Q1 2012
I. Укупне директне обавезе	14,17	13,43	11,38	10,80	9,33	9,62	8,58	8,03	7,85	8,46	10,46	11,01	11,58	12,62	12,36	12,46
Унутрашњи дуг	4,11	3,87	4,15	4,24	4,07	4,26	3,84	3,41	3,16	4,05	4,57	5,30	5,64	5,65	5,12	5,33
Спољни дуг	10,06	9,56	7,23	6,56	5,27	5,36	4,75	4,62	4,69	4,41	5,89	5,72	5,94	6,98	7,24	7,14
II. Индиректне обавезе	-	0,00	0,15	0,22	0,34	0,66	0,80	0,85	0,93	1,39	1,71	1,68	1,71	2,12	2,11	2,15
III. Укупан јавни дуг (I+II) <sup>1</sup>	14,17	13,43	11,53	11,02	9,68	10,28	9,38	8,88	8,78	9,85	12,17	13,00	13,59	15,04	14,77	14,92
Јавни дуг/БДП - процена <sup>2</sup>	169%	105%	73%	66%	55%	52%	38%	31%	29%	35%	45%	45%	46%	48%	49%	50%

1) Према закону о јавном дугу, јавни дуг обухвата дуг Републике који настаје по основу уговора који закључи Република, по основу хартија од вредности, по основу уговора или споразума којим су реорганизиране обавезе које је Република преузела по раније закљученим уговорима, као и емитованим хартијама од вредности по посебним законима, дуг Републике који настаје по основу дате гаранције Републике или по основу непосредног преузимања обавезе у својству дужника за исплату дуга по основу дате гаранције, односно по основу контрагаранције коју даје Република, дуг локалне власти за које је Република дала гаранцију. Од 2011. укључен и дуг локалне самоуправе.

2) Процена Фискалног савета (као основ за поређење користи се сума номиналног БДП у текућем и претходна три квартала)

У графикону 2.2. приказани су доприноси појединачних фактора у промени односа јавног дуга према БДП-у у периоду 2008-2011. године. Најзначајнији и најпостојанији утицај на прираст јавног дуга имао је примарни фискални дефицит.<sup>35</sup> Примарни фискални дефицит је у посматране четири године у просеку износио 3,1% БДП-а. Да је утицај свих осталих фактора на јавни дуг био једнак нули, учешће јавног дуга у БДП-у би се у наведене четири године повећало за 12,4 процентних поена. Из

<sup>34</sup> Када је посредни законски обухват јавног дуга у Србији, постоји несклад између Закона о јавном дугу и Закона о буџетском систему, а ниједан од ова два закона нису усаглашени са методологијом ЕУ. Фискални савет је почетком 2012. године предложио промену методологије обрачуна јавног дуга, као и прецизирање начина рачунања његовог односа према БДП-у (видети: Фискални савет [2012]).

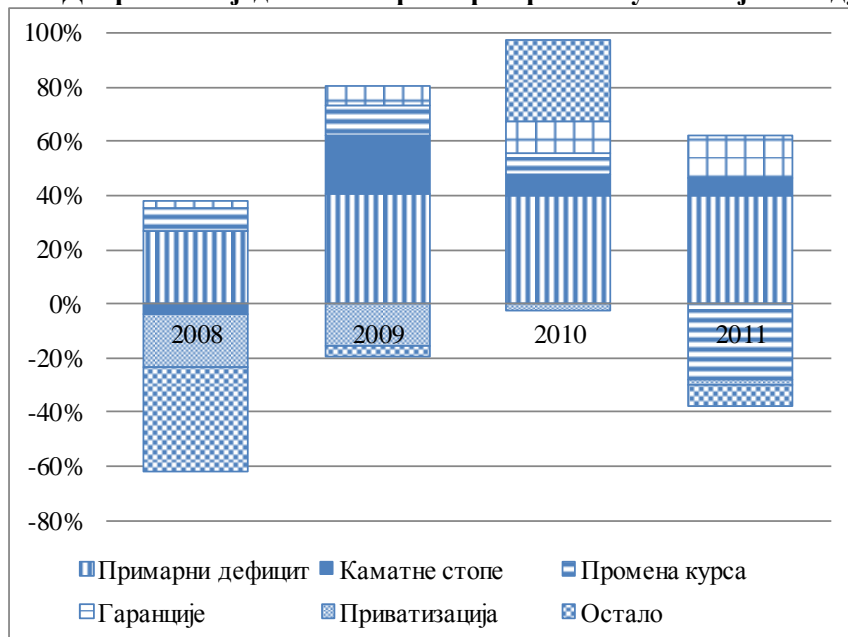
<sup>35</sup> Примарни фискални дефицит је једнак укупном фискалном дефициту умањеном за трошкове камата на јавни дуг.



претходног следи да је примарни фискални дефицит под осталим непромењеним условима одговоран за око 70% повећања учешћа јавног дуга у БДП-у. Следећи важан фактор који је у наведеном периоду утицао на раст јавног дуга јесу државне гаранције, чији је просечан годишњи прираст у наведеном периоду учествовао са око 0,8% у БДП-у. Њихов изоловани утицај на раст учешћа јавног дуга у БДП-у у наведеном периоду кумулативно износи 3,2% БДП-а, што значи да је раст гаранција одговоран за око 18% прираста учешћа јавног дуга у БДП-у. При томе је релевантно то да се утицај гаранција на раст јавног дуга у току последње четири године повећава (видети следеће поглавље о гаранцијама). Из претходног следи да су доминантан утицај на повећање учешћа јавног дуга у БДП-у имала два фактора која се налазе под директним утицајем државе – примарни фискални дефицит и гаранције, који су одговорни за око 90% прираста јавног дуга у БДП-у. Сличан утицај на раст јавног дуга као и гаранције имала је и разлика реалних каматних стопа и стопа раста БДП-а. Уколико се период 2008–2011. године посматра као целина, промене реалног курса нису утицале на однос јавног дуга према БДП-у – ефекти реалне депрецијације у периоду 2008–2010. године на раст односа јавног дуга према БДП-у у целини су неутралисани апрецијацијом динара током 2011. године.

На кретање учешћа јавног дуга у БДП-у у појединим годинама у великој мери су утицали и ванредни догађаји који делују мимо фиксног дефицита. Међутим, утицај наведених фактора се у посматраном периоду као целини великим делом поништава, тј. њихов нето утицај на смањење односа јавног дуга према БДП-у износио је 1,2 процентна поена. Најзначајнији ванредни догађаји који су утицали на смањење јавног дуга су отпис дела Косовског дуга према Светској банци 2008. године, у износу од око 400 милиона евра, као и повећање јавног дуга за око 380 милиона евра у 2010. години, услед регулисања дугова СФРЈ према неким арапским земљама. Приходи од приватизације знатно су утицали на успоравање раста јавног дуга према БДП-у само у 2008. години, када је њима финансиран већи део фискалног дефицита.

**Графикон 2.2. Допринос појединачних фактора промени учешћа јавног дуга у БДП-у**



*Слично као и у Србији, и у земљама ЕУ у периоду кризе знатно је порасло учешће јавног дуга у БДП-у. У чланицама евро зоне, учешће јавног дуга у БДП-у у*

периоду 2007–2011. године у просеку је повећано за 21,7 процентних поена, док је у свим чланицама ЕУ учешће јавног дуга у БДП-у у наведеном периоду повећано за 24 процентна поена. Прираст јавног дуга у односу на БДП у Србији је у наведеном периоду износио између 16 и 18 процентних поена БДП-а, у зависности од тога да ли се укључују све државне гаранције или половина државних гаранција. Међутим, за Србију је релевантније поређење прираста јавног дуга током кризе са новим чланицама ЕУ и Хрватском. У наведених 11 земаља, непондерисани просек прираста јавног дуга у БДП-у у периоду 2007–2011. године износи у просеку 15,2%, што је приближно једнако прирасту јавног дуга Србије у истом периоду, мерено по упоредивој методологији.

**Табела 2.2. Кретање јавног дуга током кризе (% БДП-а)**

	2007	2011	Прираст		2007	2011	Прираст
Белгија	84,1	98,0	13,9	Бугарска	17,2	16,3	-0,9
Немачка	65,2	81,2	16,0	Чешка	27,9	41,2	13,3
Естонија	3,7	6,0	2,3	Данска	27,5	46,5	19,0
Ирска	24,8	108,2	83,4	Летонија	9,0	42,6	33,6
Грчка	107,4	165,3	57,9	Литванија	16,8	38,5	21,7
Шпанија	36,2	68,5	32,3	Мађарска	67,1	80,6	13,5
Француска	64,2	85,8	21,6	Пољска	45,0	56,3	11,3
Италија	103,1	120,1	17,0	Румунија	12,8	33,3	20,5
Кипар	58,8	76,6	17,8	Шведска	40,2	38,4	-1,8
Луксембург	6,7	18,2	11,5	Велика Британија	44,4	85,7	41,3
Малта	62,3	72,0	9,7	<b>ЕУ</b>	<b>59,0</b>	<b>83,0</b>	<b>24,0</b>
Холандија	45,3	65,2	19,9	Хрватска	32,5	45,7	13,2
Аустрија	60,2	72,2	12,0	Србија	30,9	48,9	18,0
Португалија	68,3	107,8	39,5	Србија*	29,4	45,4	16,0
Словенија	23,1	47,6	24,5				
Словачка	29,6	43,3	13,7				
Финска	35,2	48,6	13,4				
<b>Евро зона</b>	<b>66,3</b>	<b>88,0</b>	<b>21,7</b>				

Извор: ЕС (2012), *European economic forecast - spring 2012*, осим за Србију

\* Укључено само 50% гаранција

Међутим, за разлику од Србије, већина земаља у ЕУ је од почетка кризе знатно смањила укупни и примарни фискални дефицит као главне покретаче раста јавног дуга. У прве две године кризе, примарни фискални дефицит у Србији био је чак нешто нижи него у целој ЕУ или у земљама новим чланицама ЕУ. Међутим, у 2011. години већина земаља чланица ЕУ нагло је оборила примарни фискални дефицит, док је он у Србији остао на непромењеном нивоу. Према прогнозама Европске комисије објављеним у пролеће 2012. године, које су рађене на основу усвојених националних буџета и др., већина чланица ЕУ у 2012. години планира додатно смањивање примарног фискалног дефицита, док он у Србији на почетку 2012. године осетно расте.

Из претходног се може закључити да је већина чланица<sup>36</sup> ЕУ смањивањем примарног високог дефицита отклонила најважнији фактор раста јавног дуга у односу

<sup>36</sup> Интересантан је пример Хрватске која је на основу буџета и планова усвојених крајем 2011. године у 2012. години планирала висок консолидовани фискални дефицит да би након ребаланса буџета у првом кварталу дефицит смањила на 3,8% БДП-а.

на БДП, а да то са Србијом није случај.<sup>37</sup> Стога се процењује да би – уколико изостане снажна фискална консолидација у Србији – однос јавног дуга према БДП-у наставио да расте и у наредним годинама, све док је тржиште спремно да финансира државу.

**Табела 2.3. Примарни фискални дефицит као % БДП-а**

	2009	2010	2011	2012, прогноза
ЕУ	-4,2	-3,8	-1,5	-0,5
Евро зона	-3,5	-3,4	-1,1	0
Нове чланице ЕУ	-4,7	-3,8	-1,7	-1,4
Естонија	-1,8	0,4	1,1	-2,2
Словенија	-4,7	-4,4	-4,5	-1,7
Словачка	-6,6	-6,3	-3,2	-2,8
Бугарска	-3,6	-2,5	-1,5	-1,1
Чешка	-4,5	-3,4	-1,7	-1,4
Летонија	-8,3	-6,8	-2	-0,4
Литванија	-8,2	-5,4	-3,7	-1,2
Мађарска	0,1	-0,1	8,3	1,5
Пољска	-4,7	-5,2	-2,4	-0,3
Румунија	-7,5	-5,3	-3,7	-1,1
Хрватска	-2,4	-2,9	-5,0	-5,1
Србија	-3,7	-3,4	-3,4	-4,3

Извор: ЕС (2012), *European economic forecast - spring 2012*, осим за Србију

Уколико би се наставиле постојеће тенденције, тј. уколико би изостала снажна фискална консолидација, јавни дуг Србије би већ током 2012. године знатно прешао границу од 50% БДП-а. Ако се укупни и примарни фискални дефицит не би знатно смањили, јавни дуг би већ у 2014. години достигао 65% БДП-а. Додавањем обавеза по основу реституције јавни дуг би у 2015. години износио преко 70% БДП-а.

## 2.2. Трошкови и ризици високог јавног дуга

**Однос јавног дуга према БДП-у представља један од најважнијих показатеља фискалне позиције одређене државе.** Кретање односа јавног дуга према БДП-у зависи од већег броја фактора<sup>38</sup>, од којих је најважнији висина фискалног дефицита – што је фискални дефицит већи, однос дуга према БДП-у расте брже. На кретање односа јавног дуга и БДП-а утичу и фактори који делују мимо фискалног дефицита, од којих је најредовнији и билансно најважнији издавање државних гаранција. Фискални дефицит и гаранције се налазе под директном контролом Владе, док се остали фактори (раст БДП-а, каматне стопе, курс) који делују на кретање односа јавног дуга према БДП-у налазе само под индиректним утицајем Владе. Мада утицај неких од наведених осталих фактора у појединим периодима може да буде знатан, дугорочно посматрано, он је привремен и спорадичан.

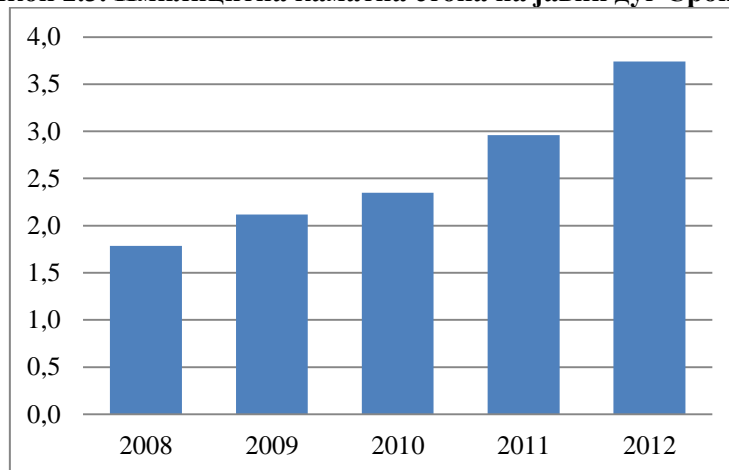
<sup>37</sup> У високо задуженим земљама као што су Грчка, Италија и сл., за заустављање раста јавног дуга неопходан је примарни фискални суфицит, јер су трошкови камата за финансирање јавног дуга у овим земљама врло високи.

<sup>38</sup> Детаљније видети у Арсић и др. (2012)

Генерално, што је однос јавног дуга према БДП-у већи, то се држава налази у неповољнијој ситуацији, јер већи део пореских прихода издваја за плаћање камата и отплату главнице јавног дуга. Ако је јавни дуг одређене земље једнак 50% БДП-а и ако реалне каматне стопе износе 5%, тада држава само за плаћање камате мора да издвоји 2,5% БДП-а. Јавни дуг Србије на почетку 2012. године износи близу 50% БДП-а, док су расходи за камате релативно ниски (око 1,6% БДП-а), јер у структури њених обавеза значајно учешће имају јефтине дугови (стара девизна штедња, концесиони кредити међународних финансијских организација и неких држава). У наредним годинама се може очекивати раст расхода за камате у Србији, како по основу повећања јавног дуга тако и по основу замене јефтених кредита скупљим.

*С растом дуга расту и каматне стопе по којима се земља задужује.* Ако земља са ниским кредитним рејтингом достигне ниво дуга који инвеститори оцењују као ризичан (нпр. 60% БДП-а), каматне стопе по којима се она задужује могу да достигну врло висок ниво, од нпр. 10%, што значи да чак и ако је 70% дуга уговорено по ниским фиксним каматним стопама<sup>39</sup>, просечне реалне камате прелазе 5% годишње, а трошкови камата се повећавају на око 3% БДП-а. Овако високе каматне стопе, које су веће од стопе раста БДП-а, воде ка неодрживом расту односа јавног дуга према БДП-у. Кретање имплицитних каматних стопа<sup>40</sup> показује да су трошкови сервисирања јавног дуга у Србији током претходне четири године осетно порасли. Имплицитне каматне стопе на јавни дуг Србије су у периоду 2008–2011. године повећане за 2/3, а њихов раст се очекује и у наредним годинама.

**Графикон 2.3. Имплицитна каматна стопа на јавни дуг Србије (у %)**



Криза јавног дуга у некој земљи не погађа само јавни сектор и функције које он обавља у друштву (безбедност, правосуђе, образовање, здравство, социјална заштита, инфраструктура и др.), већ угрожава и укупну економију те земље. У случају кризе јавног дуга, изражено се повећавају каматне стопе не само за јавни него и за приватни сектор у тој земљи, док инвестиције и лична потрошња опадају. У случају кризе јавног дуга, БДП по правилу опада за 5-10%, а незапосленост расте. Раст каматних стопа, уз негативну стопу раста БДП-а, води ка наглом повећању односа јавног дуга према БДП-

<sup>39</sup> У случају дужничке кризе, повећавају се камате на текуће задуживање државе, које укључује кредите за рефинансирање дугова и кредите за финансирање дефицита, као и камате на кредите по променљивим каматним стопама, док камате на кредите по фиксним каматним стопама остају непромењене.

<sup>40</sup> Имплицитне каматне стопе представљају однос између расхода за камате у одређеној години и стања јавног дуга у тој години.

у. Ако се реалне каматне стопе у просеку повећају за 1,5 процентних поена, а БДП опадне за 5%, то под осталим непромењеним условима доводи до скока односа јавног дуга према БДП-у са нивоа од нпр. 60% на близу 66% БДП-а.

Међутим, у таквој ситуацији, по правилу, и национална валута депрецира, што има за резултат додатни раст односа јавног дуга према БДП-у. Ако национална валута реално депрецира за 10%, а учешће девизног у укупном јавном дугу износи 80%, тада ће однос дуга према БДП-у достићи око 71% БДП-а. Због тога је од суштинске важности за сваку земљу предвиђање вероватноће кризе јавног дуга и предузимање правовремених мера како би се она смањила.

Вероватноћа дужничке кризе зависи од мерљивих индикатора као што су: однос јавног дуга према БДП-у, учешће краткорочних кредита у укупном дугу, валутна структура дуга, структура дуга по фиксним/варијабилним каматним стопама. Међу мерљиве индикаторе одрживости јавног дуга укључују се актуелни ниво и тренд кретања стварног и структурног фискалног дефицита. Међутим, вероватноћа дужничке кризе зависи и од поверења инвеститора у солвентност одређене државе. Поверење инвеститора једним делом зависи од економских фундамената (тј. мерљивих фактора који су претходно наведени), док другим делом зависи од процене инвеститора да ли ће Влада доследно спровести усвојене и најављене мере (кредибилност Владе), као и од историје дужничких криза одређене земље и др. За земљу је нарочито неповољна околност када се фактори као што су: висок однос јавног дуга према БДП-у, висок удео краткорочних и девизних дугова, висок удео кредита по променљивим каматним стопама и ниско поверење инвеститора суперпонирају.

Кредитни рејтинг земље представља груб индикатор поверења инвеститора, који одражава како мерљиве економске факторе, тако и перцепцију инвеститора. Генерално, што је кредитни рејтинг земље нижи, то је већа вероватноћа појаве дужничке кризе при нижем односу јавног дуга и БДП-а. За мале земље као што је Србија, оцене ММФ-а снажно утичу на кредитне агенције. Због знатног утицаја поверења и очекивања на понашање инвеститора, дужничку кризу је тешко предвидети.

#### *Границе за однос јавног дуга према БДП-у*

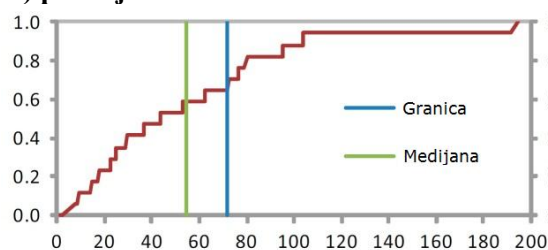
Услед свега наведеног, не постоји општа граница одрживости јавног дуга која би важила за све земље – неке земље с малим трошковима финансирају јавни дуг од преко 100% БДП-а, док друге упадају у дужничку кризу када јавни дуг достигне 30-40% БДП-а. Постоје разлике између висине јавног дуга и вероватноће дужничке кризе у земљама у развоју (ЗУР) и у развијеним земљама. Земље у развоју улазе у критичну зону у којој се може јавити дужничка криза при нижим нивоима учешћа јавног дуга у БДП-у од развијених земаља (просечно 43% за ЗУР, у поређењу са просечно 72% БДП-а за развијене земље).<sup>41</sup> Тако се половина дужничких криза у земљама у развоју у периоду 1995–2010. године догодила при односу јавног дуга према БДП-у који је био мањи од 50%.<sup>42</sup> Разлог за то је тај што у земљама у развоју, при нижим нивоима учешћа дуга у БДП-у, долази до кризе поверења у солвентност државе, а то за последицу има раст каматних стопа или одбијање инвеститора да финансирају дефицит или рефинансирају јавни дуг. Ову чињеницу треба имати у виду када се одређује максимална граница јавног дуга, и у земљама у развоју требало би је поставити на нижи ниво него у развијеним земљама.

<sup>41</sup> Baldacci et al. (2011).

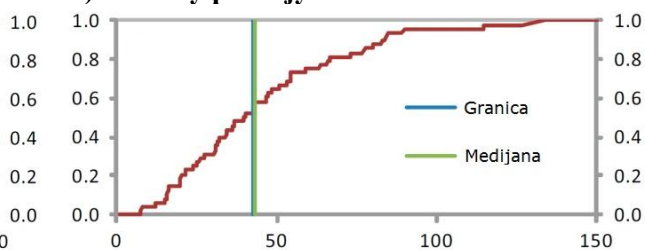
<sup>42</sup> Исто.

## Вероватноћа јављања дужничке кризе у зависности од учешћа јавног дуга у БДП-у за:

а) развијене земље



б) земље у развоју



Извор: Baldacci et al (2011)

Напомена: на  $x$  оси је приказано учешће јавног дуга у БДП-у, а на  $y$  оси вероватноћа јављања дужничке кризе.

### 2.3. Предлог мера за контролу јавног дуга у Србији

На основу претходног, Фискални савет оцењује да је граница за максимални однос јавног дуга према БДП-у од 45% (с реституцијом око 50% БДП-а) добро одмерена и да би њено евентуално повећање утицало на раст вероватноће кризе јавног дуга. Циљни средњорочни ниво јавног дуга у Србији би требало да буде мањи и да износи 35-40% БДП-а (укључујући и дуг по основу реституције). Нижи циљни ниво јавног дуга требало би да обезбеди простор да у периодима кризе, када задуживање државе расте, јавни дуг остане испод законског максимума.

Из свега претходног могло би се закључити да одговорна фискална политика захтева да се у добрим временима јавни дуг држи на нивоу од најмање 10-15 процентних поена БДП-а испод законски максималне границе. Одржива граница јавног дуга за одређену земљу кључно утиче и на могућност коришћења фискалних стимуланса у периоду кризе. Уколико је одржива граница јавног дуга за неку земљу нижа, простор за коришћење фискалних стимуланса је мањи. Такве земље већ након неколико година примене фискалних стимуланса ударају у границу одрживости јавног дуга, што повратно негативно делује на домете фискалних стимуланса.<sup>43</sup> С обзиром на то да су у Србији, као малој, отвореној привреди са флексибилним девизним курсом, фискални мултипликатори ниски, као и да је кредитни рејтинг земље низак, простор за фискалне стимулансе је мали, а ризик од дужничке кризе, и при умереном односу дуга према БДП-у (нпр. при односу од 50-60% БДП-а), релативно је висок. Стога је за Србију примеренија политика којом ће се смањивањем фискалног дефицита зауставити раст односа јавног дуга према БДП-у, а потом обезбедити његово опадање – уместо политике екстензивних фискалних стимуланса.

Фискалним правилима у Србији одређено је да структурни фискални дефицит износи 1% БДП-а, што је на линији најновијих правила у ЕУ. Међутим, структурни фискални дефицит у Србији у 2011. години износио је 4-4,5% БДП-а, што значи да је био незнатно мањи од стварног фискалног дефицита<sup>44</sup>. Из тога се може закључити да је стварни фискални дефицит у Србији претежно структурне природе – настао је дискреционим повећањем расхода на плате, пензије, субвенције и смањењем пореза –

<sup>43</sup> Pzetzki, E., E. G. Mendoza i Carlos Vegh (2009).

<sup>44</sup> Видети Арсић и др. (2012).

па ће се и његово елиминисање највећим делом остварити уштедама у платама, пензијама и субвенцијама и, у мањој мери, повећањем пореза.

План фискалне консолидације предвиђа да стварни фискални дефицит у Србији већ у року од три године достигне око 1% БДП-а, да би се у року од четири до пет година успоставила фискална равнотежа. С обзиром на то да се у пројекцијама претпоставља да ће стопа раста БДП-а бити приближно једнака природној стопи раста БДП-а за Србију (око 5% годишње), као и смањење спољног дефицита, то значи да ће и структурни дефицит кроз четири-пет година бити приближно једнак нули. Доследна примена програма фискалне консолидације пружила би могућност да Србија, и пре него што постане члан ЕУ, усвоји законско ограничење о максималној висини структурног фискалног дефицита од 0,5% БДП-а.

Једна од важних мера, која би се могла применити још у току 2012. године, јесте да се законски регулише јединствена дефиниција обухватности јавног дуга, као и да се прецизира начин рачунања односа јавног дуга према БДП-у. Прецизирање ових дефиниција је важно како би се обезбедила кредибилност података о јавном дугу, али и њихова међународна упоредивост. Фискални савет је на почетку 2012. године објавио документ који би могао да представља основу за законско прецизирање методологије обрачуна јавног дуга.<sup>45</sup>

У циљу правовремене примене мера којима би се спречио прелазак законског максимума о односу јавног дуга према БДП-у, било би добро да се, као и у случају Словачке, уведе низ сукцесивних граница за јавни дуг, након чијег достизања би Влада предузимала унапред предвиђене обавезујуће мере. Законско увођење наведених граница остварило би се у средњем року, када се однос јавног дуга према БДП-у обори испод наведених граница.

Ограничавање раста гаранција представља следећу важну меру за контролу јавног дуга. Да би се успорио, а потом и зауставио раст јавног дуга у односу на БДП, неопходно је да се поставе стриктна законска ограничења за укупан износ гаранција које се могу одобрити у току једне године, као и да се ограниче намене за издавање гаранција (детаљније видети у поглављу о гаранцијама).

#### *Нова фискална правила у ЕУ*

Од посебног интереса за Србију јесу општа правила за контролу јавног дуга која су крајем 2011. године уведена на нивоу ЕУ, а предвиђају обавезујуће мере за све чланице када њихов јавни дуг пређе границу од 60% БДП-а, као и санкције за оне земље које то не ураде.<sup>46</sup> Према новим правилима ЕУ, када јавни дуг пређе 60% БДП-а, земља је обавезна да у наредне три године смањује учешће јавног дуга у БДП-у, а ако то не учини, предвиђене су одређене санкције. Другим општим правилима предвиђа се увођење у национална законодавства правила о максималном структурном дефициту, као кочници јавног дуга у износу од 0,5% БДП-а. Структурни фискални дефицит се може интерпретирати као системски фискални дефицит који одражава трајну неравнотежу између пореза и јавних расхода, као и дугорочне макроекономске (промена структуре привреде) и демографске трендове (старење становништва). Алтернативно, структурни фискални дефицит се може дефинисати као стварни фискални дефицит из кога је искључен утицај цикличних и једнократних фактора.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Фискални савет (2012).

<sup>46</sup> ЕУ (2011), *Treaty on Stability, Coordination, and Governance in Economic and Monetary Union*. Почетком 2012. године ова правила су прихватиле све земље осим Велике Британије и Чешке.

<sup>47</sup> У раду Арсић и Пејић (2012) указује се на потенцијалне проблеме у примени ових правила.

Осим општих правила на нивоу ЕУ, у неким чланицама су уведена додатна правила којима се знатно поопштрава контрола јавног дуга. У Словачкој је уведен низ сукцесивних граница за јавни дуг на нивоима који су нижи од мастрихтских и дефинисане су конкретне мере које Влада мора да предузме када се прекорачи свака од тих граница. У Словачкој, ако јавни дуг пређе 50% БДП-а, министар финансија је обавезан да објасни разлоге прекорачења и предложи план за враћање дуга испод наведене границе. Прекорачење границе од 53% БДП-а имплицира замрзавање плата у јавном сектору на нивоу из претходне године, као и усвајање програма додатних мера за смањење односа јавног дуга према БДП-у. Ако јавни дуг пређе 55% БДП-а, Влада је обавезна да замрзне укупну јавну потрошњу на номиналном нивоу из претходне године, док прелазак границе од 57% БДП-а имплицира обавезу Владе да за наредну годину предложи буџет који је у равнотежи или буџет са суфицитом. Када јавни дуг пређе 60% БДП-а, предвиђено је да се аутоматски покреће поступак гласања о поверењу Влади.

Слично, и у случају Пољске прва критична граница за јавни дуг постављена је на 50% БДП-а. Када јавни дуг пређе 50% БДП-а, Влада и локални органи власти обавезни су да донесу мере које ће обезбедити да се заустави раст фискалног дефицита у односу на јавне приходе. Када јавни дуг пређе 55% БДП-а, Влада има обавезу да за следећу годину предложи уравнотежени буџет или буџет са суфицитом, док прелазак границе од 60% БДП-а имплицира обавезу Владе да, осим предлога буџета са суфицитом, за наредну годину обустави давање гаранције и донесе додатне мере у циљу фискалне консолидације. Осим тога, често се максимални однос јавног дуга према БДП-у у земљама са ниским кредитним рејтингом поставља на ниском нивоу (Бугарска, Словенија).

Постављање превентивних граница јавног дуга на нижем нивоу од максималног има за циљ да се створи простор за раст јавног дуга у периоду економске кризе, а да се при томе не прекрши правило о максималном односу јавног дуга према БДП-у. Наиме, у периоду економске кризе фискални дефицит се повећава како по основу смањења прихода, тако и по основу повећања расхода. У периоду кризе приходи државе се аутоматски смањују приближно за исти проценат као што износи пад БДП-а. На другој страни, расходи се повећавају једном делом аутоматски (раст помоћи за незапослене и раст социјалне помоћи), а другим делом због примене стимулативних антирецесионих мера (јавне инвестиције, спасавање великих предузећа и банака и др.).



### 3. ПОЛИТИКА ОДОБРАВАЊА ДРЖАВНИХ ГАРАНЦИЈА

#### Текућа кретања и проблеми

Гаранције су, по Закону о јавном дугу и Закону о буџетском систему, део јавног дуга у Србији. Раст гаранција допринео је да јавни дуг на крају 2011. године превазиђе законску границу од 45% БДП-а. Гаранције су нарочито убрзале свој раст у претходне три године. У периоду 2006–2008. године прираст гаранција износио је свега 0,3% БДП-а годишње, док је у периоду 2009–2011. године овај прираст износио око 1,4% БДП-а годишње. Такође, у претходне три године знатно се мења и намена за коју се издају гаранције. До 2009. године, гаранције су углавном издаване за инфраструктурне пројекте, док се у последње време све више издају за инвестиционе пројекте приватних и јавних предузећа (ФИАТ, ЈАТ, РТБ Бор и сл.), али и за економски неоправдане намене – одржавање текуће ликвидности, рефинансирање постојећих обавеза, набавку робе и услуга.

#### Предлог мера

1. Ограничавање максималног дозвољеног износа гарантованог дуга у наредном четворогодишњем периоду на 6% БДП-а (без ЈП Путеви Србије), а затим и његово смањивање након 2016. године. У овом циљу, предлаже се законско ограничавање прираста гаранција на 2% БДП-а у четворогодишњем периоду (2013–2016) и 0,6% БДП-а на годишњем нивоу.
2. Законско ограничавање намена за које се могу издати државне гаранције на значајне инфраструктурне пројекте.
3. Обједињено средњорочно управљање гаранцијама као делом јавног дуга, односно обједињено централно праћење, предвиђање и контролисање кретања индиректних обавеза државе у средњорочном периоду (три или четири године).
4. Координација јавних (буџетских) инвестиција, инвестиција из гарантованих кредита и укључивање приватног сектора у изградњу инфраструктурних објеката; јавно-приватно партнерство.

#### Ефекти мера

Смањење јавног дуга у 2016. години за 2-3% БДП-а у односу на ниво јавног дуга који би се остварио са садашњим трендом раста гаранција.

Предлог одрживог модела издавања државних гаранција утицаће на смањење раста јавног дуга у наредном четворогодишњем периоду. Уколико би се до 2016. године наставило са истим темпом издавања гаранција као у претходне три године, њихово учешће у БДП-у (без ЈП Путеви Србије) износило би између 8% и 9 % БДП-а. С предложеним мерама, то учешће би се ограничило на 6% БДП-а.

На висок раст јавног дуга у претходних неколико година утицао је и убрзани раст гаранција које је држава издавала за задуживање других правних лица, а које по важећој дефиницији улазе у јавни дуг. У овом поглављу указујемо на трендове у кретању гаранција и могуће начине да се њихов раст у наредном периоду ограничи. Учешће гаранција у БДП-у порасло је од 2008. са 3,1% на 6,8% БДП-а на крају 2011. године. Оно што забрињава јесте чињеница да највећи део експанзије гаранција у

претходним годинама није био последица убрзане изградње инфраструктуре, већ је искоришћен за спровођење парцијалних инвестиционих пројеката, а, у последње време, и кредите за ликвидност, набавку робе и услуга и рефинансирање претходних обавеза које јавна предузећа нису била у стању да сервисирају. За смањивање јавног дуга у наредном четворогодишњем периоду биће неопходно ограничити максималан износ гаранција које се могу одобрити, али и њихову намену. То би могао да буде додатни притисак на државу да одлучније спроведе крупне и потребне реформе јавних предузећа – приватизацију неких, реструктурирање свих (или готово свих), и постепену либерализацију делатности у којима јавна предузећа послују. Такође, ограничена могућност даљег задуживања државе ограничиће и могућности реализације најављених великих државних пројеката, због чега ће морати да се направи њихова оштра селекција у зависности од приоритетних потреба и могућности финансирања.

### **3.1. Издавање државних гаранција као део јавног дуга**

На раст јавног дуга, осим фискалног дефицита, утичу и бројни други чиниоци. Већина тих чинилаца делује на раст јавног дуга једнократно и спорадично се појављују (дуг по основу реституције, дугови којима се обезбеђују средства за докапитализацију банака и сл., преузимање приватних дугова – као што је био случај са дуговима Југоскандика и Дафимент банке и др.), са изузетком гаранција чији је утицај на раст јавног дуга релативно редован, јер се издају готово сваке године. Јавни дуг по основу гаранција представља индиректни дуг државе и настаје када она преузима обавезу да ће у случају да одређени дужник није у могућности да делимично или у целини сервисира одређени дуг, држава то учинити уместо њега. Држава издаје гаранције, по правилу, при задуживању субјеката под њеном власничком контролом – јавних предузећа или других државних институција које представљају самостална правна лица<sup>48</sup>.

Приликом издавања гаранције, држава дели ризик са директним дужником, што смањује трошкове сервисирања дуга у односу на кредите које директни дужник може добити под тржишним условима. У неким случајевима, издавање државних гаранција је и услов да би дужник уопште могао да добије кредит. У поређењу са директним задуживањем државе, трошкови гарантованог кредита су по правилу нешто већи, па се зато увек морају процењивати трошкови и користи овакве врсте субвенционисања корисника гарантованог кредита у односу на алтернативне начине задуживања (задуживање корисника под тржишним условима или директно задуживање државе у циљу спровођења одређене економске политике). Активирање гаранције подразумева да држава у неком тренутку преузме, делимично или у потпуности, обавезу враћања кредита, и најчешће је последица немогућности корисника гарантованог кредита да испуњава своју обавезу сервисирања дуга, након чега та условна обавеза државе постаје њена директна обавеза.

Постоје два основна приступа којима се третира укључивање гаранција у јавни дуг. Један од њих, који се у пракси најчешће користи (Мастрихт критеријум и методологија), јесте да гаранције постају део јавног дуга тек након њиховог активирања и почетка плаћања обавеза по основу гарантованог дуга од стране државе. Други, конзервативнији приступ подразумева да се цео износ издатих гаранција укључује у јавни дуг одмах након што дужник повуче одређену траншу кредита, што одмах увећава ниво јавног дуга.

---

<sup>48</sup> И у овом случају постоје изузеци, па држава понекад издаје гаранције и за дугове приватних компанија, као што је то био случај са издавањем гаранције на задужење италијанског ФИАТ-а.

Оба приступа имају одређене предности и недостатке. Предност првог приступа је у томе што не доводи до нереалног повећања јавног дуга, због давања гаранција субјектима који уредно враћају своје обавезе. Међутим, овај приступ може да доведе до изненадног и великог повећања јавног дуга – уколико се одједном у јавни дуг укључи позамашан износ претходно издатих гаранција које се активирају. Вероватноћа активирања гаранција повећава се приликом ескалације економских криза и тада може представљати врло озбиљан удар на јавне финансије (пример Црне Горе у случају издавања гаранција за Комбинат алуминијума). Такође, прва методологија може да омогући и врло опасно привремено одлагање евидентирања стварних обавеза државе у случајевима када је већ приликом узимања кредита извесно да ће држава терет сервисирања дуга преузети на себе. Наиме, уколико повучени кредит има нешто дужи грејс период, по Мастрихту, тај кредит се не би укључивао у јавни дуг све до активирања, односно прве рате отплате, што може бити и након неколико година од повлачења кредита.

Предност другог приступа (укључивање свих издатих гаранција у јавни дуг) састоји се у томе што се спречава могућност изненадног и осетног повећања јавног дуга по основу активирања гаранција. Недостатак је, међутим, што је формално приказани јавни дуг по правилу већи од стварног – за величину гарантованих кредита које правна лица уредно сервисирају без оптерећивања државе. Овакво повећање јавног дуга негативно утиче на кредитни рејтинг земље и тако директно повећава трошкове сервисирања јавног дуга.

Осим ова два приступа, могућ је и трећи, средњи приступ, који је концептуално супериоран, али ствара одређени простор за манипулације. Фискални савет је у свом радном папиру<sup>49</sup> предложио да се гаранције укључују или искључују из јавног дуга у складу са процењеним ризиком њиховог активирања. На овај начин би се минимизовала могућност појаве будућих непредвиђених шокова, док би се у исто време повећала међународна упоредивост званичних података о јавном дугу у Србији и побољшале средњорочне пројекције кретања јавног дуга.

У Србији постоје две различите законске дефиниције јавног дуга – у Закону о јавном дугу и у Закону о буџетском систему.<sup>50</sup> Индиректне обавезе Републике по основу издатих гаранција, према обе дефиниције, у целини су укључене у јавни дуг. Све до евентуалне промене обухвата и методологије мерења јавног дуга Србије, у свим анализама користићемо важећу дефиницију јавног дуга из Закона о буџетском систему која у јавни дуг укључује све гаранције.

Издавање државних гаранција на задуживање у Србији обавља се у више фаза:

1. Потписивање уговора о кредиту између зајмопримца (корисника кредита) и зајмодавца (банке или друге финансијске институције), који је условљен гарантовањем обавеза зајмопримца од стране Републике;
2. Потврђивање уговора о давању гаранције од стране Владе и зајмодавца, што додатно пролази и кроз скупштинску процедуру, и
3. Ступање гаранције на снагу и повлачење средстава гарантованог кредита од стране корисника, када се гаранција и укључује у портфолио јавног дуга.

---

<sup>49</sup> Фискални савет је у „Предлогу за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије“ спровео истраживање у коме је предложен обухват јавног дуга који је боље усклађен са међународним стандардима, имајући у виду за Србију изражене ризике да се гарантовани дуг напослетку превали на државу.

<sup>50</sup> За спровођење фискалних правила о јавном дугу и дефициту, која се односе на општи ниво државе, релевантна је дефиниција дуга опште државе, тј. мерење јавног дуга по Закону о буџетском систему.

Средства се могу повући у комплетном износу или постепено током периода од више година, што и јесте најчешћи случај: у просеку се у току године када се издаје гаранција повуче око 50% уговореног износа, што уђе у јавни дуг. Тако је нпр. у 2010. години повучено средстава гарантованих кредита издатих исте године у износу од 1,02% БДП-а у поређењу са 2,11% БДП-а уговореног износа, а у 2011. години 1,44% у поређењу са 2,53% уговорених кредита. Остатак одобреног кредита повлачи се у накнадним траншама (мада смо уочили и то да се поједини гарантовани кредити уопште не повлаче годинама након издавања гаранције – што можда указује и на одустајање од неких пројеката). Стога пројекције кретања гарантованог дуга у пракси нису увек потпуно прецизне, а додатни проблем може представљати могућност да се у наредном четворогодишњем периоду повуку и неке одраније одобрене гаранције. Укупни фонд одобрених а неповучених гаранција крајем децембра 2011. године износи око 2% БДП-а, због чега ће вероватно постојати даље повећање гарантованог јавног дуга, чак и кад би се потпуно зауставило издавање нових гаранција.

### 3.2. Анализа тренутног стања државних гаранција

Јавни дуг по основу повучених гаранција у Србији је на крају 2011. године достигао 6,8% БДП-а. Уочили смо да је у последњих неколико година дошло до великог повећања годишњег прираста гарантованог дуга Србије (табела 3.1). Услед повећаног обима издавања, прираст гаранција је са просечног нивоа од око 0,3% БДП-а годишње у периоду од 2006. до 2008. године повећан на око 1,4% БДП-а у периоду 2009–2011. године. Овај раст издавања државних гаранција на задуживање у претходне три године за последицу је имао повећање учешћа гарантованог дуга у БДП-у за 3,7 процентних поена (са 3,1% БДП-а на 6,8% БДП-а – табела 3.1).

**Табела 3.1. Стање гарантованог дуга и годишњи прираст гаранција у Србији у периоду 2006–2011. (% БДП-а)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Гарантовани дуг – стање	3,10	2,94	3,09	4,92	6,27	6,83
Годишњи прираст гарантованог дуга	0,43	0,27	0,27	1,64	1,17	1,29
<i>Гарантовани дуг без гаранција за ЈП Путеви Србије и општине</i>	1,22	1,19	1,32	2,07	3,22	4,22
<i>Годишњи прираст гарантованог дуга без гаранција за ЈП Путеви Србије и општине</i>	0,14	0,14	0,18	0,68	1,07	1,37

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија

У табели 3.1, у последња два реда, из укупних гаранција искључили смо оне које се односе на ЈП Путеви Србије и локалну самоуправу. Наиме, по важећој дефиницији, ЈП Путеви Србије и локална самоуправа припадају општој држави, тако да сви пројекти који се финансирају из њихових кредита, а за које гарантује Република, улазе у консолидовани биланс (и дефицит) опште државе. Да бисмо избегли двоструко обрачунавање<sup>51</sup>, у наредном делу текста квантитативно ћемо анализирати само гаранције из којих су искључени ЈП Путеви Србије и локална самоуправа.

<sup>51</sup> Сврха овог поглавља је да презентује могуће смернице за контролу раста оног дела јавног дуга који није повезан са финансирањем дефицита. Пошто су ЈП Путеви Србије и локална самоуправа део опште државе, кредити које они узимају могу се третирати и као задуживање за финансирање дефицита. Због тога ћемо детаљније анализирати само оне гаранције које су дате субјектима који не припадају сектору опште државе.

Податке о гаранцијама издатим у претходним годинама детаљније смо анализирали и по намени задуживања на које су те гаранције издаване. Наиме, намена кредита за који се издају гаранције веома се разликује. Ми смо све гаранције поделили у три наменске групе:

- 1) У прву групу спадају велики инфраструктурни пројекти (за изградњу путне, железничке, енергетске инфраструктуре и сл.) чије је спровођење потребно и у општем случају је у интересу државе. Издавање овакве врсте гаранција, стога, уз одређена ограничења, сматрамо оправданим. Под ограничењима сматрамо да држава не сме да *a priori* стане иза свих предложених инфраструктурних пројеката без детаљне анализе свих њихових трошкова и користи. Будући да свако ново задуживање, па и за потребну инфраструктуру, повећава јавни дуг који је на опасно високом нивоу, потребно је и за овакву врсту гаранција направити избор државних приоритета а с тим у складу и селекцију предложених пројеката.
- 2) У другу групу гаранција спада издавање гаранција за инвестиције приватних и јавних предузећа (ЈАТ, ФИАТ, РТБ Бор и сл.). Питање које се може поставити јесте зашто се ови пројекти, уколико су исплативи, не финансирају под тржишним условима. Додатни је проблем то што државно гарантовање за отплату кредита по дефиницији може да доведе и до моралног хазарда, односно до ситуације да се предузећа која знају да држава има потенцијалну обавезу да уместо њих врати обавезе кредитору лакше опредељују за ризичне и неодговорне инвестиционе пројекте.
- 3) Трећа група гаранција, које се јављају тек у последњих неколико година, јесу кредити за различите намене, у којима тешко можемо препознати јасан државни интерес и стратегију. То је гарантовање кредита за ликвидност, куповину робе и услуга, па чак и рефинансирање постојећих обавеза. Овакав вид гаранција указује, пре свега, на лоше управљање јавним предузећима и заправо је посредна државна субвенција тим предузећима. Стога сматрамо да постоји велика вероватноћа да ће терет враћања тих обавеза сносити држава те да је овакав вид гаранција у наредном периоду потребно потпуно укинути.

Посматрано по намени, већ нам и дезагрегација, приказана у табели 3.1. (искључивање ЈП Путеви Србија и општина), даје прву индикацију да убрзани раст гарантованих кредита у последње три године највећим делом није био последица спровођења великих инфраструктурних пројеката. Наиме, у табели 3.1. се уочава да је у расту учешћа гарантованог јавног дуга у БДП-у од 3,7 процентна поена у периоду 2008–2011. године чак 3% БДП-а дошло ван изградње путева. Додатна анализа је указала да није дошло ни до повећавања учешћа у БДП-у гарантованих кредита за инвестиције у електроенергетски систем, које бисмо такође могли сврстати под значајне инфраструктурне пројекте.

Прирасту издатих гаранција у претходне три године највише су заправо допринели инвестициони и други кредити које су узимали ЈП Србијагас, ЈП ЈАТ Airways, ФИАТ, РТБ Бор и Грађевинска дирекција Србије. Слична структура корисника се јавља у 2012. години, када су одобрене знатне гаранције за задуживање компанија Галеника а.д., ЈП ЈАТ Airways и за изградњу стамбено-пословних објеката на локацији касарне Степа Степановић у Београду. И трендови који су наговештени за скору будућност врло су индикативни – буџетом за 2012. годину предвиђено је прилично повећање гарантованих кредита за рефинансирање постојећих обавеза, одржавање текуће ликвидности, куповину робе и услуга и сл. Стога оцењујемо да су структура

раста и трендови у кретању гарантованих кредита неповољни, јер се повећава издавање гаранција за намене које нису економски рационалне (у складу са претходно изнетом поделом гаранција у три наменске групе).

Закључујемо, дакле, да ће за контролу раста гарантованог јавног дуга у наредном периоду бити кључно ограничавање укупног износа гаранција, као и стриктно законско прописивање намена за које се могу давати гаранције. Смањивање гаранција је тесно повезано са ширим реформама јавних предузећа и других субјеката који се налазе под државном контролом. Важна мера која се мора спровести ради смањивања издавања гаранција јесте да се преструктурирањем јавних предузећа унапреди њихова ефикасност, чиме би се она могла задуживати на тржишту и без државних гаранција. У неким случајевима, неопходно је и повећање цена услуга (гаса, струје, грејања) до нивоа оправданих трошкова. Коначно, нужно је извршити ефективну либерализацију производње струје, како би приватни инвеститори, независно од ЕПС-а – градили термо и хидро електране. На тај начин би се смањила потреба за прекомерним задуживањем ЕПС-а, али и за издавањем гаранција по том основу.<sup>52</sup>

Осим преструктурирања, сматрамо да ће бити неопходно и преиспитивање величине и структуре државног власништва у предузећима која у својој основној делатности имају развијену конкуренцију (производња лекова, авио-транспорт, телекомуникације и сл.). По подацима ЕБРД-а, Србија има највеће учешће државног сектора у привреди у поређењу са свим другим транзиционим земљама, па је стога приватизација јавних предузећа која послују у условима конкуренције један од начина да се смањи број потенцијалних корисника гаранција.

На крају, потребно је преиспитати одређене секторске државне пројекте и економске политике који се тренутно спроводе и најављују, а који изискују издавање државних гаранција за задуживање. Наиме, уколико би се сабрали износи потребни за све најављене пројекте (железница, путна инфраструктура, енергетика, станоградња и сл.), тај износ би далеко премашивао могућности које намеће висок и неодржив ниво јавног дуга. Због тога је потребно направити ригорозан избор приоритета и одустајање од појединих пројеката нижег приоритета или њихово одлагање.

### **3.3. Предлог одрживог модела издавања државних гаранција**

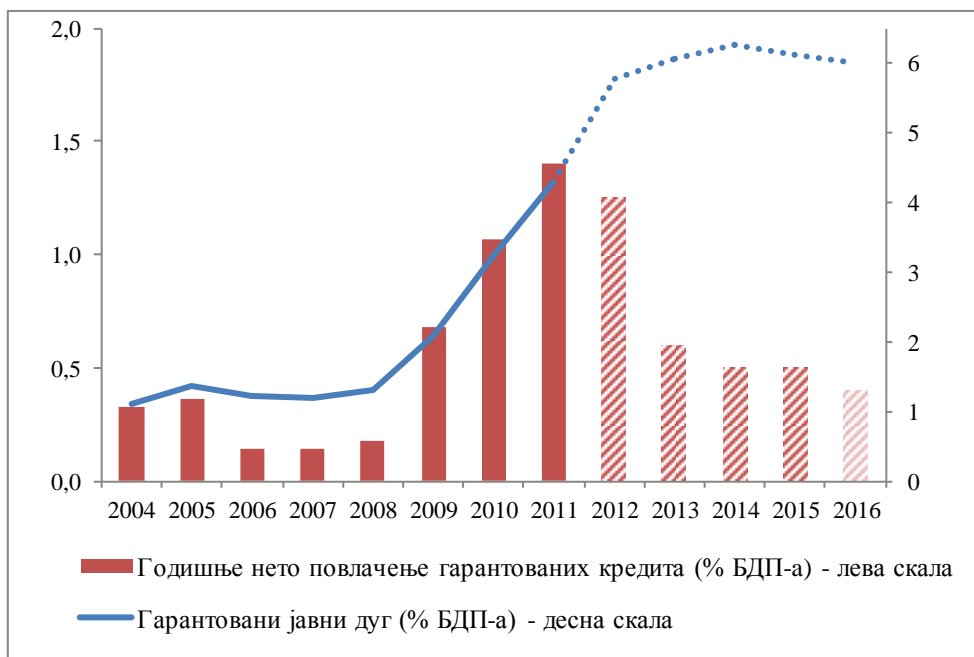
Неодржива путања раста јавног дуга указује на чињеницу да је неопходно спровести оштру контролу у издавању државних гаранција у периоду 2013–2016. године. С друге стране, у овом тренутку је немогуће поуздано предвидети будући раст јавног дуга по основу кретања индиректних обавеза државе. Будућа величина гарантованог дуга првенствено ће зависити од перформанси и објективних потреба већег броја појединачних корисника или потенцијалних корисника гарантованих зајмова, за шта је потребна много шира анализа од ове. При том треба имати у виду да перформансе и објективне потребе појединачних предузећа не дефинишу само величину потенцијалних нових гаранција, већ утичу и на динамику повлачења преосталих одобрених а још неповучених средстава. Ипак, одређена ограничења и принципе је неопходно успоставити како би се раст индиректних обавеза државе ставио под чврсту контролу.

---

<sup>52</sup> Видети поглавље 8.

1. *Ограничавање максималног дозвољеног износа гарантованог дуга у наредном четворогодишњем периоду, а затим и његово смањивање након 2016. године.* Потреба за заустављањем раста јавног дуга, а затим и његово обарање испод законске границе од 45% БДП-а у наредном четворогодишњем периоду намеће и ограничење максималног прираста гарантованог дуга. Прелиминарна анализа указује да би за остварење наведеног циља било неопходно ограничити максимално учешће гарантованог дуга у БДП-у од око 6% (без ЈП Пuteви Србије и локалне самоуправе), које би се достигло 2015. или 2016. године, а затим би се ишло у смеру његовог даљег смањивања. У графикону 3.1. илустративно је приказано могуће кретање гарантованог дуга у наредном четворогодишњем периоду. Распоред нових гаранција по годинама у графикону 3.1. за период 2013–2016. године арбитрарно је одређен – будући да немамо поуздане податке о будућем повлачењу већ одобрених гарантованих кредита ни о потребама за новим гаранцијама. У практичном погледу, заправо је најбитније лимитирати максималан износ укупних нових гаранција до 2016. године, док би се њихова расподела по појединачним корисницима и у времену дистрибуирала по објективно оцењеним приоритетима. Конкретан предлог за законско ограничавање издавања гаранција јесте да удео прираста гаранција у БДП-у у току четворогодишњег периода (од 2013. до 2016. године) не сме прећи 2% БДП-а. Такође би требало увести и ограничење на годишњем нивоу од 0,6% БДП-а, како би се спречило прекомерно издавање гаранција у првој години, које би проузроковало прекорачење границе прираста гаранција у четворогодишњем периоду.

**Графикон 3.1. Годишња вредност повучених гаранција и стање укупног гарантованог дуга\*, 2004–2011, са илустративним проценама до 2016.**



\* Без гаранција на задуживање ЈП Пuteви Србије и локалне самоуправе

2. *Законско ограничавање намена за које се могу издати државне гаранције.* Издавање државних гаранција на задуживање сматрамо једино несумњиво оправданим у случају када се кредит узима за значајне инфраструктурне

пројекте – наравно, уз претходну анализу, приоритизацију и селекцију предложених пројеката. Државно гарантовање инвестиционих кредита приватних и јавних предузећа треба обуставити уз евентуалне изузетке – када је недвосмислено показан јасан интерес државе за гарантовање кредита, а износ гаранције је у складу са претходно изнетим ограничењем укупног износа могућих гаранција. На крају, гаранције за кредите који се узимају за ликвидност, рефинансирање постојећих обавеза и набавку робе и услуга – заправо су посредна субвенција државе јавном предузећу и указују на неефикасно управљање државном својином. Због тога сматрамо да ове видове гаранција треба потпуно укинути, а да држава другим политикама утиче на унапређење пословања предузећа у њеном власништву (видети део о реструктурирању јавних предузећа). Ограничавање обима и структуре издатих гаранција представља једну од кључних мера за успоравање, а потом и за опадање односа јавног дуга према БДП-у. Ограничавање раста гаранција представљаће и индиректни притисак на државу да одлучније спроведе крупне реформе у сектору јавних предузећа, као што је приватизација неких предузећа, реструктурирање скоро свих јавних предузећа, либерализација делатности у којима послују јавна предузећа и остало.

3. *Обједињено средњорочно управљање гарантованим дугом.* Потребно је унапредити аналитичке и оперативне капацитете за управљање индиректним дугом. То подразумева и обједињено централно праћење, предвиђање и контролисање кретања индиректних обавеза државе у средњорочном периоду (три или четири године). На основу појединачне анализе корисника и потенцијалних корисника гарантованих кредита потребно је дефинисати и квантификовати објективне потребе и друштвене користи од издавања сваке појединачне државне гаранције на задуживање. Такође, уз прецизан и обједињен план будуће отплате главнице гарантованог дуга и повлачења неповучених трансхи одобрених зајмова, потребно је и проценити вероватноће активирања појединачних гаранција, али и издавања нових гаранција за рефинансирање постојећих дугова. Ограничавање укупног износа гаранција у четворогодишњем периоду највероватније ће довести до веће селективности у избору пројеката, јер ће бити више захтева за гаранције него што ће држава бити у стању да обезбеди. Због тога још једном наглашавамо потребу за професионалном анализом и поређењем друштвених користи више различитих пројеката/политика како би се исправно одредили и планирали приоритети у условима ограничених ресурса.
4. *Координација јавних инвестиција и инвестиција из гарантованих кредита.* Уколико су задовољени претходни предуслови – 1) ограничавање укупног износа гаранција у средњем року (и по годинама), 2) ограничавање издавања гаранција само на велике инфраструктурне пројекте и 3) централизовано и професионално вредновање и приоритизација пројеката за које су потребне државне гаранције – држава ће имати могућност да оптимизује све своје потребе за изградњом инфраструктуре у складу са укупним могућностима (буџетска издвајања за јавне инвестиције и гаранције). Ефикасно управљање, координација и јасан стратешки оквир за велике инфраструктурне пројекте би као исход имало и објективно сагледавање могућности укључивања и неких других видова финансирања инфраструктурних пројеката (либерализација производње струје, концесије, јавно-приватно партнерство и сл.). С обзиром на велике потребе за



инвестицијама у инфраструктуру и сва претходно поменута ограничења за државне интервенције, неопходно је анализирати и укључивање приватног сектора у изградњу инфраструктурних објеката. Са становишта укупних инвестиција, нарочито је важна либерализација производње струје, јер би се тиме избегло претерано задуживање ЕПС-а и државе. ЕПС је у прошлости враћао гарантоване дугове, али ако би повукао велики број кредита за изградњу неколико термо и хидро електрана, повећала би се вероватноћа да и држава враћа део тих дугова. Стога је у случају ЕПС-а оправдано давање гаранције за кредите којима се ревитализују постојеће електране, али је давање гаранције за изградњу нових погона врло ризично са становишта одрживости јавног дуга.

Напомињемо и да свака могућа будућа промена дефиниције јавног дуга (искључивање гаранција) не би смела да се искористи за њихово повећавање, због чега је потребан и већи степен опрезности приликом евентуалне промене законске регулативе. Чак и када би се само део гаранција искључио из јавног дуга (предлог Фискалног савета), то не сме никако да доведе до релаксације правила која важе за остатак гаранција, која остају у дефиницији јавног дуга.

## 4. ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

### Текућа кретања и проблеми

Од почетка економске кризе, стандард грађана је изражено погоршан: стопа незапослености је достигла близу 25%, проценат сиромашних је већи од 10%, а релативно велики број грађана налази се незнатно изнад линије сиромаштва. Повећање пореза и административно контролисаних цена имаће за резултат привремено додатно погоршање стандарда грађана. Неефикасан државни сектор и присуство корупције смањују спремност грађана да прихвате терет фискалне консолидације.

### Предлог мера

1. Материјално условљени облици социјалне помоћи домаћинствима и минималне пензије били би изузети од замрзавања, чиме би се најсиромашнији грађани заштитили од повећања пореза и подизања административно контролисаних цена.
2. На нивоу Републике, формирао би се фонд за једнократну помоћ угроженим слојевима становништва.
3. Локалне заједнице би се интензивније укључиле у социјалну заштиту.
4. Одлучна и неселективна борба против корупције.
5. Избалансирана расподела терета фискалне консолидације

### Очекивани ефекти

Програм фискалне консолидације привремено би смањιο стандард грађана на организован начин, што је неопходан услов да би се спречила дужничка криза и још већи пад стандарда грађана. Надпросечан терет консолидације поднели би запослени у јавном сектору, што је са економског становишта оправдано, јер су плате у јавном сектору веће него у приватном, а ризик од губитка посла мањи. Стандард најсиромашнијих грађана заштитио би се повећањем њихових доходака у складу са растом цена. Сузбијање корупције, побољшање квалитета услуга државе и стварање услова за повратак привреде на дугорочно одржив раст повећало би спремност грађана за прихватање привремених мера штедње.

Повећање пореза и административно контролисаних цена, уз замрзавање плата у јавном сектору и пензија, утицаће на привремено смањење животног стандарда грађана. Организовано смањење доходака грађана неопходно је како би се избегла дужничка криза, која би имала за последицу знатно већи пад БДП-а, запослености, а тиме и животног стандарда. У зависности од тога колико би се повећала стопа ПДВ-а, и уз претпостављени раст цена струје и комуналних услуга од 10%, општи ниво цена би се једнократно повећао за 2,2-4,3%. Задатак социјалне политике је да ублажи утицај овог повећања цена на стандард најсиромашнијих слојева становништва. Најсиромашнији грађани би се заштитили од ефеката повећања цена на тај начин што би се материјално условљени облици социјалне заштите (материјално обезбеђење породице и дечји додаци), као и минималне пензије, индексирани према расту потрошачких цена. Осим тога, било би пожељно да се на нивоу Републике формира фонд за једнократну помоћ сиромашним грађанима, као и да се локалне заједнице интензивније укључе у програме социјалне заштите. На тај начин би се реални доходи најсиромашнијих грађана заштитили од повећања пореза и административно

контролисаних цена. Социјална помоћ најсиромашнијим грађанима, уз елиминисање непродуктивног трошења и повећање квалитета услуга јавног сектора, важна је како би се створила широка друштвена подршка за неопходно спровођење фискалне консолидације.

#### 4.1. Кретање одабраних индикатора стандарда грађана

Побољшање стандарда становништва током претходне деценије прекинуто је растућим домаћим проблемима и наступањем светске економске кризе 2008. године. До 2008. године, реална вредност зарада је динамично расла, незапосленост је смањена, док је број грађана испод линије сиромаштва опадао.<sup>53</sup> У периоду 2008–2011. године остварени су сасвим супротни трендови: стопа незапослености и број грађана испод линије сиромаштва поново расту. Крајем 2011. године стопа незапослености је достигла 24,4%, а процењује се да је и број сиромашних повећан на око 11%, првенствено због раста незапослености. Додатни проблем је и у томе што се релативно велики број грађана – средња класа Србије – налази незнатно изнад линије сиромаштва и што је просечан ниво животног стандарда низак. Према статистичким подацима, реалне зараде у периоду кризе и даље благо расту, што је неочекивано с обзиром на то да су зараде у јавном сектору у периоду 2009–2010. знатно опале у реалним износима, а да је запосленост у приватном сектору смањена. Регистровани раст реалних зарада могао би да буде последица чињенице да су запослени са најнижим зарадама највише губили посао. Осим тога, дивергентна кретања реалних зарада и запослености указују на структурне проблеме на тржишту рада (ниска флексибилност неких сегмената и др.).

Табела 4.1. Кретање одабраних индикатора стандарда домаћинства у Србији

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Реалне зараде, 2005 = 100	100,0	111,4	133,1	138,3	138,6	139,6	139,8
Стопа незапослености, %	21,8	21,6	18,8	14,4	16,9	20,0	23,6
% сиромашних		8,8	8,3	6,1	6,9	9,2	11,0*

\* Процена

Већи број досадашњих истраживања указује на то да је економска неједнакост у Србији умерена и да се налази на нивоу земаља Централне Европе, које се карактеришу ниском економском неједнакошћу. Према подацима Светске банке, Цини коефицијент<sup>54</sup>, као најчешћа мера економске неједнакости, у Србији је у 2009. години износио 0,278, док је у Македонији износио 0,432. Према подацима Евростата<sup>55</sup> за исту

<sup>53</sup> Од 2001. године више пута је мењана методологија обрачуна просечних зарада, па статистички подаци нису сасвим упоредиви – мало је вероватно да су реалне зараде до 2008. године порасле онолико колико то статистички подаци показују. Такође, и податке о стопи незапослености треба узети са одређеном резервом – мала је вероватноћа да је незапосленост у периоду 2005–2008. године опала онолико колико то статистички подаци показују. Упркос томе што постоје методолошка неупоредивост и грешке у мерењу, статистички подаци показују основну тенденцију: побољшање стандарда до 2008. и смањење стандарда након тога.

<sup>54</sup> Вредност Цини коефицијента креће се у интервалу од 0 до 1. Што је коефицијент мањи, то је неједнакост мања. Најмању вредност Цини коефицијента имају скандинавске земље, и он износи око 0,25, док у многим земљама Африке и Средње и Јужне Америке износи преко 0,5.

<sup>55</sup> Коришћени подаци о Цини коефицијенту могу се наћи на сајтовима: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) и [www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu).

годину, просечан Цини коефицијент за 12 нових чланица ЕУ износио је 0,303, док је нпр. у Бугарској износио 0,332, у Румунији 0,333, а у Хрватској 0,315. Из претходног следи да је основни проблем низак просечни стандард грађана у Србији, а не висока економска неједнакост. Стога је простор за побољшање стандарда сиромашних слојева становништва прерасподелом дохотка релативно скроман. С обзиром на неповољан економски статус не само сиромашних слојева становништва него и средњих слојева, важно је разумети да је кључни услов за побољшање стандарда грађана убрзање економског раста, који резултира растом продуктивне запослености у приватном сектору, а не знатнија прерасподела дохотка. Један од предуслова за убрзање привредног раста је и снажна фискална консолидација, којом би се спречила криза јавног дуга и одржала макроекономска стабилност. Међутим, фискална консолидација ће на различите начине (повећањем пореза, замрзавањем плата и пензија, повећањем административно контролисаних цена, отпуштањем дела радника) утицати на привремено смањење стандарда грађана. Стога је неопходно да се унапред процене ефекти фискалне консолидације на стандард грађана, као и да се припреме мере државне помоћи најсиромашнијим слојевима становништва. Осим тога, нужно је да се укидањем непродуктивних трошкова у јавном сектору, укључујући и смањење корупције, и повећањем квалитета јавних услуга повећа подршка средњих слојева становништва за прихватање неопходних мера штедње.

#### **4.2. Процена ефеката фискалне консолидације на стандард грађана**

Фискално и економски неопходна мера повећања ПДВ-а у оквиру фискалне консолидације, да би се избегла криза јавног дуга, у кратком року ће утицати на једнократно повећање цена, а тиме и на привремено смањење стандарда већине грађана. То је краткорочна економска цена коју је неопходно платити да би се стабилизовале јавне финансије и избегли озбиљни потенцијални проблеми који би настали услед дужничке кризе. Замрзавање плата у јавном сектору и пензија, уз повећање инфлације, имаће за последицу да се доходи грађана у јавном сектору реално смање више него у привреди. Снажније смањење доходака у јавном сектору је оправдано, јер су они у дужем периоду већи него у приватном сектору. Осим тога, Влада ће вероватно морати да предузме и друге мере које ће имати за последицу одређено смањење реалног дохотка грађана, као што су повећање цена електричне енергије и грејања. Повећање наведених цена је неопходно да би се смањили губици јавних предузећа, као и субвенције које та предузећа примају од државе.

С обзиром на то да се ефекат повећања ПДВ-а на стандард грађана и на рентабилност привреде остварује преко једнократног раста цена, најпре треба проценити колико би порасле цене услед повећања ПДВ-а. Процена ефеката повећања ПДВ-а на цене често се заснива на претпоставци да се повећање ПДВ-а у целини преваљује на раст цена финалних производа, односно на потрошаче. Оваква претпоставка је вероватно оправдана у средњем или дугом року, када произвођачи и трговци трошкове ПДВ-а у целини преваљују на потрошаче. Међутим, у кратком року, ова претпоставка је често погрешна, јер произвођачи и трговци нису у стању да цео трошак повећања пореза превале на потрошаче. То се нарочито догађа када се ПДВ повећава у периоду кризе, када је тражња ниска, као и у случају тражње чија је ценовна еластичност висока. Ова процена се стога ради у два корака. У првом кораку се процењује максимално могући теоријски утицај на цене, а потом се на основу релевантних истраживања за већи број земаља процењује очекивани (нижи) утицај на цене.

Уколико би се стандардна стопа ПДВ-а повећала са 18% на 20%, а снижена стопа са 8% на 10%, просечна пондерисана стопа ПДВ-а би се повећала са 14% на 16%, што значи да би трошкови пореза порасли за око 14%. Ако се претпостави да би се цело ефекат повећања ПДВ-а пренео на потрошачке цене, тада би повећање ПДВ-а директно утицало на повећање цена за око 1,51%. Претходна рачуница се односи на производе који су директно опорезовани ПДВ-ом. Ако би се укључили производи који су индиректно опорезовани ПДВ-ом (натурална потрошња, здравствене и образовне услуге)<sup>56</sup>, садашња просечна пореска стопа ПДВ-а износила би 12,9%, док би обе стопе ПДВ-а (стандардна и снижена) након повећања за 2 процентна поена износиле 14,8%. У овом случају, директни ефекти повећања ПДВ-а на раст цена били би нешто мањи и износили би 1,47%.

Ако се повећање ПДВ-а у целини превали на финалне цене, цело трошак повећања ПДВ-а сносили би крајњи потрошачи – грађани. Под претпоставком да њихови номинални доходи остану непромењени, а да цене порасту за око 1,5%, тада би се реална куповна моћ доходака грађана (плата, пензија, социјалне помоћи, прихода од капитала, дознака и др.) смањила за око 1,5% ( $1/1,015 \approx 0,985$ ), што значи губитак куповне моћи за око 760 динара месечно за просечно домаћинство.

Међутим, емпиријска истраживања у свету показују да се у кратком року повећање ПДВ-а не прелива у потпуности на финалне цене, односно на потрошаче. То значи да део терета повећања ПДВ-а носе произвођачи и трговци, којима се смањују профити и марже, а није искључено да се део терета преваљује и на раднике запослене у производњи и трговини. Процена изолованог утицаја повећања ПДВ-а на цене релативно је компликована, јер се истовремено са повећањем ПДВ-а у некој земљи догађа велики број других промена које такође утичу на цене (нпр. могуће је да у исто време са повећањем ПДВ-а депрецира или апрецира домаћа валута, повећавају се или смањују плате и пензије, повећавају се или смањују цене енергената, повећава се или смањује рестриктивност монетарне политике).

Према преовлађујућим проценама, повећање стопе ПДВ-а за 1 процентни поен има изоловани утицај на повећање цена за 0,4-0,8 процентних поена.<sup>57</sup> Мало преваљивање ПДВ-а на крајње цене нарочито је карактеристично за период економске кризе, када је агрегатна тражња ниска, а ценовна еластичност тражње висока. Међутим, преваљивање је веће у случају малих земаља, поготово ако је конкуренција на унутрашњем тржишту релативно ниска, као што је то случај са Србијом. Стога ће се претпоставити да би у Србији преваљивање у кратком року било на горњој граници наведеног интервала, тј. да би износило 0,8, из чега следи да би повећање обе стопе ПДВ-а за 2 процентна поена утицало у кратком року на инфлацију од око 1,2% ( $= 1,51\% * 0,8$ ).

Осим претходног, основног сценарија повећања стопе ПДВ-а, симулиран је утицај на инфлацију неколико додатних сценарија, под претпоставком да пренос трошкова повећања пореза на цене износи 80%:

---

<sup>56</sup> С обзиром на то да се у Србији у унутрашњем промету не примењује нулта пореска стопа, одређени проценат ПДВ-а садржан је у натуралној потрошњи (око 5%) и у услугама (образовање, здравство, државне услуге) које су ослобођене ПДВ-а у последњој фази (око 10%). У натуралној потрошњи садржан је индиректно ПДВ, по основу куповине инпута (гориво, ђубриво, сточна храна, средства за заштиту биља и др.) који су опорезовани ПДВ-ом. Слично је и у случају услуга које су ослобођене ПДВ-а у завршној фази (образовање, здравство, административне услуге) али садрже ПДВ у инпутима који се користе за пружање наведених услуга (лекови, комуналне услуге, струја, опрема, канцеларијски материјал и др.).

<sup>57</sup> Viren Matti (2009), *Does the value-added tax shift to consumption prices?*, Labour Institute for Economic Research, Discussion Papers 250.

- Ако се обе стопе ПДВ-а повећају за 4 процентна поена, утицај на инфлацију износио би око 2,4%.
- Повећање стандардне стопе ПДВ-а за 4 процентна поена и снижене за 2 процентна поена утицало би на повећање инфлације за око 2%.
- Повећањем стандардне стопе за 4 процентна поена и снижене за 2 процентна поена, уз пребацивање половине производа са снижене на стандардну стопу, инфлација би износила 3,3%.

Осим повећања ПДВ-а, скоро је извесно да ће бити неопходно повећање цена електричне енергије и грејања да би се обезбедило стабилно снабдевање наведеним производима. Ако би се цене електричне енергије и грејања повећале за 10%, то би имало за последицу инфлацију од око 1%. Према томе, укупно повећање цена по основу повећања ПДВ-а и административно контролисаних цена кретало би се у интервалу од 2 до 4,3, у зависности од тога за колико би се повећао ПДВ, а уз претпоставку да се 80% трошкова ПДВ-а пренесе на цене. Без ових повећања, финансирање одржавања мреже и изградње нових капацитета и редовно снабдевање струјом и гасом довело би се у питање. Осим тога, ниске цене струје, гаса и грејања шаљу погрешне сигнале привреди (праве се капацитети који много троше споменуте ресурсе), док највеће апсолутне, а понекад и релативне, користи од ових субвенција често имају богатији грађани.

Просечна месечна потрошња домаћинства у Србији у 2011. години износила је 47,6 хиљада динара. Повећање цена за 2% еквивалентно је губитку од око 900 динара месечно, док је повећање цена до 4,3% еквивалентно смањењу потрошње за око две хиљаде динара.

Са становишта социјалне политике, релевантно је колико ће због повећања ПДВ-а порасте цене за домаћинства која припадају различитим социјалним групама формираним према висини потрошње. С обзиром на то да се ПДВ-ом опорезује потрошња, а не цео остварени доходак, методолошки је оправданије анализирати утицај повећања ПДВ-а на потрошњу домаћинства него на доходак.<sup>58</sup> Утицај повећања ПДВ-а на инфлацију по потрошним групама анализираће се под претпоставком да се стандардна и снижена стопа ПДВ-а повећају за 2 процентна поена.

Разлике у расту цена по потрошним групама могу бити последица тога што различите групе имају различиту структуру потрошње по стопама ПДВ-а. Ове разлике би могле да буду потенцијално знатне због тога што се повећањем обе стопе ПДВ-а за 2 процентна поена стандардна пореска стопа повећава за 11,5% (са 18% на 20%), док се снижена пореска стопа повећава за 25% (са 8% на 10%). Повећање стопе ПДВ-а индиректно ће утицати и на повећање ПДВ-а садржаног у природној потрошњи и у услугама које се не опорезују у последњој фази – али је овај ефекат слабији.

---

<sup>58</sup> Creedy (1998).

**Табела 4.2. Структура потрошње домаћинства по децилима и стопи ПДВ-а, 2009.**  
(у %, укупна потрошња децила = 100)

Децил	Стандардна стопа ПДВ-а	Снижена стопа ПДВ-а	Изузето од ПДВ-а	Натурална потрошња	Просечна ефективна стопа ПДВ-а
1	43,5	42,5	0,6	13,4	12,0
2	48,6	38,5	1,0	11,8	12,5
3	48,2	39,6	1,0	11,2	12,5
4	49,3	41,6	1,4	7,8	12,7
5	49,1	41,6	1,4	7,9	12,7
6	51,5	40,4	1,9	6,2	13,0
7	51,7	40,5	2,6	5,2	13,1
8	52,8	38,8	3,1	5,3	13,2
9	54,7	38,6	3,0	3,7	13,4
10	59,5	32,5	5,4	2,5	14,0

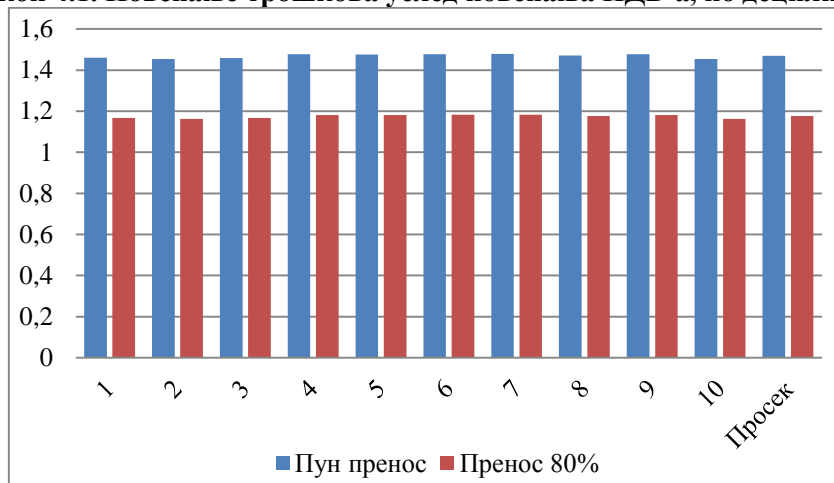
Извор: Арсић и Алтипармаков (2012)

Структура потрошње два најсиромашнија децила становништва разликује се од просека по томе што у њој релативно мало учествују производи који се опорезују по стандардној стопи ПДВ-а, као и производи који су ослобођени плаћања ПДВ-а у последњој фази, док је учешће натуралне потрошње знатно веће од просека. Могло би се очекивати да у структури потрошње сиромашнијих домаћинства више учествују производи који се опорезују по стопи од 8%, што би значило да ће цене производа који они троше порасти више од просека. Међутим, то није случај, јер је просечно учешће производа опорезованих по нижој пореској стопи од 8% у два најсиромашнија децила (40,5%) незнатно веће од просечног учешћа потрошње по нижој стопи ПДВ-а у целој популацији (39,5%). Овај резултат, као и ниско учешће производа који су ослобођени ПДВ-а у структури потрошње сиромашних грађана, указује на прилично слабу таргетираност производа који имају повољнији третман при опорезивању ПДВ-ом<sup>59</sup> (видети поглавље о пореској реформи). Нижу стопу користе подједнако и најсиромашнији и богатији слојеви становништва, а требало би само најсиромашнији, јер је то социјална стопа.

Будући да са растом потрошње по децилима расте учешће потрошње која се опорезује по стандардној стопи (18%) и услуга, а опада учешће натуралне потрошње, просечна ефективна стопа ПДВ-а за све потрошне групе је чак благо прогресивна. На основу претходног могло би се закључити да *повећање стандардне и снижене стопе ПДВ-а за 2 процентна поена неће изнадпросечно погодити сиромашније слојеве становништва.*

<sup>59</sup> Детаљније: Арсић и Алтипармаков (2012).

**Графикон 4.1. Повећање трошкова услед повећања ПДВ-а, по децилима (у %)**



Иако би повећање ПДВ-а за 2 процентна поена утицало на повећање трошкова свих слојева становништва за приближно исти проценат од око 1,2%, способност различитих слојева становништва да поднесу овај додатни трошковни удар је различита. Највише би били погођени слојеви становништва који се већ сада налазе испод линије сиромаштва или незнатно изнад ње. Сиромашним грађанима и релативно мало повећање цена додатно погоршава ионако тешку економску ситуацију. Осим тога, врло је вероватно да ће поред ПДВ-а бити повећане и цене електричне енергије и комуналних услуга, што би додатно утицало на погоршање стандарда грађана. У случају повећања цена електричне енергије и комуналних услуга, раст цена би се у потпуности превалио на крајње потрошаче. Стога је неопходно да се упоредо са повећањем ПДВ-а и административно контролисаних цена примене одговарајући програми социјалне заштите, како би се ублажили ефекти повећања трошкова живота за најсиромашније грађане.

#### *Расподела терета фискалне консолидације*

Смањење приватне потрошње у Србији је нужно како би се укупна потрошња ускладила са укупним нивоом производње у земљи и ниском вредношћу БДП-а. Са становишта расподеле терета фискалне консолидације, Влада се налази пред избором да ли да примени:

- избалансирану фискалну консолидацију: повећање ПДВ-а и замрзавање плата у јавном сектору и пензија и примена других мера штедње, или
- неизбалансирану фискалну консолидацију: смањење плата у јавном сектору и пензија, без повећања пореза, или
- одлагање фискалне консолидације: наставак финансирања потрошње задуживањем док не наступи криза јавног дуга (тј. нема озбиљнијих мера штедње ни повећања пореза). У овом случају, терет фискалне консолидације се привремено одлаже, да би се ускоро у облику кризе јавног дуга платила већа цена.

Избор било које од наведених опција подразумева различиту расподелу терета фискалне консолидације по појединим категоријама грађана, као и различит проценат смањења укупног реалног дохотка грађана.

Услед повећања ПДВ-а и замрзавања плата и пензија, смањење приватне потрошње погодиће све грађане, али ће натпросечне трошкове поднети грађани који остварују плате у јавном сектору (администрација, медицинско особље, наставно



особље, полицајци, запослени у војсци и др.) и пензионери. Евентуалним смањењем плата запослених у јавном сектору и пензија, највећи део фискалног прилагођавања сносили би грађани чији дохоци (плате и пензије) потичу из јавног сектора. С обзиром на то да су плате у јавном сектору у Србији веће него у приватном, њихово реално или чак и номинално смањивање делимично би отклонило дисторзију на тржишту рада у Србији. Смањивање плата у јавном сектору у односу на приватни сектор оправдано је и због тога што је вероватноћа губитка посла у јавном сектору знатно мања. Однос просечних пензија и просечних плата у Србији већи је него у другим земљама (око 60%), па привремено замрзавање пензија представља начин да се овај однос врати у одрживе оквире (око 50%).

У случају кризе јавног дуга смањили би се дохоци и приватна потрошња већине грађана, али би највећи терет сносили грађани који би због пада БДП-а изгубили посао. Са становишта економске ефикасности, али и правичности, боља је опција да се у оквиру фискалне консолидације плате запослених у јавном сектору и пензије реално смање за неколико процентних поена него да се земља суочи са дужничком кризом чије би решавање захтевало још веће смањење пензија и плата у јавном сектору, док би десетине или чак и стотине хиљада радника у приватном сектору изгубило посао, што значи да би њихове плате опале за 100%.

Пад просечног дохотка грађана у три наведена сценарија био би различит. Фискална консолидација у облику прве две опције доводи до краткотрајног успоравања привредне активности, али се отклањају фискални и спољни дефицит, успорава раст јавног и спољног дуга – чиме се стварају услови за дугорочни раст привреде. Пад реалног дохотка грађана био би привремен и представљао би неку врсту (неизбежне) цене за повратак привреде Србије на дугорочно одрживу путању раста. Међутим, у случају изостанка фискалне консолидације (смањења фискалног дефицита) скоро је извесна криза јавног дуга, која би за последицу имала пад привредне активности за 5-10% и додатни, знатан раст незапослености. Пад стандарда грађана у овом случају био би највећи и најдуготрајнији, а могућност државе да заштити најсиромашније слојеве становништва – најмања. Према томе, Влада Србије се налази пре избором да ли да фискалном консолидацијом на организован начин смањи јавну и приватну потрошњу, уз примену одговарајућих мера социјалне заштите, или да препусти да се смањење животног стандарда грађана стихијски догоди у облику кризе јавног дуга.

У складу с наведеним, све трошкове фискалне консолидације, попут повећања цена или трошкова кризе јавног дуга, сносиће – у сваком случају – грађани Србије. Неки од тих трошкова су социјално и економски оправдани, попут укидања ренти, док су други економски неопходни, али ће имати, бар привремено, негативне социјалне последице попут пада животног стандарда или раста незапослености. Стога је важно да се трошкови неопходног фискалног прилагођавања узму у обзир при конципирању реформи, али и да буду што мањи, да смањење стандарда грађана траје што краће, као и да се заштите најугроженије групе становништва.

#### **4.3. Мере за помоћ најугроженијим слојевима становништва**

Повећање стопе ПДВ-а, као и повећање цена електричне енергије и комуналних услуга, утицаће на смањење животног стандарда свих слојева становништва. Макроекономски посматрано, смањење приватне потрошње грађана и јавне потрошње

државе<sup>60</sup> неопходно је јер настављање финансирања прекомерне потрошње путем задуживања није одрживо. Привремени пад животног стандарда грађана представља цену за повратак привреде на дугорочно одрживу путању раста.

Предлажу се следеће мере:

1. У циљу заштите стандарда најсиромашнијих слојева становништва, програми социјалне помоћи који су условљени материјалним положајем корисника изузели би се од замрзавања. То конкретно значи да би се материјално обезбеђење породице (МОП) и дечији додаци редовно индексирани за износ повећања потрошачких цена. На тај начин би реална вредност ових примања била заштићена од инфлације која би настала по основу повећања пореза и административно контролисаних цена.

2. Поред тога, било би пожељно да се из замрзавања искључе и минималне пензије, како би се спречило погоршање стандарда најсиромашнијих пензионера.<sup>61</sup>

3. Додатни привремени облик социјалне помоћи сиромашним грађанима било би формирање буџетског фонда за једнократну социјалну помоћ, из кога би се једном или два пута годишње одобравала додатна средства. Средства за овај фонд би се једним делом могла обезбедити уштедама у програмима социјалне помоћи који нису условљени материјалним стањем корисника, док би се другим делом обезбедила уштедама на осталим буџетским позицијама.

4. Осим тога, било би пожељно да се у социјално збрињавање сиромашних укључе и локалне заједнице, као што то већ сада раде неке од њих. Локалне заједнице ће у свим варијантама промена Закона о финансирању локалне самоуправе располагати са више средстава него што је то био случај у периоду 2006–2008. године, па би део тих средстава могле да користе за програме социјалне заштите. Локалне заједнице би могле социјалном заштитом да обухвате и оне грађане који су у тешком материјалном положају, а не примају помоћ из буџета Републике. Међутим, и у овом случају неопходне су селективност и таргетираност, како би ограничена средства дошла до оних којима су најпотребнија. Стога би предност требало дати мерама које су усмерене на помоћ породицама у стању крајњег сиромаштва уместо мерама које нису условљене економским стањем корисника (нпр. подстицање популационе политике).

#### *Друштвена прихватљивост фискалне консолидације*

У сваком демократском друштву важно је да мере економске политике имају подршку већине грађана. То, наравно, није лако остварити ако се мерама економске политике, макар и краткорочно, смањује стандард грађана који је у Србији у просеку већ сада низак. Стога је за друштвену прихватљивост повећања пореза и административно контролисаних цена важно да грађани прихвате да су такве мере неопходне за обезбеђење економске стабилности и напредак привреде и друштва у будућности. У том контексту, врло је важно да се јасно представи шта су алтернативе овим мерама, као и колики су њихови трошкови – у овом случају, алтернатива је дужничка криза са знатно већим трошковима у облику пада запослености и реалне вредности доходака грађана. Да би се добила подршка грађана за реформе, важно је

<sup>60</sup> Државна потрошња је једнака вредности услуга које држава испоручује грађанима по ценама које су једнаке трошковима производње тих услуга. Трошкови производње услуга државе приближно су једнаки збиру плата запослених у јавном сектору и текућих трошкова који настају при пружању услуга. Стога смањење државне потрошње имплицира смањење трошкова рада (мањи број запослених и мање плате) и смањење трошкова робе и услуга (ефикасније јавне набавке).

<sup>61</sup> При томе се подразумева да се индексација пензија примењује само у случају пензионера који не остварују додатне пензије из других држава.

да се предузму краткорочне мере за смањење непродуктивних трошкова у јавном сектору.

Важност друштвене прихватљивости фискалне консолидације може се илустровати примерима из новије економске историје. На једној страни имамо позитиван пример балтичких земаља, које су у кризу ушле са врло високим фискалним и спољним неравнотежама, да би радикалном фискалном консолидацијом, која је укључивала номинално смањење плата и пензија, као и повећање пореза, отклониле значајан део неравнотежа. Фискална консолидација је спроведена без знатнијих унутрашњих отпора (штрајкова или демонстрација) и она је, након краткотрајног пада привредне активности, имала за последицу поновно покретање економског раста. На другој страни је негативан пример Грчке, где је шира јавност била оштро против фискалне консолидације, што је имало за резултат њену успорену реализацију. Као последице тога, БДП и запосленост снажно су опали, без јасних изгледа за опоравак, док је за успостављање фискалне одрживости потребна све снажнија фискална консолидација. Такође, Словенија, која је пре актуелне кризе била једна од најуспешнијих земаља у транзицији, сада се суочава са озбиљним фискалним проблемима, јер због отпора јавности није успела да смањи фискални дефицит и заустави раст јавног дуга.

Примери непродуктивних трошења у јавном сектору су бројни: куповине производа и инвестиционих услуга по већим ценама од тржишних, запошљавање непотребних радника на нетранспарентан начин, дуплирање послова у различитим државним институцијама, велики број министарстава, забрињавајуће брз раст броја агенција и др. Стога је важно да Влада крене у одлучну акцију за смањење наведених непродуктивних трошења, чак и ако она немају велики билансни значај – јер представља важан сигнал правичније расподеле трошкова фискалне консолидације и повећава спремност грађана да прихвате мере штедње.

И сузбијање сиве економије, нарочито у случају ако неки порески обвезници имају привилегован положај, допринело би повећању подршке грађана за мере штедње.

Са становишта политичке и социјалне стабилности, важно је да већина грађана прихвати да се снажна и брза фискална консолидација, која је неопходна да би се спречила дужничка криза, не може остварити само укидањем непродуктивних трошења, смањивањем корупције и сиве економије, него да је неопходно и повећање пореза и замрзавање пензија и плата у јавном сектору.

Стога је преко потребно да се аргументовано оспоре поједини ставови који се могу чути у деловима шире јавности, којима се екстремно прецењују непродуктивна трошења у јавном сектору Србије – тако што се, на пример, тврди да у јавном сектору постоји вишак од 40% запослених, што износи 175 хиљада радника, и да би се њиховим отпуштањем решили проблеми у јавним финансијама. Отпуштањем 175 хиљада запослених у јавном сектору угрозиле би се основне функције државе: безбедност, јавно образовање, јавно здравство, социјална заштита и др. (видети поглавље о запослености у државном сектору). На сличан начин се прецењује могући раст прихода по основу сузбијања сиве економије када се тврди да сива економија обухвата око 40% БДП-а, и да би се опорезивањем сиве економије могла у кратком року обезбедити додатна милијарда евра буџетских прихода те тако смањити дефицит за око 3% БДП-а. Иако је неспорно да постоји простор за сузбијање сиве економије, додатни приходни потенцијал је знатно мањи, а значајнији резултати се могу очекивати тек у средњем року, након што се реформише пореска администрација и генерално успостави финансијска дисциплина у привреди.

Такође, покретање одлучне и неселективне борбе против корупције и пресецање канала привилегованог богаћења омогућиће додатне уштеде у јавном сектору, на које се у овом програму рачуна, али су оне за ред величина мање него што се оне понекад у широј јавности процењују. Смањивање непродуктивних трошења државе, укључујући и корупцију, важно је не само због фискалних уштеда које би се на овај начин оствариле, него и због стварања здравог привредног амбијента у коме би предузетништво, а не привилегије, били основни фактори успеха на тржишту и у друштву као целини.

За друштвену прихватљивост фискалне консолидације важно је подсетити грађане на све оно што добијају од јавног сектора: већина деце се рађа у државним породицима, похађа државне вртиће, завршава државне школе, лечи се у државним болницама, користи државне путеве, држава обезбеђује личну и имовинску сигурност грађана, угрожени слојеви грађана добијају социјалну помоћ, највећи део доходака у старости се обезбеђује путем државних пензија. Побољшање услуга јавног сектора, почев од класичних административних услуга преко образовних и здравствених услуга до ефикасне изградње инфраструктуре, такође би повећало спремност грађана за прихватање неопходних мера фискалне консолидације.

## 5. ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА И ЕКОНОМСКИ РАСТ

### Текућа кретања и проблеми

Прекомерна вредност и неадекватна структура јавне потрошње негативно утичу на одрживост и динамику привредног раста у Србији. Међу упоредивим транзиционим европским државама, Србија је један од рекордера по учешћу јавне потрошње у БДП-у (47,9%), што негативно утиче на развој приватног сектора и предузетничке иницијативе. У структури јавних расхода доминирају непродуктивни текући расходи, на штету јавних инвестиција и продуктивних текућих расхода. Структура пореског система недовољно подстиче привредну активност и одржив економски раст. Висок ниво фискалног дефицита повећава спољнотрговински дефицит, подстиче депрецијацијске притиске на динар и угрожава макроекономску стабилност која представља нужан услов за привредни раст. Висок ниво јавног дуга повећава кредитни ризик земље и ниво каматних стопа, што негативно утиче на услове задуживања привреде и успорава инвестиције и привредни раст.

### Предлог мера

1. Смањење учешћа јавне потрошње у БДП-у за 4% у средњем року.
2. Промена структуре јавне потрошње с циљем смањења непродуктивних текућих јавних расхода и повећања јавних инвестиција у инфраструктуру и продуктивних текућих расхода.
3. Спровођење пореске реформе која би позитивно утицала на пословно окружење и одржив економски раст – укидањем/ограничавањем парапореских намета, односно пребацивањем пореског оптерећења са рада на потрошњу и имовину.
4. Смањење фискалног дефицита и смањење учешћа јавног дуга у БДП-у.

### Ефекти мера

Фискална консолидација неће у већој мери утицати на успоравање раста привредне активности у кратком року, док ће ефекти на економски раст у средњем и дугом року бити позитивни. Фискална консолидација ће омогућити повољније финансирање привреде, услед смањења премије ризика и смањеног нивоа задуживања државе на домаћем финансијском тржишту. У дугом року, фискална консолидација ће позитивно утицати на економски раст путем стимулације развоја приватног сектора и приватне иницијативе, ребалансирања српске привреде од потрошње ка извозу, повећања конкурентности услед ефеката фискалне девалвације, као и установљавања предвидивог пословног окружења. Смањење фискалног дефицита и јавног дуга утицаће на смањење спољнотрговинског дефицита, стабилизацију курса динара, смањење каматних стопа, што ће позитивно утицати на макроекономску стабилност и стварање повољних услова за привредни раст.

*Теоријски модели и емпиријска истраживања недвосмислено показују да фискална политика и структура јавног сектора знатно утичу на привредну активност – и у кратком и у дугом року. У кратком року, фискална политика утиче на привредну активност првенствено путем канала агрегатне тражње, мењајући њен ниво и структуру. У дугом року, фискална политика утиче на привредну активност и*

економски раст преко ефеката на ниво и структуру агрегатне понуде – одређујући приватни и јавни удео у домаћој производњи, утичући на ниво акумулираног физичког и људског капитала, стварајући систем економских подстицаја на привредне актере. Ниво јавне потрошње, као и структура приходне и расходне стране јавних финансија, утичу на перформансе привредног раста, иако се ефекти и интензитет овог утицаја разликују од државе до државе, услед различитих друштвених, културолошких или географских прилика (Pitlik i Schratzenstaller, 2011). Отуда можемо очекивати да ће фискална консолидација утицати на економске перформансе српске привреде – првенствено путем ефеката агрегатне тражње у кратком року, односно путем утицаја на агрегатну понуду у дугом року.

***Фискална консолидација ће у кратком року утицати на привредну активност преко ефеката на агрегатну тражњу.*** Предложене мере фискалне консолидације подразумевају осетно смањење јавних расхода и умерено повећање пореских прихода, уз знатну промену структуре јавних расхода и пореских прихода. Предложене мере ће утицати на ниво и структуру агрегатне тражње у кратком року. Планирано смањење јавних расхода за куповину добара и услуга, замрзавање пензија и зарада запослених у сектору државе, као и делимично повећање пореског оптерећења, утицаће на смањење агрегатне тражње. С друге стране, планирано повећање јавних инфраструктурних расхода утицаће на повећање агрегатне тражње, док ће фискална консолидација такође омогућити индиректне ефекте на повећање агрегатне тражње путем повећања приватне инвестиционе тражње и повећања нето извоза. Наиме, фискална консолидација ће омогућити релаксирање монетарне политике и делимично смањење домаћих каматних стопа, што ће стимулисати приватну инвестициону потражњу, као и потражњу за трајним потрошним добрима чија се куповина финансира путем банкарских кредита. Такође, фискална консолидација садржи мере које би требало да повећају конкурентност домаћих произвођача и на тај начин повећају агрегатну тражњу преко повећања нето извоза (= вредност извоза - вредност увоза). Очекује се да ће укупан ефекат фискалне консолидације бити делимично/скромно смањење агрегатне тражње у кратком року.

***Иако ће фискална консолидација негативно утицати на агрегатну тражњу у кратком року, очекује се да ће интензитет крајњих ефеката на ниво производње и привредне активности бити скроман – услед чињенице да је Србија мала, отворена транзициона привреда са високим учешћем увозних добара, високим спољним дугом и флексибилним режимом девизног курса.*** При разматрању ефеката фискалне политике, односно фискалне консолидације на ниво производње и привредне активности у кратком року, кључно је питање висине *фискалног мултипликатора* – односно у којој мери се повећање или смањење јавне потрошње преноси на ниво производње и привредне активности у државе. Међународна искуства и емпиријска истраживања показују да су ефекти фискалних мултипликатора у транзиционим државама осетно мањи него у развијеним државама, нарочито у случају малих, отворених транзиционих привреда попут наше, са високим спољним дугом и флексибилним режимом девизног курса (Петровић, 2010). Такође, фискални мултипликатори у случају јавних инфраструктурних расхода знатно су виши од мултипликатора текуће јавне потрошње, нарочито у случају привреда у развоју – тако да се би планирана промена структуре јавне потрошње, од текуће ка инвестиционој, могла позитивно утицати на ниво производње и привредне активности. Може се очекивати да ће на ниво производне активности позитивно утицати и релаксирање монетарне политике и последично смањење домаћих каматних стопа, за које ће се створити услови након што се спроведу мере фискалне консолидације. Укупно гледано,

крајњи ефекат fiskalne konsolidacije bio bi delimično smanjenje agregatne tražnje i proizvodnje u kratkom roku nakon implementacije mera štednje. Međutim, s obzirom na gore navedeno, možemo očekivati da će poменути негативни ефекти na privrednu aktivnost biti ne samo kratkotrajni, već i veoma skromnog obima – očekuje se smanjenje privrednog rasta oko 0,5% u godini koja sledi fiskalnu konsolidaciju.

***Упркос скромним негативним ефектима fiskalne konsolidacije na privrednu aktivnost (smanjenje rasta oko 0,5%) u kratkom roku (oko godinu), odlučne i kredibilne mere štednje немају алтернативу уколико Србија жели да избегне дужничку кризу и привредни крах сличан „грчком сценарију“.*** Међународна искуства говоре да земље у развоју попут Србије, које, за разлику од развијених земаља, немају висок кредитилитет при отплати дугова, најчешће доживљавају кризу јавног дуга или банкрот при нивоу дуга од 40% до 50% БДП-а (Baldacci et al, 2011). Из табеле 5.1. можемо приметити да је Србија на крају трећег квартала 2011. године била при врху задужености упоредивих транзиционих европских држава. Током 2012. године Србија је прешла законом дозвољени ниво јавног дуга од 45% БДП-а и очекује се да ће јавни дуг износити око 55% БДП-а на крају године. Отуда су озбиљне и хитне мере шtedње неопходне да би се зауставио раст јавног дуга и избегла дужничка криза. Сасвим је јасно да би евентуална немогућност Републике Србије да отплаћује своје обавезе, односно банкрот јавних финансија имао огромне негативне ефекте на привредну активност у земљи, попут даљег повећања стопе незапослености, банкрота приватних фирми у реалном сектору, као и погоршања социјалног положаја свих грађана чија се примања финансирају из буџета. Међутим, важно је приметити да чак и уколико Република Србија успе да избегне отворени банкрот јавних финансија, постојећи висок ниво fiskалног дефицита и јавног дуга негативно утичу на привредну активност – финансирање буџетског дефицита испумпава средства из финансијског сектора, на тај начин смањујући средства доступна привредним актерима и повећавајући цену ових средстава (тзв. *crowding-out* ефекат), док висок јавни дуг повећава кредитни ризик земље и тако увећава премију ризика на овдашњем финансијском тржишту, што додатно повећава цену (камату) коју приватни привредни актери морају да плаћају током свога пословања. Ови негативни ефекти на пословање (приватних) привредних актера наставиће се и у наредном периоду, осим уколико Влада Србије одлучним и кредитилним мерама шtedње хитно не смањи буџетски дефицит и заустави раст јавног дуга.

***Fiskalna konsolidacija doprinosi учвршћењу макроекономске стабилности у кратком року и на тај начин позитивно утиче на привредни раст.*** Тренутно веома висок ниво fiskалног дефицита додатно повећава високу вредност спољнотрговинског дефицита, што у условима одсуства прилива страног капитала ствара депрецијацијске притиске на динар. Висок ниво спољнотрговинског дефицита и платнобилансне неравнотеже изискују интервенције Народне банке Србије на девизном тржишту, чиме се троше девизне резерве земље и повећава ризик од настанка платнобилансне кризе. Отуда се fiskalna konsolidacija намеће као приоритет економске политике не само да би се предупредила дужничка криза већ и платнобилансна криза, која би могла да поткопа макроекономску стабилност и на тај начин поткопа један од основних предуслова одрживог привредног раста у наредним годинама.

**Табела 5.1. Јавни дуг транзиционих европских држава, трећи квартал 2011. (% БДП-а)**

Држава	Јавни дуг
Бугарска	15,0
Чешка	39,8
Естонија	6,1
Летонија	44,6
Литванија	37,6
Мађарска	82,6
Пољска	56,3
Румунија	33,3
Словенија	44,4
Словачка	42,2
ЕУ-10 просек	40,2
Македонија	25,0
Србија	45,0

Извор: Евростат, Фискални савет.

*Одлучне и кредибилне мере фискалне консолидације, пре свега на страни расхода, неопходно је што пре усвојити како би се позитивно утицало на очекивања економских актера и финансијских тржишта, јер ће ова очекивања у знатној мери утицати на динамику опоравка (или краха) српске економије.* Опште је познато да очекивања економских актера имају огроман утицај на привредну активност у току привредних циклуса. Очекивања у погледу исхода фискалне консолидације имају снажан утицај на путању привредног опоравка (или привредног краха) након имплементације мера штедње. Недовољно добро осмишљене или недовољно одлучно спроведене мере штедње могу пробудити сумњу у успешност фискалне консолидације код економских актера и навести их да својим (конзервативним и несигурним) понашањем додатно продубе постојећу економску кризу и на тај начин повећају вероватноћу настанка привредног и/или дужничког краха. С друге стране, одлучно спровођење структурних и добро осмишљених мера штедње утиче на формирање позитивних очекивања код економских актера, који онда својим оптимистичним понашањем (фирме инвестирају у нове производне погоне, грађани купују трајна потрошна добра или некретнине) доприносе повећању производње и привредне активности. Теоријски посматрано, позитивни ефекти позитивних очекивања економских актера могу довести до повећања производње и привредне активности упркос спровођењу мера штедње и фискалне консолидације.<sup>62</sup> Емпиријска истраживања су подељена када је у питању могућност привредне експанзије услед спровођења мера штедње и фискалне консолидације. Док Alesina и Perotti (1995) приказују прилично оптимистичне резултате, резултати ММФ-а (2010) углавном су песимистични у погледу могућности привредне експанзије у кратком року услед спровођења фискалне консолидације.<sup>63</sup> Међутим, заједнички закључак ових супротстављених емпиријских резултата је чињеница да фискалне консолидације

<sup>62</sup> Раније наведена оцена да би фискална консолидација у кратком року вероватно довела до скромних негативних ефеката на привредну активност у складу је са (нео)кејнзијанском економском теоријом. Међутим, укључивање ефеката очекивања може да преокрене овај резултат и сугерише одсуство негативних, или чак присуство позитивних, ефеката на привредну активност – што је у складу са модерном новокласичном економском теоријом и ефектом „Рикардијанске неутралности“.

<sup>63</sup> Са ширењем временског хоризонта и преласка са кратког на средњи и дуги рок – ефекти фискалне консолидације на привредни раст постају недвосмислено позитивни.



базиране на смањењу јавне потрошње позитивније, или мање негативно, утичу на привредну активност него фискалне консолидације које се ослањају на повећање пореза.<sup>64</sup> Још један заједнички закључак је да је, услед постојања великог броја међузависних економских утицаја, неопходно детаљно анализирати сваки случај фискалне консолидације посебно, како би се што прецизније утврдили (могући) ефекти на привредну активност. У овом контексту, новија економска историја пружа охрабрујуће индикације за Србију. Наиме, одлучне и кредибилне мере фискалне консолидације које је током 2008. и 2009. године спровела Летонија показале су да позитивна очекивања могу произвести итекако позитивне ефекте на привредни опоравак. И поред драстичних мера штедње и фискалне консолидације које је Летонија спровела, привредна криза у овој земљи је била изражено мањег обима и трајала је знатно краће него што је стручна јавност, укључујући Европску комисију, очекивала. Из свега наведеног јасно је да постоји прека потреба да Влада Србије, без одлагања, усвоји и спроведе важне структурне мере фискалне консолидације, пре свега базиране на смањењу јавне потрошње.

#### *Фискалне консолидације у транзиционим државама*

Економска криза и пад буџетских прихода натерао је највећи број чланица ЕУ да прибегну далекосежним мерама штедње и фискалне консолидације у периоду од 2009. године до данас. За предстојећу фискалну консолидацију најзначајнија су искуства транзиционих земаља попут Румуније и Летоније, односно Хрватске и Словеније, које су, слично Србији, у просперитетним годинама пре кризе на неодржив начин прекомерно повећале јавну потрошњу.

Летонија и Румунија се узимају као позитивни примери (транзиционих) земаља које су спровеле најригорозније мере штедње у протеклим годинама. Обе државе су знатно смањиле зараде у јавном сектору, 30% и 25% респективно, и приступиле рационализацији броја запослених. Румунија је такође смањила износе социјалне помоћи за 15%, што је довело до негативних социјалних ефеката и делимично смањило друштвену подршку мерама фискалне консолидације. Иницијално су обе државе планирале и смањење државних пензија, међутим, биле су приморане да одустану од овог потеза, који је оцењен као неуставан. Услед немогућности смањења пензија, прибегло се знатнијем повећању пореских прихода – ПДВ је повећан за 5 процентних поена у Румунији, док је Летонија повећала ПДВ за 4 процентна поена и порез на доходак за 3 поена.

Искуства Хрватске и Словеније такође су драгоцене за Србију, с обзиром на то да ове земље деле опсежно друштвено наслеђе са Србијом. Као и Србија, и Хрватска и Словенија су, услед одсуства политичке и друштвене подршке, у највећој мери одлагале неопходне мере фискалне консолидације у протеклим годинама. Новоизабране владе у овим државама најавиле су крупне мере фискалне консолидације током 2012. године, које би првенствено требало да буду усредсређене на смањење јавне потрошње уз задржавање мање-више истог нивоа пореског оптерећења. Међутим, недостатак друштвене подршке доводи у питање успешност фискалне консолидације у обе земље. Иницијални план словеначке Владе, који подразумева смањење плата у јавном сектору за 10% и рационализацију броја радника, пре свега у области образовања – није наишао на подршку синдиката и изазвао је масовне штрајкове који,

<sup>64</sup> Емпиријска истраживања такође показују да су фискалне консолидације базиране на смањењу јавне потрошње далеко успешније у погледу смањења јавног дуга и одрживости фискалне политике него што је случај са фискалним консолидацијама које се ослањају на повећање пореза.

за сада, онемогућавају Владу да своје планове спроведе у дело. С друге стране, новоизабрана хрватска Влада је у фебруару 2012. године усвојила ребаланс буџета који прописује одређено смањење јавне потрошње. Међутим, планирано смањење јавне потрошње није базирано на структурним мерама штедње, већ се првенствено базира на *ad hoc* смањењима дискреционих расхода, тако да је изводљивост и одрживост усвојених мера штедње у Хрватској под великим знаком питања. Хрватска Влада је такође, у мају 2012. године, спровела пореску реформу са циљем побољшања пословног амбијента и конкурентности привреде – тако што је смањено фискално оптерећење зарада, а повећано је пореско оптерећење потрошње и капитала, док су паропорески намети у знатној мери ограничени. Сумарно посматрано, очигледан недостатак друштвене подршке за неизбежне мере фискалне консолидације у Словенији и Хрватској отежава економски опоравак ових земаља, повећавајући ризик од настанка дужничке кризе и „грчког сценарија“.

*Иако се у широј јавности најчешће говори о краткорочним ефектима на привредну активност, заправо су најважнији ефекти фискалне консолидације везани за динамику дугорочног привредног раста у Србији.* У стручној јавности, како домаћој тако и иностраној, постоји консензус да модел привредног развоја из претходне деценије, који је подразумевао осетно већу потрошњу од домаће производње и финансирање ове разлике иностраним приливима капитала – више није одржив (Бајец, Петровић, Стаменковић и др., 2010; Светска банка, 2012). Неадекватна фискална политика допринела је неодрживом моделу привредног развоја, с обзиром на то да су јавне финансије често бележиле високе дефиците упркос снажном привредном расту током претходне деценије. Нови, одржив модел привредног развоја Србије подразумева смањење учешћа потрошње (и јавне и приватне) у БДП-у, уз паралелно повећање штедње, инвестиција и нето извоза. Један од кључних предуслова за избегавање привредног краха и преласка на одржив модел привредног развоја јесте реформа јавних финансија и спровођење фискалне консолидације којом би се елиминисао велики структурни фискални дефицит који у Србији износи преко 4% БДП-а.

*Одржив привредни раст у текућој деценији (и у наредним) кључно ће зависити од спровођења адекватне фискалне консолидације – висина консолидације мора бити преко 4% БДП-а како би се елиминисао висок структурни дефицит, а консолидација се првенствено мора базирати на мерама штедње и смањењу јавне потрошње.* Фискални дефицит у Србији није краткорочна последица економске кризе, већ је дугорочног карактера услед структурне неравнотеже јавних финансија која је изазвана у периоду 2006–2008. године – неодрживим повећањем пензија и плата у јавном сектору, односно неодрживим смањењем пореза на зараде. Неравнотежа јавних финансија додатно је продубљена крајем 2011. године фискално неодрживим трансфером средстава са централног нивоа на локални ниво власти, без одговарајућег трансфера јавних функција на локални ниво. Неравнотежу јавних финансија би теоретски, барем у кратком року, било могуће отклонити путем повећања пореза. Међутим, међународна искуства из претходних деценија показују да фискалне консолидације базиране искључиво или примарно на повећањима пореза најчешће нису одрживе нити успешне у погледу стабилизације јавног дуга – најчешћи исход ових консолидација биле су потребе за даљим мерама штедње у блиској будућности. Евентуална консолидација јавних финансија Србије која би се првенствено базирала на повећању пореза додатно би оптеретила српску привреду и смањила њену конкурентност – што би успорило привредни раст и довело у питање успешност фискалне консолидације и економског опоравка. Евентуално даље (знатно) повећање

пореског оптерећења додатно би погоршало проблем сиве економије и пореских утаја, које су већ сада веома изражене и представљају све већу препреку економском развоју (легалног дела) српске привреде.

**Табела 5.2. Учешће државних расхода у БДП-у (у%) – транзиционе европске државе, 2011.**

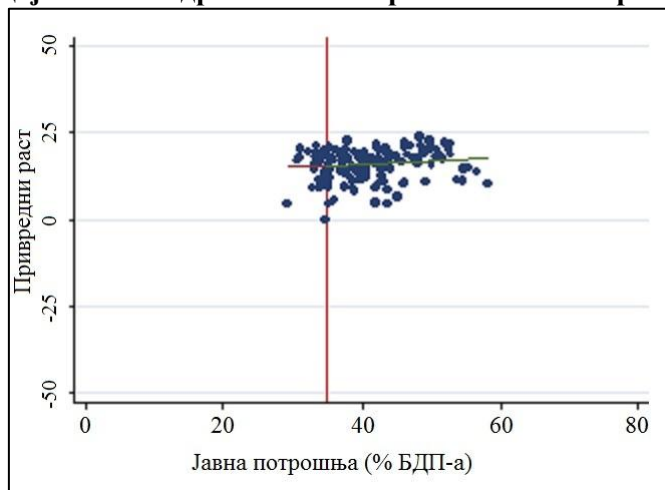
Држава	Јавни расходи
Бугарска	35,2
Чешка	43,4
Естонија	38,2
Летонија	39,1
Литванија	37,5
Мађарска	48,7
Пољска	43,6
Румунија	37,7
Словенија	50,9
Словачка	37,4
ЕУ-10 – просек	41,2
Србија	47,9%

Извор: Евростат, Фискални савет.

Напомена: Расходи државног сектора Србије исказани су у складу са међународном методологијом да се доприноси на терет послодавца (1,9% БДП-а) не консолидују.

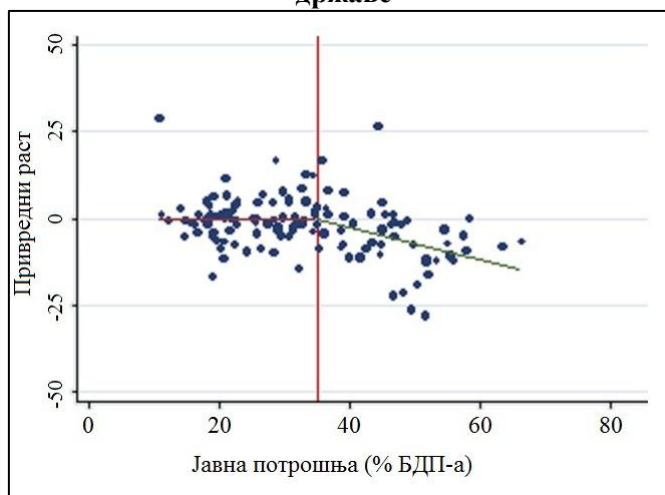
**Фискалну консолидацију базирану на мерама штедње и смањењу јавне потрошње искупе и чињеница да је државни сектор Србије један од највећих у поређењу са осталим транзиционим државама Европе – што ће негативно утицати на економски раст и конкурентност српске привреде у наредним годинама.** Међународна искуства су показала да у случају развијених земаља велики државни сектор не мора негативно да утиче на привредни раст, услед ефикасне структуре и транспарентног функционисања својственог развијеним друштвима. Скандинавске земље се најчешће узимају као типичан пример земаља где велики јавни сектор није негативно утицао на привредни раст у претходним деценијама. Међутим, у земљама у развоју, које најчешће карактерише неефикасна структура и нетранспарентно функционисање јавног сектора, а присутна је и висока корупција – међународна искуства сугеришу да се појављују негативни ефекти на привредни раст када јавна потрошња постане већа од 35% до 40% БДП-а (графикон 5.1). Како се из табеле 5.2. може приметити да Србија, уз Словенију и Мађарску, има највећу јавну потрошњу од свих транзиционих држава у Европи, лако можемо закључити да се смањење јавне потрошње намеће као приоритет уколико Србија жели да избегне фискални крах и остварује високе стопе привредног раста у наредним годинама и остане конкурентна међу осталим транзиционим економијама у региону.

**Графикон 5.1. Утицај величине државног сектора на економски раст – развијене државе**



Извор: Светска банка (2007)

**Графикон 5.1б. Утицај величине државног сектора на економски раст – транзиционе државе**



Извор: Светска банка (2007)

*Поред саме величине јавне потрошње, структура расходне и приходне стране буџета снажно утичу на привредне перформансе у дугом року. У дугом року, фискална политика утиче на привредне перформансе преко канала агрегатне понуде. У овом контексту важна је структура расходне стране буџета – колико је учешће јавних инвестиција и производно релевантних текућих расхода наспрам текуће јавне потрошње. Јавне инвестиције у изградњу инфраструктуре повећавају акумулацију (физичког) капитала у земљи, која ће омогућити ефикаснију и продуктивнију домаћу производњу у наредним годинама. Такође, расходи за образовање повећавају људски капитал, који ће бити доступан у производном процесу у годинама и деценијама које долазе. С друге стране, расходи за пензије и плате у јавном сектору представљају облике јавне потрошње која не утиче (на директан начин) на повећање производних капацитета државе у будућности.<sup>65</sup> Када је реч о структури приходне стране буџета, порези утичу на агрегатну понуду преко система подстицаја које изазивају код*

<sup>65</sup> Плате у јавном сектору су несразмерно велике у односу на упоредиве плате у приватном сектору, што негативно утиче на конкурентност домаће привреде и економски развој (видети поглавље 7).

економских актера – порески системи који подстичу рад и запошљавање повољније утичу на привредни раст од пореских система који подстичу (или не кажњавају) доколицу или неактивност.

***У циљу подстицања привредног раста, потребно је мењати структуру јавне потрошње у Србији путем повећања јавних инвестиција у инфраструктуру и смањења текуће јавне потрошње.*** Као што је поменуто, јавне инвестиције повећавају акумулацију физичког капитала и на тај начин побољшавају производне могућности у наредним годинама. Јавне инвестиције су биле прилично запуштене у протекле две деценије, што је резултирало slabим стањем инфраструктуре, које смањује конкурентност српске привреде у односу на земље у региону. Отуда је у наредном периоду нужно повећати јавне инвестиције у инфраструктуру, пре свега у транспортну мрежу и електроенергетски систем. Такође, у оквиру текућих јавних расхода, потребно је променити структуру и смањити непродуктивне расходе, попут расхода за прекобројне јавне агенције или непродуктивне државне субвенције, како би се омогућила средства за продуктивне текуће расходе, попут расхода за образовање или расхода за добро усмерене програме социјалне заштите.

***Поред промене структуре јавне потрошње, неопходно је знатно повећање квалитета услуга које пружа јавни сектор како би се унапредиле развојне могућности српске привреде.*** Пре свега, треба унапредити квалитет услуга које пружа правосудни систем, како би се ефикасније сузбијала корупција и обезбедило сигурно правно окружење које представља основни предуслов ефикасног и конкурентног пословног окружења. Такође, неопходно је унапредити квалитет услуга образовног система и ускладити их са потребама привреде, с обзиром на то да је неадекватан образовни профил радне снаге један од узрока лошег стања на тржишту рада. Потребно је побољшати усмереност средстава социјалне заштите, будући да је свега око једне четвртине укупних социјалних расхода адекватно таргетирано (МОП и дечији додатак). Такође, треба повећати ефикасност јавних инвестиција путем оснивања система за процену корисности и исплативости алтернативних инвестиционих пројеката (*cost-benefit* анализа).

***Привредни раст могуће је стимулисати свеобухватном пореском реформом која би смањила фискално оптерећење рада и повећала пореско оптерећење потрошње и имовине, док би се парафискалне накнаде укинуле или ограничиле.*** Пребацивање пореског оптерећења са зарада на потрошњу произвело би ефекат *фискалне девалвације*, који би смањило јединичне трошкове рада у Србији и повећао конкурентност домаћих произвођача. Предложене мере пореске реформе (поглавље 12), које подразумевају смањење фискалних намета на зараде и еквивалентног повећања ПДВ-а, резултирало би смањењем јединичних трошкова рада за близу 7% у просеку, што би учинило домаће произвођаче конкурентнијим и на домаћем тржишту и на страним тржиштима. Повећано опорезивање имовине, пре свега неискоришћеног земљишта, довело би до ефикасније алокације и потпуније употребе ресурса и активирања неискоришћених потенцијала у производне сврхе. На овај начин би се омогућило укрупњавање пољопривредних поседа и повећање конкурентности српске пољопривреде, с обзиром на то да уситњени земљишни поседи смањују продуктивност пољопривредне производње у односу на упоредиве европске државе. Међународна искуства говоре у прилог тези да пореске реформе које пребацују оптерећење са зарада на потрошњу и имовину позитивно делују на економски раст (OECD, 2010). Парафискални намети не чине велики део фискалних прихода, 1-2% БДП-а, међутим, они у високом степену поткопавају квалитет пословног окружења услед своје непредвидљивости, несразмере економској снази обвезника и чињенице да често

представљају баријеру за улазак нових актера на тржиште (NALED, 2012). Отуда се укидање и/или ограничавање парафискалних намета намеће као један од приоритета пореске реформе која би стимулисала привредни раст у Србији.

**ДРУГИ ДЕО:**

**СЕКТОРСКЕ АНАЛИЗЕ ФИСКАЛНЕ  
КОНСОЛИДАЦИЈЕ**

## 6. ФИСКАЛНА ОДРЖИВОСТ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ

### Текућа кретања и проблеми

Током претходне деценије спроведене су значајне системске реформе с циљем успостављања одрживог пензијског система у Републици Србији. Међутим, два осетна ванредна повећања пензија током 2008. године (11% у фебруару и 10% у октобру) озбиљно су дестабилизovala одрживост пензијског и читавог фискалног система. Учешће расхода за пензије у БДП-у од преко 14% и даље сврстава Србију међу негативне европске рекордере, заједно са Италијом и Аустријом. Такође, параметарске реформе пензијског система нису завршене, што ствара негативне економске подстицаје за грађане да се пензионишу пре регуларне старосне доби.

### Предлог мера

1. Привремено замрзавање пензија, како би се учешће укупних расхода за пензије у БДП-у svelo на ниво који домаћа привреда може да поднесе.
2. Увођење фактора актуарске правичности, како би се грађани дестимулисали да се пензионишу пре редовне старосне доби.
3. Постепено повећање старосне доби за пензионисање жена, како би се смањила неоправдано велика разлика између старосне доби за пензионисање жена и мушкараца од читавих пет година. На пример, фазно повећање старосне доби за шест месеци током једне календарске године, тако да старосна доб за пензионисање жена на крају прелазног периода од шест година износи 63 године старости.
4. Разматрање опција за увођење система аутоматских стабилизатора који би осигурали да стандардна и минимална старосна граница за пензионисање прати промене у очекиваном трајању живота у наредним деценијама.

### Ефекти мера

Замрзавање пензија у току једне календарске године донеће фискалне уштеде од око 0,4% БДП-а, док ће фактори актуарске правичности у првим годинама произвести уштеде од 0,1% БДП-а, да би се током наредних петнаестак година потоње уштеде повећавале до равнотежног нивоа од око 0,4% БДП-а.

Увођење фактора актуарске правичности, постепено повећање старосне доби за пензионисање жена и увођење система аутоматских стабилизатора допринеће повећању ефективне доби за пензионисање, што ће омогућити фискално одрживу и друштвено правичнију структуру пензијског система у наредним деценијама.

*Почетак транзиције у Србији затекао је неодрживо „дарежљив“ пензијски систем Бизмарковог типа, који годинама није усклађиван са актуелним демографским процесима и економским могућностима домаће привреде. Законска веза између уплаћених пензијских доприноса током радног века и износа пензијске накнаде била је веома слаба, систем је био оптерећен огромним бројем (неосновано стечених) инвалидских пензија током деведесетих година XX века, а однос између регистрованих осигураника и пензионера био је 1,5 радника на једног пензионера. Године 2001. Србија је, по угледу на земље попут Немачке или Аустрије, заузела*



реформски правац који је подразумевао да се државни пензијски систем (заснован на текућем финансирању) параметарским реформама учини дугорочно фискално одрживим и да настави да буде доминантан извор прихода за највећи број грађана у старости. За грађане са натпросечним приходима остављена је могућност да се у старости у већој мери ослањају на приватну пензијску штедњу – увођењем приватних, порески стимулираних, пензијских фондова у 2005. години.<sup>66</sup> Услед високих транзиционих трошкова и неразвијеног тржишта капитала, Србија није озбиљније разматрала могућност да се обавезни сегмент пензијског осигурања делимично капитализује – као што су учиниле Хрватска, Мађарска или Бугарска увођењем обавезних приватних пензијских фондова, или Словенија и Република Српска стварањем државног резервног пензијског фонда.<sup>67</sup>

***Процес пензијске реформе у Србији започет је одлучним и значајним параметарским реформама државног пензијског система базираног на текућем финансирању (тзв. Pay-As-You-Go финансирање).*** У периоду од 2001. до 2002. године уведен је бодовни систем обрачуна пензијске накнаде који је подразумевао прелазак са обрачуна по основу „10 најбољих година“ на обрачун пензије на основу читавог радног стажа, као и повећање старосне границе за пензионисање за три године – са 55 на 58 година за жене, односно са 60 година на 63 године за мушкарце.<sup>68</sup> Такође, прешло се са валоризације и индексације пензија 100% са растом зарада на комбинацију 50% раст зарада и 50% раст цена. Смањене су могућности за пензионисање пре редовне старосне доби и знатно су поштрени критеријуми за стицање инвалидских пензија – услед огромног броја злоупотреба током деведесетих година прошлог века. Параметарско усклађивање пензијског система настављено је 2005. године, када је старосна граница за пензионисање додатно повећана за две године (65 година за мушкарце и 60 година за жене, са прелазним периодом до 2011. године) и прешло се на валоризацију и индексацију пензија искључиво са растом цена.<sup>69</sup> Међутим, законске измене 2005. године укључиле су и повећање могућности за стицање пензије пре редовне старосне доби – иако је Србија у овој сегменту међу негативним европским рекордерима (графикон 6.1). Последње параметарске измене пензијског система извршене су током 2010. године. Том приликом, сужена је листа професија и послова којима се одобрава бенефицирани пензијски стаж и могућности за пензионисање пре редовне старосне доби су смањене – минимална доб за пензионисање је повећана са 53 године на 58 година (и за мушкарце и за жене), уз дугачак прелазни период до 2023. године.<sup>70</sup> Степен позитивне дискриминације жена у пензијском систему, путем увећања оствареног радног стажа, смањен је са 15% на 6%, уз прелазни период до 2023. године. Такође,

---

<sup>66</sup> Око 8% запослених радника у Србији тренутно штеди у оквиру приватних пензијских фондова.

<sup>67</sup> Државни резервни пензијски фондови основани у појединим земљама Источне Европе не представљају озбиљне облике капитализације пензијског система услед изузетно скромних опредељених средстава.

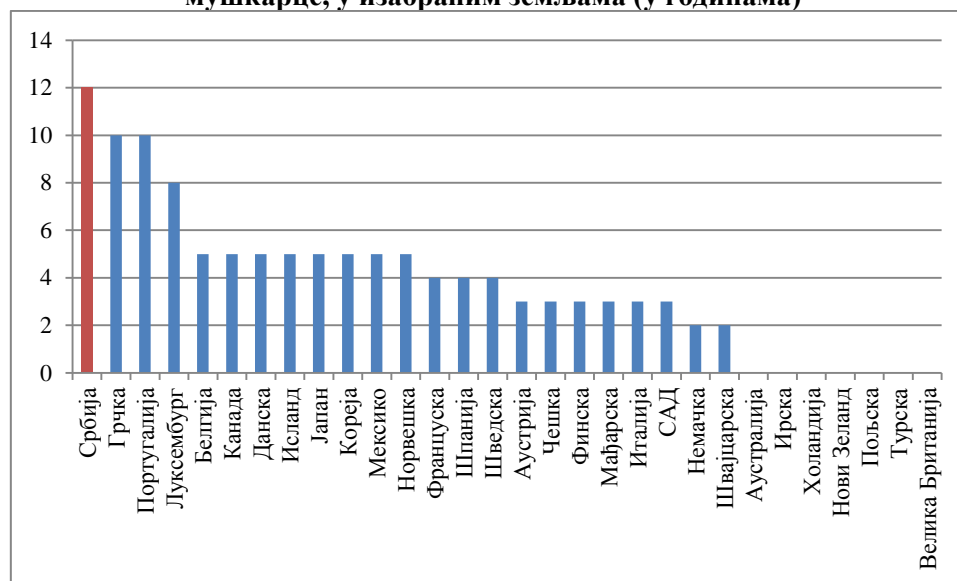
<sup>68</sup> Услед одсуства неопходних параметарских усклађивања пензијског система током деведесетих година прошлог века, поменуте измене су ступиле на снагу без прелазног периода. Сличне параметарске измене у Хрватској, Словенији или Словачкој извршене су уз прихватање вишегодишњег прелазног периода.

<sup>69</sup> Валоризација се односи на процес усклађивања уплаћених доприноса током радног стажа за потребе израчунавања иницијалне вредности пензије, док се индексација односи на редован процес усклађивања висине пензије након пензионисања. За више детаља о терминологији и карактеристикама различитих пензијских система погледати Whitehouse (2006).

<sup>70</sup> Појединим професијама је дозвољено да се и даље пензионису са навршених 50 година старости, док је радницима са бенефицираним радним стажом минимална граница повећана са 53 године на само 55 година живота.

законским изменама из 2010. године прописано је да се пензије валоризују и индексирају са растом цена, увећаним за реални раст БДП-а преко 4%.<sup>71</sup>

**Графикон 6.1. Разлика између регуларне и минималне старосне доби за пензионисање, за мушкарце, у изабраним земљама (у годинама)**



Извор: Светска банка (2009)

*Пре него што су усвојене параметарске реформе почеле да пружају знатније фискалне уштеде, финансијска стабилизација пензијског система је прекинута услед два знатна ванредна повећања пензија у 2008. години.* Поред редовних усклађивања пензија у априлу и октобру месецу, од 7% и 4% респективно, пензије су у 2008. години ванредно увећане 11% у фебруару и 10% у октобру. Ванредно повећање пензија у фебруару, иако прописано прелазним законским одредбама, у највећој мери је било неосновано и настало је као последица неадекватног статистичког обухвата који је проузроковао прецењивање просечне регистроване зараде у Републици за око десетак процената у 2007. и 2008. години.<sup>72</sup> Ванредно повећање пензија од 10% у октобру 2008. године настало је као резултат предизборних обећања. Укупан ефекат повећања пензија био је реални међугодишњи раст просечног износа пензије од чак 21% у периоду од октобра 2007. до октобра 2008. године. Овако високо реално повећање пензија озбиљно је уздрмало стабилност јавних финансија у Србији и довело је до тога да расходи за пензије износе 15% БДП-а у 2009. години.<sup>73</sup> Дестабилизација система јавних финансија, паралелно са преливањем светске економске кризе на Србију у 2009. години, захтевала је хитне мере штедње, које су укључиле двогодишње замрзавање номиналних износа пензија (и плата у јавном сектору) у периоду 2009–2010. године. Мера замрзавања пензија је дала резултате, па су расходи за пензије смањени на 14% БДП-а у 2011.

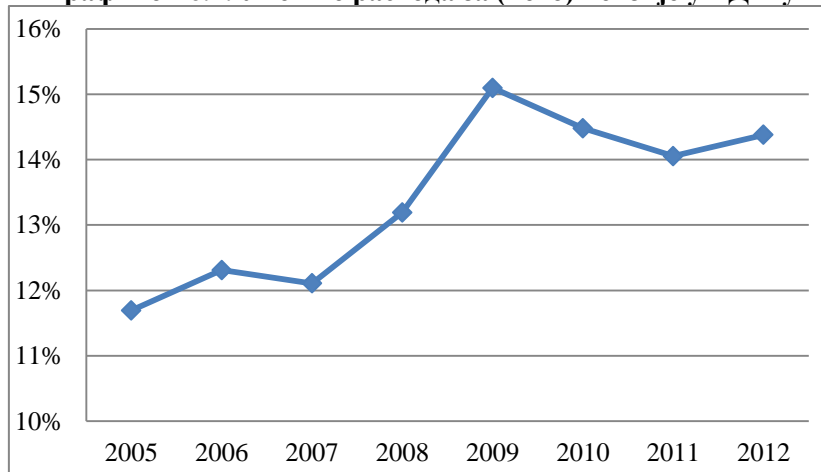
<sup>71</sup> У прелазном периоду до 2013. године пензије ће се валоризовати и индексирати са инфлацијом и половином оствареног раста БДП-а.

<sup>72</sup> Прелазне законске одредбе су подразумевале да просечан износ пензије не може да падне испод 60% зараде у Републици у 2007. и 2008. години. Међутим, изостављањем око четврт милиона радника са најнижим примањима, запослених код предузетника, званична статистика је знатно преценила стварну просечну зараду у Републици у овим годинама. Методологија обрачуна просечне зараде је коригована почетком 2009. године.

<sup>73</sup> Повећање учешћа расхода за пензије у БДП-у у 2009. години мањим делом је и резултат пада привредне активности услед економске рецесије.

години (графикон 6.2). Међутим, учешће расхода за пензије у БДП-у од 14% и даље сврстава Србију међу негативне европске рекордере, заједно са Италијом и Аустријом (табела 6.1). Имајући у виду економске карактеристике српске привреде, расходи за пензије у висини од 14% БДП-а ни у ком случају не могу бити дугорочно одрживи. Отуда Закон о буџетском систему прописује фискална правила која подразумевају да се расходи за пензије доведу на одржив ниво од 10% БДП-а – што отприлике представља просек (па чак и горњу границу) за транзиционе европске државе са сличним привредним карактеристикама као Србија.

**Графикон 6.2. Учешће расхода за (нето) пензије у БДП-у**



Извор: Фискални савет

Напомена: Калкулације укључују и расходе за исплату војних пензија.

**Табела 6.1. Учешће расхода за пензије у БДП-у, ЕУ 2010., Србија 2012.**

Белгија	10,0
Бугарска	7,2
Чешка	7,6
Данска	7,9
Немачка	10,6
Естонија	9,3
Ирска	4,5
Грчка	12,1
Шпанија	9,2
Француска	13,3
Италија	14,7
Кипар	6,3
Летонија	6,1
Литванија	7,6
Луксембург	7,4
Мађарска	10,6
Малта	7,2
Холандија	7,0
Аустрија	13,9
Пољска	11,3
Португалија	12,7
Румунија	7,5
Словенија	10,1
Словачка	6,4

Финска	10,6
Шведска	9,6
Велика Британија	6,3
Просек – развијене земље ЕУ-15	10,0
Просек – транзиционе земље ЕУ-10	8,4
<b>Србија - 2012</b>	<b>14,0</b>

Извор: ММФ (2011), Фискални савет за Србију

*Да ли текуће финансирање пензијског система у Србији има алтернативу?*

Иако се у широј јавности често може срести веровање да су капиталисани системи *a priori* супериорни у односу на пензијске системе базиране на текућем финансирању, заправо су капиталисани системи ефикаснији ако и само ако су у могућности да остварују приносе на капитал који су виши од стопе привредног раста. У супротном, пензијски системи *Pay-As-You-Go* (PAYG), базирани на текућем финансирању, ефикаснији су и пружају већи износ пензије за исти износ уплаћених доприноса током радног века – тзв. *Samuelson-Aaron теорема*.

У овом контексту, није реално очекивати да би евентуална делимична капитализација обавезног сегмента пензијског система Србије, било у облику државног резервног пензијског фонда или путем увођења обавезних приватних пензијских фондова – могла да пружи економски ефикаснији систем од актуелног финансирања PAYG. Наиме, изузетно неразвијено домаће тржиште капитала, некавалитетно управљање јавним средствима, својствено транзиционим државама, као и разочаравајуће перформансе обавезних приватних пензијских фондова у већини земаља Источне Европе – говоре у прилог тези да би евентуални капитализовани сегмент пензијског система Србије остваривао ниже приносе од привредног раста и имплицитне стопе приноса тренутног система PAYG (Алтипармаков, 2012).

Такође, смислена капитализација пензијског система Србије захтевала би средства између 10 и 15 млрд евра, у нето садашњој вредности. Није реално очекивати да би јавне финансије у сагледивој будућности могле да поднесу финансирање оваквог крупног транзиционог трошка, јер је реч о средствима која су приближно једнака тренутном износу целокупног јавног дуга Републике Србије. Уколико би се овај износ средстава могао обезбедити – економски ефикаснији избор за српско друштво био би да се средства искористе за отплату постојећег јавног дуга, уместо за капитализацију пензијског система.

**Фискални савет оцењује да је одабрани правац пензијске реформе, који подразумева параметарске реформе у циљу стварања одрживе пензијске компоненте PAYG и увођење добровољних пензијских фондова циљаних на грађане са натпросечним приходима – оптимално изабран, имајући у виду економске карактеристике и потенцијале домаће привреде.** Међутим, у наредном периоду је неопходно завршити параметарске реформе започете у претходним годинама – како би се остварила и осигурала одрживост државног PAYG у Србији.

**Пројекција у оквиру основног економског сценарија показује да ће учешће расхода за пензије у БДП-у износити преко 11% БДП-а у 2020. години.**<sup>74</sup> Међутим, чињеница да би расходи за пензије били осетно виши од 11% БДП-а током читаве ове деценије указује на изузетно висок притисак финансирања пензијског система који би

<sup>74</sup> Ова пројекција претпоставља пораст броја пензионера од 1,3% годишње.

српска привреда морала да поднесе у односу на упоредиве транзиционе европске државе. Несразмеру тренутног издвајања за пензије, у односу на могућности домаће привреде, осликава и чињеница да је однос просечне (нето) пензије и плате у Србији нешто преко 60%, док овај однос варира око 50% у највећем броју земаља Источне Европе (Македонија, Црна Гора, Бугарска, Румунија, Чешка и Словачка), док у Хрватској износи свега 40%. Једино Словенија и Мађарска имају однос просечних плата и пензија од око 60%, међутим, ове државе и саме имају великих проблема са (не)одрживошћу пензијског и целокупног фискалног система.<sup>75</sup>

*У кратком року, једина могућа мера за стабилизацију расхода за пензије представља номинално замрзавање пензија.*<sup>76</sup> Евентуално замрзавање пензија током 2013. године омогућило би фискалне уштеде од око 0,4% БДП-а годишње, почев од 2014. године.<sup>77</sup> Евентуално замрзавање пензија и током 2014. године пружило би додатне фискалне уштеде од 0,4% БДП-а годишње, почев од 2015. године (уз претпостављену инфлацију од 4% у 2014. години). Замрзавање пензија током 2013. и 2014. године омогућило би да се учешће расхода за пензије приближи циљаној вредности од 10% БДП-а у 2020. години (графикон 6.3). Да ли би, у склопу фискалне консолидације, било неопходно замрзавање пензија током периода од једне или две године, зависи од фискалних прилика у остатку јавног сектора, односно колике је уштеде могуће постићи код осталих ставки текућих расхода – плата у јавном сектору, јавних набавки, расхода за добра и услуге.<sup>78</sup> С обзиром на постојање знатних фискалних дебаланса, ни опција једнократног делимичног смањења пензија се не може а priori искључити, као ни опција опорезивања пензија изнад одређеног износа. Оно што је сасвим јасно јесте да је у средњем року, барем током ове деценије, неопходно истрајавање на усвојеној формули за индексацију пензија, која подразумева усклађивање са инфлацијом и растом БДП-а преко 4%. Евентуални прелазак на неки облик издашности формуле за индексацију пензија извесно би довео до урушавања ионако крхке стабилности пензијског система, и до урушавања читавог фискалног сектора.

---

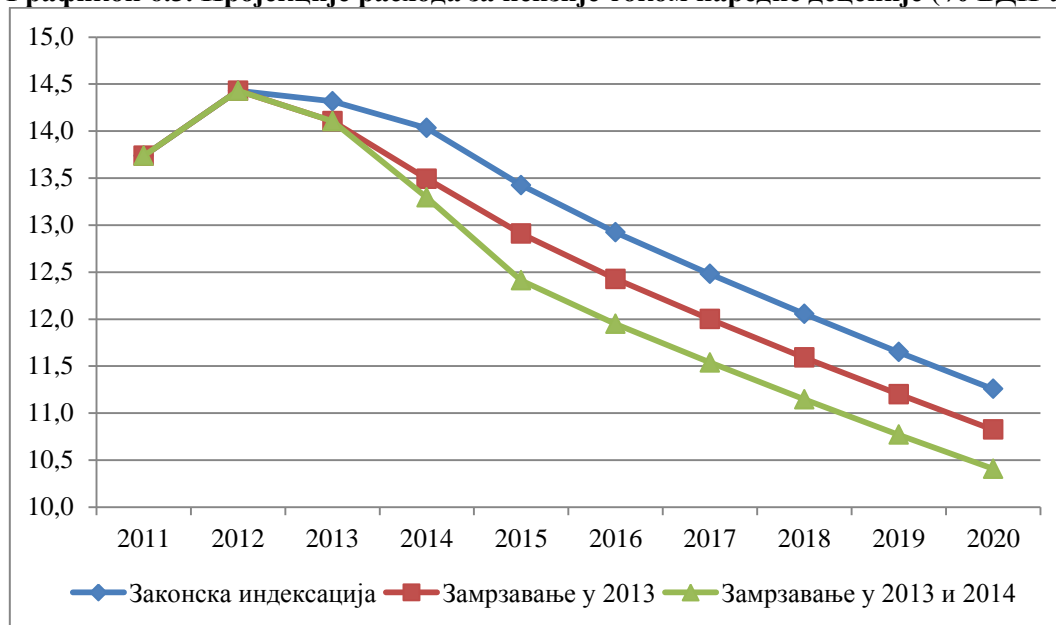
<sup>75</sup> Однос просечних плата и пензија у овој контексту користимо као показатељ укупне издашности пензијских система, а не као показатељ адекватности пензијских накнада – будући да статистика у просечне пензије укључује и инвалидске и породичне пензије. У контексту адекватности пензијских накнада, можемо приметити да је однос просечне старосне пензије за осигуранике с пуним радним стажом и просечне зараде у Србији изузетно висок и износи близу 90%. Међутим, свега 20% пензионера у Србији има пун радни стаж.

<sup>76</sup> Параметарске промене, попут увођења актуарских пенала, које се описује у наставку текста, неопходне су да би се омогућила дугорочна одрживост пензијског система, али нису у могућности да пруже осетније фискалне уштеде у кратком року.

<sup>77</sup> Уз претпостављену инфлацију од 4% током 2013. године, фискалне уштеде у 2013. години износиле би око 0,2% БДП-а, јер би се замрзавање пензија ефективно примењивало током друге половине године.

<sup>78</sup> У случају евентуалног замрзавања пензија, постоји могућност да се не замрзне усклађивање минималног износа пензије, како би се заштитио стандард пензионера с најнижим примањима.

**Графикон 6.3. Пројекције расхода за пензије током наредне деценије (% БДП-а)**



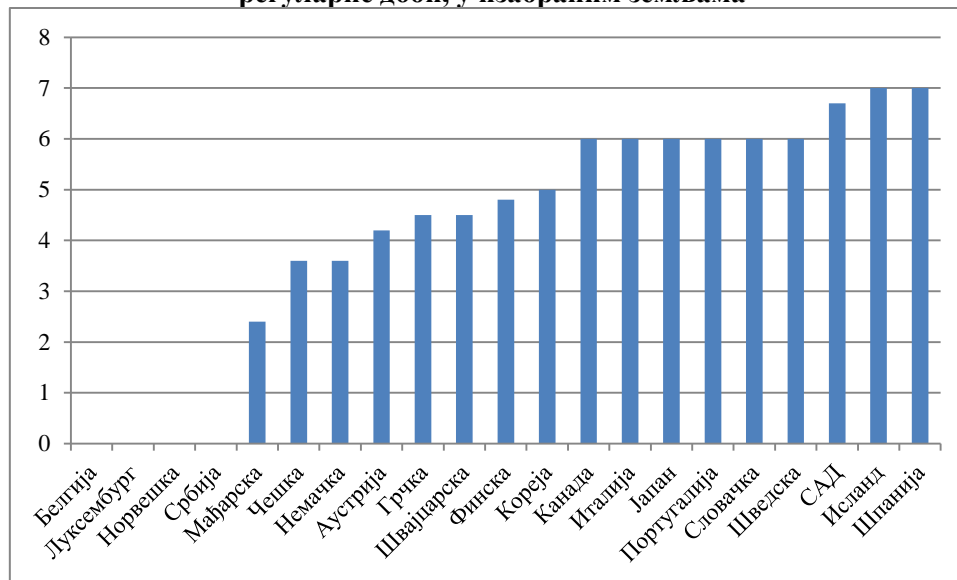
Извор: Пројекције Фискалног савета

Напомена: Расходи за пензије укључују и војне пензије.

*У кратком року, неопходно је увести факторе актуарске правичности за пензионисање пре и после регуларне старосне доби и (делимично) повећати старосну границу за пензионисање жена.* Непостојање актуарских пенала за пензионисање пре регуларне старосне доби, односно актуарских награда за пензионисање након редовне пензионе доби – представља највећи параметарски недостатак актуелног пензијског система Србије. Финансијски одржив дизајн пензијског система мора да уважава основне економске принципе: ако се двојица радника са истим радним стажом и истим примањима током радног века пензионишу у различитој старосној доби, радник који се пензионише у млађој старосној доби мора примати сразмерно мањи износ пензијске накнаде, јер је очекивање да ће пензију примати дуже од радника који се старији пензионише. Отуда одрживо дизајнирани пензијски системи умањују пензијску накнаду за око 6% за сваку годину пензионисања пре регуларне старосне доби, односно увећавају накнаду за око 6% за сваку годину пензионисања након регуларне старосне доби. Најједноставније речено, грађани могу да се одреде да пензију од 200 евра примају 10 година, или да пензију од 100 евра примају 20 година, али им опција да пензију од 200 евра примају 20 година не сме бити омогућена. Из графикона 6.4. можемо видети да је Србија једна од ретких земаља која уопште није увела актуарске факторе правичности. Када такође имамо у виду да је у Србији омогућено пензионисање за велики број година пре редовне старосне доби (графикон 6.1), лако можемо закључити да је српски пензијски систем негативан европски рекордер у погледу актуарске (не)правичности при пензионисању у различитим старосним добима. Он је у исти мах и економски нерационалан јер даје погрешну мотивацију за одабир радног века и одлуку о времену пензионисања. Подаци из претходних година сугеришу да се половина жена старосних пензионера и чак три четвртине мушкараца старосних пензионера – пензионишу пре регуларне старосне доби. Отуда се увођење система актуарских пенала и актуарских награда намеће као приоритет у наредном периоду – како би се осигурала финансијска одрживост пензијског система и обезбедила (актуарска) правичност у оквиру истих генерација. Очекиване уштеде од око 0,1% БДП у првим годинама примене би се повећавале током

времена и износиле би близу 0,4% БДП након петнаестак година када се достигну пуни дугорочни ефекти система актуарских фактора правичности. Без увођења актуарских фактора није смислено даље повећање регуларне старосне доби, јер би се на овај начин само повећавала мотивација радника да се без финансијских последица пензионишу пре прописане регуларне старосне доби. Такође, потребно је убрзати актуелну динамику повећања минималне старосне доби за пензионисање са 53 године на 58 година старости.

**Графикон 6.4. Процентуално умањење пензије за сваку годину пензионисања пре регуларне доби, у изабраним земљама**



Извор: Светска банка (2009)

**Демографске и друштвене прилике у Републици Србији не пружају оправдање за знатно мању старосну границу за пензионисање жена наспрам мушкараца – 60 година за жене наспрам 65 година за мушкарце.** Највећи број развијених земаља је током претходних година изједначио старосну доб за пензионисање мушкараца и жена. Међутим, пракса раније старосне доби за пензионисање жена наспрам мушкараца и даље је присутна у једном броју источноевропских земаља – пре свега као последица локалних друштвених прилика и чињеница да степен еманципације друштва у источној Европи касни за Западном Европом. Међутим, и ако се друштвене прилике узму у обзир, тешко је објаснити старосну доб за пензионисање жена која је у Србији чак пет година мања него у случају мушкараца. Релевантни подаци показују да жене старосни пензионери у просеку пензију примају две-три године дуже у односу на мушкарце старосне пензионере. Такође, разлика између очекиваног трајања живота за 65 година старости између мушкараца и жена у Србији је међу најмањим у Европи – две године разлике, наспрам четири године разлике у већини земаља Западне Европе (Ракић и Chiарре, 2008). Отуда се, са друштвеног аспекта, може дискутовати да ли је у средњем року неопходно изједначавање старосне доби за пензионисање мушкараца и жена у Србији. Међутим, тренутна разлика од чак пет година је неодржива, и у кратком року је неопходно постепено повећање старосне доби за жене – на пример, фазно повећање старосне доби за шест месеци током једне календарске године, тако да старосна доб за

пензионисање жена на крају прелазног периода од шест година износи 63 године.<sup>79</sup> Од упоредивих земаља, Бугарска је недавно усвојила слично решење, по коме се мушкарци пензионишу са 65 година, а жене са 63 године старости, док се Пољска определила за изразитију реформу – старосна доб за пензионисање и мушкараца и жена је фазно повећана на 67 година старости.

**У средњем року, потребно је имплементирати адекватан систем аутоматских стабилизатора који ће пензијски систем одговарајуће усклађивати са демографским старењем становништва.** Основни узрок финансијских проблема у пензијским системима широм Европе јесте чињеница да параметри јавних пензијских система PAYG нису редовно усклађивани са демографским старењем становништва током XX века. Просечан животни век је од почетка XX века, када је највећи број европских земаља увео јавне пензијске системе, до почетка XXI века повећан за око 10 година у просеку, док је стопа фертилности жена знатно смањена, на ниво који више не омогућава просту репродукцију у највећем броју европских земаља. Ови демографски трендови најчешће нису били испраћени неопходним одговарајућим повећањем старосне доби за пензионисање, док су поједине земље чак током година увеле дарежљиве услове за превремено пензионисање.<sup>80</sup> Отуда су проблеми са финансирањем натерали велики број европских држава да крајем XX и почетком XXI века имплементирају дуго одлагане параметарске реформе, попут повећања старосне доби за пензионисање, како би се очувала стабилност и солвентност јавних пензијских система. Међутим, параметарска усклађивања пензијских система представљају иманентно непопуларне друштвене реформе које често проузрокују политичко-друштвене изазове и нестабилности. Отуда је потребно размотрити увођење флексибилних законских механизма за аутоматско усклађивање основних параметара српског пензијског система, пре свега старосне доби за пензионисање, са демографским променама у наредним годинама и деценијама. Сличне мере су у протеклим годинама успешно имплементиране у већем броју европских земаља, укључујући Шведску, Немачку, Италију и Грчку.

**Потребно је већ сада започети друштвену дебату о оптималном степену редистрибуције у оквиру државног система PAYG у наредним деценијама.** Тренутни однос минималне и максималне пензије од око 1:8,5 сугерише релативно мали степен редистрибуције у оквиру истих генерација.<sup>81</sup> С обзиром на то да је процес економске транзиције довео до знатног повећања стопе незапослености у протеклој деценији, као и израженију појаву непријављених зарада (зарада „на црно“) – са друштвеног аспекта се поставља питање да ли би повећање степена редистрибутивности пензијског система у наредним деценијама могло делимично да компензује губитнике транзиције који су највише погођени лошим стањем на тржишту рада у прошлој (и овој) деценији? Тренутни параметри пензијског система, који подразумевају усклађивање просечне пензије првенствено са инфлацијом и усклађивање минималне пензије са растом зарада, имплицитно ће, током наредних година/деценија, смањивати однос минималне и просечне пензије и на тај начин вршити имплицитну редистрибуцију дохотка према

<sup>79</sup> С друштвеног становишта је евентуално могуће разматрати и опцију различите старосне доби за жене у односу на број деце – приступ који је био примењиван у појединим земљама источне Европе, попут Чешке или Словачке.

<sup>80</sup> Многе земље су увеле могућности за превремено пензионисање као (неадекватан) одговор на економску кризу и пораст незапослености током седамдесетих година прошлог века (Martin and Edward Whitehouse, 2008).

<sup>81</sup> Релативно мали степен редистрибуције је једна од одлика пензијских система Бизмарковог типа. Одређени степен редистрибуције је ипак присутан у сегменту најнижих и највиших пензија, чији је однос 1:8,5, док је однос минималне и максималне основице за пензијске доприносе 1:14.



грађанима са најнижим примањима и најнижим пензијама. С обзиром на то да јавни пензијски систем представља један од стубова српске економије и српског друштва, потребно је већ сада започети јавне расправе не би ли се искристалисао друштвени став о оптималном степену редистрибуције пензијског система у наредним деценијама. На овај начин би се омогућило експлицитно дефинисање очекиваног степена редистрибуције, како би садашњи млади учесници на тржишту рада могли адекватно да формирају своје планове у односу на реалистична и одржива очекивања у погледу прихода из јавног пензијског система у наредним деценијама.

## 7. РЕФОРМА СИСТЕМА ЗАРАДА И ЗАПОШЉАВАЊА У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ

### Текућа кретања и проблеми

Привреда Србије, нарочито њен приватни део, није у могућности да издржава изузетно високе расходе за зараде запослених у сектору државе. Јавни расходи за плате у Србији и даље су на неодрживо високом нивоу – износили су 12,6% БДП-а у 2010. години, наспрам просека од 10,1% БДП-а у новим ЕУ-10 чланицама. Потребно је да се учешће расхода за плате у БДП-у у наредним годинама смањи на одржив ниво од 9,5% БДП-а. Главни узрок превисоког учешћа јавних расхода за плате у БДП-у је висок ниво зарада у сектору државе, које су за 39,6% веће него у привреди. Вишкови запослених у појединим деловима државног сектора такође доприносе неодрживо високим расходима за запослене. Тренутни законски оквир за одређивање зарада у јавним службама је изузетно компликован и садржи пет различитих основица и око 600 различитих коефицијената за различите позиције запослених у различитим секторима. То проузрокује велики број неправичности, јер радници са истим квалификацијама и истим описом занимања зарађују знатно, па чак и вишеструко различите зараде у различитим деловима државне управе.

### Предлог мера

1. Привремено замрзавање плата, како би се ниво зарада у сектору државе ускладио са продуктивношћу привреде и нивоом зарада у приватном сектору.
2. Увођење система платних разреда (12 до 15) којим би се на конзистентан и системски начин решило питање нивоа плата за сличне позиције у различитим државним и јавним службама.
3. Увођење јединственог регистра запослених у сектору државе, који би обухватио све нивое државе и све институције које се финансирају из јавних прихода.
4. Системско решавање нерационалности и вишкова запослених у појединим државним и јавним службама, попут вишка запослених у локалној администрацији, вишка немедицинског особља у здравству или вишка наставног особља у основном образовању. У средњем року, укупан број од 440.000 запослених могуће је смањити за око 5%, пре свега у области образовања, здравства, локалне самоуправе и јавних агенција.

### Ефекти мера

Замрзавање плата у току једне календарске године донеће фискалне уштеде од око 0,3% БДП-а на годишњем нивоу. Рационализацијом броја запослених у државној управи и јавним службама, у средњем року би могле да се остваре уштеде од око 0,4% БДП-а на годишњем нивоу. Увођење система платних разреда и рационализација броја запослених у државним и јавним службама омогућиће ефикаснију реализацију услуга јавног сектора, чији ће трошкови бити у складу са могућностима и продуктивношћу српске привреде.

**Учешће јавних расхода за плате је у Србији у 2008. години било више од свих транзиционих држава чланица ЕУ.** Из табеле 7.1 можемо приметити да су расходи за плате чинили 12,9% БДП-а у 2008. години, што је чак 2,8 процентних поена више од просека нових чланица ЕУ-10.<sup>82</sup> Расходи за плате у Србији су виши и у односу на старе чланице ЕУ-15, које су на плате у 2008. години просечно одвајале 10,5% БДП-а.<sup>83</sup> Неодрживо високи јавни расходи за плате, као и преливање светске економске кризе на Србију, резултирали су номиналним замрзавањем плата током 2009. и 2010. године. Ова мера је произвела позитивне краткорочне фискалне ефекте током трајања рецесије, међутим, јавни расходи за плате су у Србији и даље на неодрживо високом нивоу – износили су 12,6% БДП-а у 2010. години, наспрам просека од 10,1% БДП-а у новим чланицама ЕУ-10. Отуда је усвајање законских правила о фискалној одговорности током 2011. године укључило и правило које се односи на плате у сектору државе – (максимални) дозвољен реални раст зарада износи половину оствареног привредног раста, како би се учешће расхода за плате у БДП-у у наредним годинама смањило на одржив ниво од 9,5% БДП-а.<sup>84</sup>

**Табела 7.1. Учешће расхода за плате сектора државе у БДП-у (%)**

Држава	2008	2010
<b>Србија</b>	<b>12,9</b>	<b>12,1</b>
Летонија	12,0	10,2
Мађарска	11,5	10,7
Естонија	11,4	11,8
Словенија	11,0	12,4
Литванија	10,8	11,1
Румунија	10,3	9,6
Пољска	10,0	10,1
Бугарска	9,2	9,4
Словачка	6,9	7,9
Чешка	7,6	8,0
ЕУ-10 –просек	10,1	9,8

Извор: Евростат, Фискални савет за Србију

**Државни сектор је запошљавао близу 440.000 радника у 2010. години.** Подаци у табели 7.2 приказују детаљнију структуру запослених у државном сектору, на основу информација из релевантних административних извора и кадровских планова. Међутим, с обзиром на то да у Србији не постоји централни регистар свих запослених у државном сектору, ове податке треба узети са знатном дозом резерве, јер постоји реална могућност да нису свеобухватни – нарочито због растућег броја јавних агенција и независних органа у протеклом периоду. Државни сектор чини близу 100.000

<sup>82</sup> Међународна методологија прописује да се расходи за плате у јавном сектору прате као збир укупних расхода за бруто зараде запослених и доприноса на терет послодавца (тзв. *брutto-брutto* или *брutto-2* зараде). У Србији се расходи за плате у јавном сектору и даље прате само на основу расхода за бруто плате запослених и не укључују доприносе на терет послодавца. У овоме тексту смо међународну методологију и расходе за плате изражавали у укупном *брutto-брutto* износу, односно на званичне податке о расходима за плате у Србији додавали смо око 1,8% расхода БДП-а за социјалне доприносе на терет послодавца.

<sup>83</sup> Једино су скандинавске земље у 2008. години одвајале већи проценат БДП-а на јавне расходе за плате.

<sup>84</sup> Фискална правила прописују циљани ниво расхода за бруто зараде од 8% БДП-а, што одговара нивоу од 9,5% БДП-а када се узму у обзир и доприноси на терет послодавца.

запослених у администрацији на централном и локалном нивоу, близу 90.000 запослених у јавној безбедности, близу 20.000 запослених у правосуђу, као и око 230.000 запослених у јавним службама образовања, здравства, културе и социјалне заштите. Такође, важно је напоменути да податак о 440.000 запослених у сектору државе не укључује око 150.000 запослених у јавним предузећима на републичком и локалном нивоу, јер ова предузећа не представљају део државног сектора.

**Табела 7.2. Структура запослених радника у државном сектору**

Администрација на централном нивоу	34.313
Администрација на локалном нивоу	60.810
Војска	36.000
Полиција	48.414
Правосуђе	21.723
Култура и социјална заштита	7.798
Образовање	125.127
Здравство	104.599
<b>УКУПНО</b>	<b>438.784</b>

Извор: Министарство финансија

Напомена: Број запослених у правосуђу укључује 4.416 запослених у Управи за извршење затворских санкција.

*Структура запослености у администрацији на централном нивоу*

Иако се у широј јавности запошљавање у администрацији на централном нивоу често означава као главни извор могућих рационализација и отпуштања, детаљнија анализа у табели испод сугерише да 34 хиљаде запослених на централном административном нивоу заправо сачињава изразито хетерогена група радника запослених у веома различитим областима. Нарочито је хетерогена ставка Остала администрација на републичком нивоу, коју укупно чини преко шест хиљада запослених у независним установама попут Агенције за борбу против корупције или Државне ревизорске институције, уско стручним установама попут Републичког завода за статистику или Хидрометеоролошког завода, као и изабраних лица у Народној скупштини и Влади. Могућности за рационализацију запослених на нивоу централне администрације свакако постоје, али је реч о реду величине од неколико хиљада запослених, а не неколико десетина хиљада запослених, како се често може чути у широј јавности.

	Број запослених
Администрација ПИО	3.264
Администрација РЗЗО	2.420
Администрација НСЗ	1.992
Републичка администрација	26.637
Управа царина	2.842
Пореска управа	6.856
Управа за трезор	1.245
Геодетски завод	2.670
Запослени у министарствима	6.672
Остала администрација на републичком нивоу	6.352
<b>УКУПНО, администрација на централном нивоу</b>	<b>34.314</b>

*Неодрживо високи укупни расходи за плате у сектору државе првенствено су последица несразмерно високих зарада у односу на привредне могућности, мада и вишкови запослених у појединим секторима државе доприносе овом проблему.* У табели 7.3 можемо приметити да је међу транзиционим чланицама ЕУ-10, Србија негативни рекордер у погледу учешћа запослених у сектору државе у укупној (формалној) запослености, као и у погледу разлике између просечне зараде у сектору државе и просечне зараде у остатку привреде – ова разлика у Србији износи безмало 40 процената! Чињеница да је у Србији у знатној мери присутна сива економија и потцењивање стварних зарада у приватном сектору – не мења овај основни закључак, јер су пореске утаје, у мањој или већој мери, такође присутне и у осталим транзиционим државама наведеним у табели 7.3.<sup>85</sup>

**Табела 7.3. Плате и запосленост у сектору државе и остатку привреде, 2008.**

Држава	Учешће запослених у сектору државе у укупној запослености	Просечна плата у сектору државе виша од остатка привреде за
<b>Србија</b>	<b>22,2%</b>	<b>39,6%</b>
Летонија	20,3%	31,9%
Мађарска	21,5%	30,1%
Естонија	19,1%	24,6%
Словенија	19,1%	27,4%
Литванија	21,4%	28,0%
Пољска	19,3%	24,9%
Румунија	14,0%	20,3%
Бугарска	17,9%	27,2%
Словачка	18,3%	22,6%
Чешка	19,8%	20,3%
ЕУ-10 – просек	19,1%	25,8%

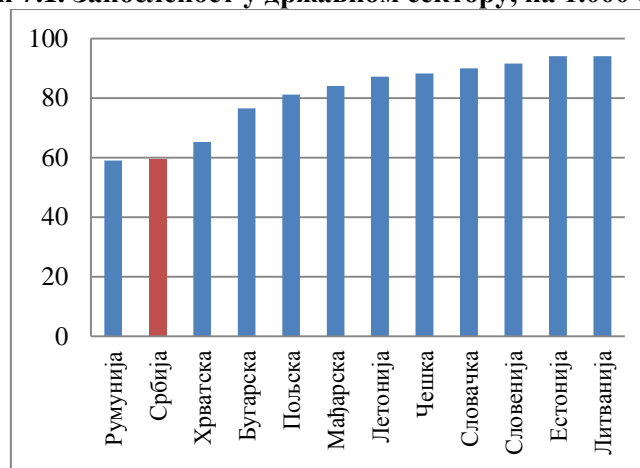
Извор: Међународни монетарни фонд

*Број запослених у државном сектору у односу на број становника у Србији је међу најнижим у односу на упоредиве транзиционе државе (графикон 7.1).* Отуда можемо закључити да главни извор неравнотеже између броја запослених у државном сектору и у остатку привреде није превелика запосленост у сектору државе, већ превише ниска стопа запослености у остатку привреде. Наиме, са стопом запослености мањом од 50%, Србија је далеко испод просечне стопе запослености у ЕУ-27 од 65% и стопе запослености од око 62% у новим чланицама ЕУ-10. Нарочито је забрињавајућа стопа формалне (непољопривредне) запослености, која у Србији износи свега око 35 процената. Међутим, оцену о томе да укупни ниво запослености у државном сектору није забрињавајући – потребно је узети са знатном дозом резерве, из више разлога. Наиме, поменуто је да у Србији нису доступни свеобухватни кредибилни подаци о укупном броју запослених у државном сектору, услед непостојања адекватног

<sup>85</sup> Учешће запослених у државном сектору у укупној запослености у Србији, према Анкети о радној снази, која укључује и (неформално) запослене пољопривредне раднике, износило је свега 17,1% у 2008. години. Међутим, са економског становишта, није адекватно у овом контексту укључивати неформално запослене пољопривреднике, већ је релевантно учешће у укупној регистрованој запослености – од 22% у 2008. години.

централног регистра.<sup>86</sup> Отуда се бројка о 440.000 запослених у државном сектору заснива на административним подацима и кадровским плановима, који не морају нужно савршено одговарати стварном стању. Такође, ова процена не обухвата запослене у јавним агенцијама и независним органима. На крају, важно је напоменути да процена о 440.000 запослених у сектору државе не укључује знатан број лица ангажованих на одређено време, без оснивања сталног радног односа – што је приступ коме често прибегавају државни органи како би избегли ограничења која важе у случају редовног запослења на неодређено време.

**Графикон 7.1. Запосленост у државном сектору, на 1.000 становника**



Извор: Светска банка (2010)

*Иако укупан број запослених радника у државном сектору не изгледа да представља алармантан проблем, постоје изражени проблеми услед неадекватне алокације радника у оквиру различитих сектора државне управе и јавних служби.* Тако, на пример, Светска банка (2009. и 2010) идентификује приличан вишак немедицинског особља у сектору здравства, неоправдано повећање администрације на локалном нивоу у периоду од 2006. до 2008. године, као и велике вишкове запослених у (основном) образовању, услед неадекватне структуре установа основног образовања, нарочито у руралним подручјима, које се нису прилагођавале знатном смањењу броја уписаних ученика у последње две деценије.<sup>87</sup> Такође, у појединим секторима, попут пореске управе или јавне безбедности, у Србији се може приметити делимичан мањак запослених у односу на упоредива искуства из других земаља. У средњем року, потребно је успоставити ефикаснију и продуктивнију структуру запослености у државном сектору, док је укупан број од 440.000 запослених могуће смањити за око 5% имплементацијом пажљиво дизајнираних структурних реформи, пре свега у области образовања, здравства, локалне самоуправе и јавних агенција. Поменутом

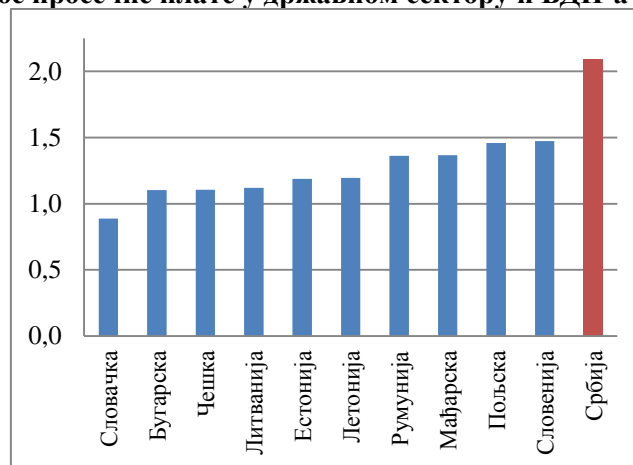
<sup>86</sup> Штавише, Републички завод за статистику још није дефинисао методологију обухвата запослених радника у сектору државе у складу са међународном праксом, тако да се тренутно доступни подаци за Србију не могу сматрати међународно упоредивим.

<sup>87</sup> Знатно повећање запослених, од око 10 процената, у локалним самоуправама последица је већег обима средстава услед усвајања Закона о финансирању локалних самоуправа крајем 2006. године. Законске измене из маја 2011. године ставиле су локалним самоуправама на располагање додатна средства која у наредном периоду могу бити коришћена за додатно повећање масе зарада на локалном нивоу. Тако је, на пример, у децембру 2011. године Влада усвојила уредбу којом се знатно повећавају коефицијенти зарада за запослене у локалним самоуправама.

рационализацијом броја запослених у државној управи и јавним службама могле би у средњем року да се остваре уштеде око 0,4% БДП-а на годишњем нивоу.

**Главни узрок неодрживо високих јавних расхода за плате је несразмерно висок ниво просечних зарада у државном сектору у односу на могућности српске привреде.** У графикону 7.2. можемо видети да је просечна зарада у државном сектору Србије двоструко виша од БДП-а по глави становника, док је овај однос знатно повољнији у већини других упоредивих земаља.<sup>88</sup> Такође, у табели 7.3. смо видели да је просечна зарада у државном сектору скоро 40% виша од просечне регистроване зараде у остатку привреде. Ова разлика између зарада у државном и приватном сектору још је драстичнија ако из просека остатка привреде изузмемо око 150.000 запослених у јавним предузећима, који су такође у знатно бољем положају од запослених у приватном делу привреде. Иако раније поменуто присуство сиве економије и потцењивање стварних зарада у приватном делу привреде делимично пренаглашавају ову разлику, неспорно је постојање великог дисбаланса између стандарда запослених у државном сектору и приватном делу привреде, тим пре што запослени у сектору државе уживају бројне неновчане привилегије и погодности у односу на запослене у приватном сектору. Овако велики дебаланс није могуће оправдати ни чињеницом да запослени у државном сектору у просеку имају већи степен образовања и веће радно искуство од запослених у приватном сектору привреде.<sup>89</sup>

**Графикон 7.2. Однос просечне плате у државном сектору и БДП-а по глави становника**



Извор: Светска банка (2010)

**Велика разлика између стандарда запослених у сектору државе и запослених у приватном сектору представља извор не само фискалних проблема већ и изразитих негативних ефеката на економски раст и привредну активност.** Овакво стање ствара негативан систем подстицаја који гуши приватну иницијативу и

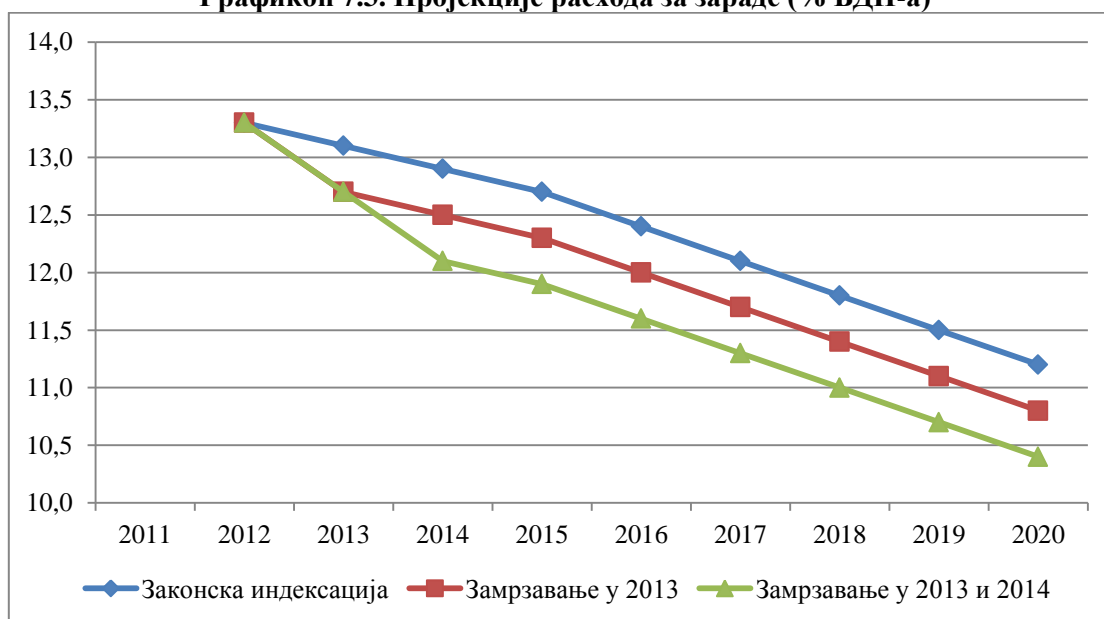
<sup>88</sup> Изразито неповољан однос у Србији делимично је и резултат раније поменуте изразито ниске стопе (формалне) запослености.

<sup>89</sup> Детаљне анализе разлика између плата у јавном и приватном сектору, узимајући у обзир факторе попут степена образовања или професионалног искуства, нису доступне на редовној бази у Србији. Прелиминарна анализа урађена током 2009. године на основу података из Анкете о радној снази сугерише да су просечне зараде у сектору државе за око 20% веће од приватног сектора када се узму у обзир различити објашњавајући фактори. Лаушев (2012) показује да су предности запослења у јавном сектору у односу на приватни сектор нарочито изражени у случају мање квалификованих радника.

предузетнички дух, као основне изворе одрживог привредног раста и развоја.<sup>90</sup> Тим пре што запослени у сектору државе, поред раније наведених новчаних привилегија, уживају и друге знатне погодности у односу на приватни сектор, као што је сигурност радног места или стриктно поштовање загарантованих права радника. Отуда фискална и економска одрживост, али и развојни императив као и елементарни осећај друштвене правде, налажу постепено отклањање великог дебаланса између зарада у сектору државе и приватном сектору у наредном периоду.

**У кратком року је неопходно размотрити замрзавање номиналних зарада, док је у средњем року потребно спровести свеобухватну реформу система запошљавања и одређивања зарада у државном сектору.** Графикон 7.3 приказује могуће уштеде услед замрзавања зарада. Замрзавање зарада током 2013. године омогућило би уштеде од 0,3% БДП-а на годишњем нивоу, док би замрзавање зарада и током 2014. године омогућило додатне уштеде од око 0,3% БДП-а. Замрзавање зарада током 2013. и 2014. године омогућило би да се учешће расхода за зараде у БДП-у до краја ове деценије смањи на дугорочно одржив ниво који прописују фискална правила и Закон о буџетском систему. У зависности од интензитета рационализације и уштеда у другим сегментима јавних расхода, могуће је да ће зараде у државном сектору бити потребно замрзнути у периоду од једне или две године. С обзиром на постојање знатних фискалних дебаланса, ни опцију једнократног смањења зарада у државном сектору није могуће *a priori* искључити.

**Графикон 7.3. Пројекције расхода за зараде (% БДП-а)**



Извор: Фискални савет

**Време током којег ће номиналне зараде бити замрзнуте потребно је искористити за унапређење законских прописа и оперативних процедура којима ће се омогућити имплементација адекватне, ефикасне и дугорочно одрживе структуре запошљавања у државном сектору.** Усвајањем Закона о платама државних службеника и намештеника 2005. године установљен је конзистентан оквир за одређивање плата у републичкој администрацији, базиран на јединственом износу

<sup>90</sup> Постојање великог броја административних баријера и квазифискалних намета такође додатно гуши приватну иницијативу у Србији.



номиналне основице и распону од 13 коефицијената. Међутим, овај закон не обухвата запослене у јавним агенцијама нити у локалној самоуправи, па је у наредном периоду потребно проширити обухват Закона и на ове сегменте државне управе. Такође, потребно је на конзистентан начин решити и питања одређивања зарада у сектору војске и полиције.

***Највеће унапређење законске регулативе неопходно је у сегменту одређивања зарада у јавним службама – образовању, здравству, култури и социјалној заштити.*** Тренутни законски оквир за одређивање зарада у јавним службама изузетно је компликован и садржи пет различитих основица и око 600 различитих коефицијената за различите позиције запослених у различитим секторима (Светска банка, 2010). Овако компликован систем проузрокује велики број неконзистентности и неправичности, јер отвара могућности да радници са истим квалификацијама и истим описом занимања зарађују знатно, па чак и вишеструко, различите зараде у различитим деловима државне управе уз упоредиве радне напоре. Овај проблем је додатно појачан чињеницом да основице и коефицијенти зарада у јавним службама нису прописани на законском нивоу, већ се одређују Уредбом Владе – што оставља могућност утицајним синдикатима да, у политички опортуним условима, издејствују нереалне бенефиције за запослене у појединим секторима, што затим изазива домино ефекат и незадовољство осталих запослених у сектору државе. Светска банка (2010) препоручује увођење јединствене основице за запослене у јавним службама и 12–15 платних разреда којима би се на конзистентан и одржив начин решио проблем одређивања зарада за исте или сличне позиције у различитим деловима државног сектора.

***С оперативног аспекта, потребно је развити свеобухватан централни регистар свих запослених радника у државним и јавним службама како би се осигурало адекватно и доследно спровођење законских прописа.*** Регистар запослених радника у републичкој администрацији и образовању, који води Управа за трезор, успешно функционише већ дужи низ година. Међутим, овим регистром је обухваћено свега око 150.000 од укупно 440.000 запослених радника у државној управи и јавним службама. Отуда је неопходно проширити обухват постојећег информационог система и на запослене раднике у преосталом сектору државе – здравству, полицији, војсци, јавним агенцијама. Концепт централног регистра је успешно имплементиран у многим развијеним земљама, а од држава у региону, Хрватска је тренутно у фази израде одговарајућег информационог система. Једино је уз помоћ модерног информационог система и адекватне базе података могуће адекватно пратити структуру запослености у државним и јавним службама и осигурати доследно спровођење законских решења и наменско трошење буџетских средстава. Имплементација централног регистра такође би омогућила рационализацију знатних расхода за привремено и повремено ангажовање радника, као и ангажовање стручних сарадника на основу уговора о делу.

## 8. РЕФОРМЕ ДРЖАВНИХ И ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА

### Текућа кретања и проблеми

Након десет година транзиције, у Србији и даље постоји око 1.300 предузећа под државном контролом (државна и друштвена предузећа). Високо учешће предузећа под државном контролом у БДП-у, друштвеном богатству и запослености негативно утиче на економску ефикасност, подстиче финансијску недисциплину, корупцију и др. У 2010. години укупни губици државних, друштвених и јавних предузећа износили су око милијарду евра (око 3,5% БДП-а). Предузећа у надлежности Агенције за приватизацију ангажују значајне ресурсе (запошљавају 5% запослених у Србији и ангажују око 5 млрд евра друштвеног богатства), док су њихови резултати изразито лоши (стварају 1,5% БДП-а, годишњи губици су око 400 милиона евра, а неизмирене обавезе према држави и јавним предузећима износе око 1,5 млрд евра). Са фискалног становишта, релевантно је да предузећа под државном контролом добијају знатне директне буџетске субвенције и на тај начин доприносе повећању јавне потрошње и фискалног дефицита. Осим тога, ова предузећа добијају различите облике индиректних субвенција као што су државне гаранције за кредите, толерисање неплаћања пореза, „повезивање радног стажа“, који имају за последицу повећање садашњих и будућих јавних расхода и смањење јавних прихода. Укупни расходи државе за подршку овим предузећима (директне субвенције, трансфери за повезивање радног стажа и издаци за сервисирање гарантованог дуга) у 2010. години износили су око 2,7% БДП-а, а у 2011. години око 2,3% БДП-а.

### Предлог мера

1. Одређивање ограниченог периода од око две године током ког би се решио статус предузећа у надлежности Агенције, укључујући и предузећа у реструктурирању, њиховом приватизацијом или покретањем стечаја.
2. Успостављање чврстог буџетског ограничења ефикасном применом стечајне процедуре, скраћивањем рокова плаћања и др., као и постепено елиминисање субвенција за предузећа која су у процесу приватизације.
3. Обезбедила би се средства за социјално збрињавање запослених који ће изгубити посао у процесу приватизације или стечаја. Већи део ових средстава могао би бити обезбеђен кроз уштеде на субвенцијама.
4. У случају великих предузећа у реструктурирању предузеле би се мере које имају за циљ унапређење њиховог управљања, како би се повећале шансе за њихову приватизацију.
5. Унапређење корпоративног управљања и деполитизација јавних и других предузећа која су у власништву државе.
6. Приватизација предузећа у власништву државе која послују или могу да послују у конкурентским условима (Телеком Србија, Галеника, Железара Смедерево, предузећа у власништву Србијагаса и др.) и приватизација делова ЕПС-а.
7. Подизање цена производа јавних предузећа до нивоа трошкова (струја, гас, грејање и др.).
8. Ефективна либерализација делатности у којима послују јавна предузећа, а које немају карактер природног монопола (производња електричне енергије, превоз у железничком саобраћају, неке комуналне делатности).

### **Очекивани ефекти**

Очекивани фискални ефекти: смањење директних и индиректних субвенција предузећима, укључујући смањење датих и активираних гаранција, побољшање наплате пореза, остваривање прихода од приватизације којима би се директно или индиректно смањило јавни дуг. Директне буџетске и ванбуџетске уштеде на субвенцијама предузећима под државном контролом у 2013. години могле би да износе 0,3% БДП-а, док би у средњем року (2014–2016) могле да износе 0,7 до 0,9% БДП-а.

Очекивани економски ефекти: повећање ефикасности укупне привреде, бољи квалитет услуга јавних предузећа, раст привредне активности и запослености, успостављање финансијске дисциплине и смањење корупције.

Иако је током претходне деценије остварен знатан напредак у приватизацији друштвених и реструктурирању јавних предузећа, стање у овој области је незадовољавајуће. И даље постоји велики број неприватизованих друштвених предузећа, док је процес реструктурирања јавних и других државних предузећа недовршен. Не улазећи у економске и правне разлике између државних (јавних и других) и друштвених предузећа, њихова заједничка особина је да се директно или индиректно налазе под контролом државе. Учешће предузећа под државном контролом у БДП-у Србије је врло високо, што негативно утиче на економску ефикасност, подстиче финансијску недисциплину, корупцију и др. У 2010. години, укупни губици свих државних, друштвених и јавних предузећа износили су око милијарду евра (око 3,5% БДП-а). Предузећа у надлежности Агенције за приватизацију ангажују знатне ресурсе (5% запослених у Србији и око 5 млрд друштвеног богатства), док су њихови резултати изразито слаби (стварају само 1,5% БДП-а, годишње креирају губитке од око 400 милиона евра, а њихове неизмирене обавезе према држави и јавним предузећима износи око 1,5 млрд евра). Са фискалног становишта, релевантно је да предузећа под државном контролом добијају значајне директне буџетске субвенције и на тај начин доприносе повећању јавне потрошње и фискалног дефицита. Осим тога, ова предузећа добијају различите облике индиректних субвенција као што су државне гаранције за кредите, толерисање неплаћања пореза, „повезивање радног стажа“, који имају за последицу повећање садашњих и будућих јавних расхода и смањење јавних прихода. Укупни новчани издаци државе за подршку овим предузећима (који укључују директне субвенције, трансфере за повезивање радног стажа и издатке за сервисирање гарантованог дуга) у 2010. години били су око 2,7% БДП-а, а у 2011. години око 2,3% БДП-а. Стога су реструктурирање и приватизација предузећа под државном контролом од суштинског значаја, не само за унапређење економске ефикасности привреде него и за успешну фискалну консолидацију. Са фискалног становишта, релевантно је да приватизација предузећа под државном контролом представља могућност за директно или индиректно смањење јавног дуга, али и за раст пореских прихода у будућности.

### **8.1. Стање**

Као део преласка на тржишну привреду, који је кренуо да се одвија на почетку XXI века, Србија је спровела низ структурних реформи, укључујући и амбициозан програм приватизације друштвених предузећа. Као резултат тога, скоро 2.500 предузећа је приватизовано, а наплаћено је приближно 2,6 млрд евра. Иако су, посебно у почетку, остварени значајни резултати, темпо реформи се битно успорио у последњих

неколико година. Од 2002. до 2008. године просечно је приватизовано 320 предузећа годишње, док је од 2009. до 2011. приватизовано у просеку свега 47 предузећа годишње. Ово успоравање је, пре свега, последица два фактора: прво, преостала друштвена предузећа су релативно проблематична, и друго, дошло је до пада интересовања инвеститора. Осим успоравања приватизације, у последњих неколико година присутан је и процес подржављења неуспешно приватизованих предузећа.

Упоредо са приватизацијом друштвених предузећа, покренуте су бројне мере у циљу реструктурирања јавних предузећа. Међу овим мерама важније су: усклађивање цена са трошковима, смањење вишка запослених, издвајање споредних делатности, подела вертикално интегрисаних монопола (подела ЕПС-а на ЕПС и ЕМС). У већини јавних предузећа реализоване су значајне инвестиције у опрему и инфраструктуру (важни изузеци су Железнице Србије и ЈАТ), што је допринело побољшању квалитета и поузданости њихових услуга. У неким делатностима у којима послују јавна предузећа извршена је ефективна либерализација (телекомуникације, авионски саобраћај, већи део поштанских услуга, производња и дистрибуција нафте, дистрибуција гаса и др.), док је у другим областима (производња струје) либерализација за сада само формална.

Приватизација јавних предузећа је на самом почетку (НИС је најзначајнији случај) и оцењује се да је у преткризном периоду пропуштена шанса да се по релативно повољним ценама приватизују јавна предузећа која могу да послују у конкурентским условима. Штавише, као последица економске кризе и неадекватног управљања, држава је директно преузела власничку контролу над неким индустријским предузећима (Железара Смедерево, Галеника) или индиректно, преко Србијагаса. Преузимање наведених предузећа углавном је изнуђено, како би се спречио њихов стечај, који би се вероватно завршио ликвидацијом. Иако није макроекономски значајна, оцењује се да је политика оснивања нових јавних предузећа у комерцијалним делатностима (Скијалишта Србије) економски неоправдана.

**Графикон 8.1. Структура предузећа која се налазе под државном контролом у Србији, 2010.**

	Опис	Број предузећа	Број запослених	
Јавни сектор у Србији	Портфељ Агенције за приватизацију	Предузећа у надлежности Агенције за приватизацију.	≈ 640	≈ 97.000
	Републичка јавна предузећа	Предузећа која послују у конкурентским гранама индустрије (нпр. рударство, фармацевтска индустрија, туризам, итд.)	≈ 40	≈ 33.000
	Јавна предузећа	Јавна предузећа која послују у оквиру регулисаних тржишта под (претежно) монополским условима или која пружају услуге у области инфраструктурне делатности.	≈ 10	≈ 80.000
	Локална предузећа	Предузећа у надлежности локалних власти. Ова група укључује локална комунална предузећа која послују у комерцијалним секторима и она предузећа која обезбеђују јавна добра која не доносе приходе.	≈ 650	≈ 70.000
	Укупно:	≈ 1.340 предузећа	≈ 280.000 запослених	

Упркос оствареном напретку, утицај државе у сектору предузећа и даље је веома изражен. Тренутни портфељ предузећа контролисаних од стране државе састоји се од отприлике 1.300 предузећа, која запошљавају преко 280.000 радника (око 16% укупног броја формално запослених у Србији). Ових 1.300 предузећа можемо поделити у три групе: 1) предузећа која су у надлежности Агенције за приватизацију, 2) група државних предузећа коју сачињавају републичка јавна предузећа (нпр. ЕПС), као и предузећа која се баве комерцијалним активностима (нпр. Галеника), и 3) локална јавна предузећа (графикон 8.1).

### *8.1.1. Предузећа у надлежности Агенције за приватизацију*

У надлежности Агенције за приватизацију тренутно се налази око 600 предузећа различите величине, која запошљавају око 100.000 радника. Портфељ Агенције је хетероген: укључује двадесетак веома великих предузећа (са више од 1.000 запослених), око 60 предузећа са између 250 и 1.000 запослених, али и око 90 предузећа без запослених (већина ових предузећа је у процесу ликвидације), као и више од 130 предузећа са 1–10 запослених. Ова предузећа имају и врло различиту историју: нека од њих су у процесу реструктурирања током претходних десетак година, и најчешће су прошла кроз неколико неуспешних покушаја приватизације, док су друга враћена у надлежност Агенције након раскидања уговора о приватизацији, трећа су релативно мала друштвена предузећа која су такође прошла кроз низ неуспешних покушаја приватизације. У портфељу Агенције налази се и одређен број предузећа за која је коначно решавање статуса отежано правним проблемима (нпр. предузећа повезана са бившим југословенским републикама или с Косовом), или нејасном поделом надлежности међу различитим нивоима власти (нпр. предузећа попут локалних медија).

Предузећа у надлежности АП остварују велике губитке (укупни губици достижу око 1,5% БДП-а годишње) и акумулирају знатне доцње. У 2010. години<sup>91</sup> више од 500 предузећа из портфеља АП остварило је губитак. У претходне три године, просечни губици целог портфеља кретали су се око чак 400 милиона евра годишње. Велика већина ових фирми опстаје само захваљујући подршци државе путем директних и индиректних субвенција.

Предузећа из портфеља АП опстају пре свега захваљујући „индиректним субвенцијама“ државе, али и помоћ посредством директних субвенција није занемарљива. „Индиректне субвенције“ укључују толерисање неплаћања пореза и доприноса (нпр. само у 2011. години дугови предузећа из портфолија АП за неплаћене порезе и доприносе порасли су за око 15 милијарди динара), као и неплаћање обавеза другим јавним и државним предузећима. Као резултат тога, предузећа из портфеља АП акумулирала су знатне дугове за неплаћене обавезе држави и јавним предузећима. Процењује се да укупан дуг ових предузећа за неплаћене обавезе држави и јавним предузећима (укључујући и локална) крајем 2011. године износи више од 1,5 млрд евра (око 5% БДП-а). Својеврсна и веома битна субвенција за ова предузећа је и такозвано повезивање стажа (видети оквир). Поред тога, ова предузећа добијају субвенције преко Фонда за развој, које у просеку износе преко 90 милиона евра годишње у 2010. и 2011. години (у ово су укључене субвенције из републичког буџета која предузећа добијају преко Фонда за развој, субвенције из средстава репласмана Фонда за развој – највећим

---

<sup>91</sup> Последња година за коју постоје комплетни подаци; подаци за 2011. годину би требало да буду доступни у наредних неколико месеци.

делом наплата по лизинг уговорима, и средства за посебне намене која се пласирају са раздела министарстава преко Фонда за развој).

#### *Повезивање радног стажа*

Повезивање радног стажа представља нетипичну индиректну субвенцију чији су корисници највећим делом радници запослени у предузећима у надлежности Агенције за приватизацију. Укупно у 2010. и 2011. години износ ове субвенције био је око 360 милиона евра. У години када се уплати наведена субвенција, не утиче се на повећање јавних расхода или фискалног дефицита, јер се једноставно део трансфера пензијском фонду, који су намењени за исплату текућих пензија, прогласи као уплата буџета Републике за повезивање радног стажа радника којима предузећа нису уплаћивала пензијске доприносе у прошлости. Површно посматрано, изгледа као да повезивање радног стажа представља рачуноводствену операцију која ништа не кошта. Међутим, уплаћивањем радног стажа повећавају се имплицитне обавезе државе по основу будућих пензија. Број година радног стажа директно је пропорционалан почетном износу пензија, па се уплатом радног стажа повећавају обавезе државе према радницима – будућим пензионерима. Стога фраза „повезивање радног стажа“ представља еуфемизам за повећање имплицитног дуга државе према будућим пензионерима.

Предузећа из портфеља АП такође акумулирају и знатне доцње према приватним добављачима, па су често генератори неликвидности у целом ланцу предузећа. На основу непотпуних података, процењује се да укупан износ дугова према приватним добављачима крајем 2011. године достиже близу пола милијарде евра.

Предузећа из портфеља АП контролишу значајна средства и тиме спречавају њихову реалокацију за продуктивнију употребу. Књиговодствена вредност активе предузећа из портфеља АП износи преко 5 млрд евра. Иако је поузданост овог податка под знаком питања, чињеница је да поједина предузећа контролишу веома вредна средства, посебно земљиште и објекте. Решавање судбине ових предузећа омогућило би да наведена средства буду стављена у много продуктивнију употребу.

Иако примају приличну помоћ од државе и запошљавају велики број радника, допринос предузећа из портфеља АП укупној привреди Србије – врло је скроман. Ове компаније запошљавају око 5% од укупног броја формално запослених у Србији. Међутим, бруто додата вредност ових предузећа је мања од 1,5% БДП-а Србије. Продуктивност рада<sup>92</sup> је веома ниска, и процењује се на око 4 хиљаде евра по раднику, што је мање од трећине просечне продуктивности рада у сектору предузећа у Србији.

Посебан проблем представља статус „преструктурирања“, који се користи да се трајно заштите од стечаја нека од најпроблематичнијих предузећа. Око 170 предузећа из портфеља Агенције налази се у временски неограниченом статусу „преструктурирања“, како би се избегао политички проблематичан процес решавања судбине ових предузећа. Већина великих предузећа у надлежности Агенције у свом тренутном стању не би могла да опстану на тржишту, и захтевала би интензивно преструктурирање, или пак решавање путем стечаја или ликвидације. Међутим, решавање статуса ових предузећа захтева политичку одлучност, јер би било повезано са губитком радних места, али и са отпорима менаџмента и неких политичара.

<sup>92</sup> Дефинисана као бруто додата вредност по раднику.

### 8.1.2. Републичка јавна предузећа и друга државна предузећа

Портфељ републичких јавних предузећа и других предузећа у којима држава има већински удео састоји се од око 50 предузећа; нека од њих су међу највећим предузећима у Србији и играју значајну улогу у укупној привреди.<sup>93</sup> Овај портфељ, који се састоји од отприлике 50 предузећа<sup>94</sup>, може се поделити у две широке групе: 1) предузећа која послују у секторима са комерцијалном конкуренцијом (нпр. фармацеутска индустрија, туризам) и 2) велика јавна предузећа која послују у регулисаним секторима, често у условима монопола, или предузећа која пружају услуге јавне инфраструктуре (нпр. електрична енергија, гас, транспорт). Петнаест највећих предузећа из овог портфеља су најзначајнија у смислу броја запослених и укупног доприноса привреди: ових 15 предузећа укључује осам јавних предузећа и седам предузећа из комерцијалних сектора. Заједно, ових 15 предузећа запошљава око 113.000 радника (око 6,5% од укупног броја формално запослених у Србији). Десет од ових предузећа се налазе међу највећих 20 предузећа у Србији по укупним приходима, а слично је и са укупном имовином.

Осам највећих јавних предузећа су посебно значајна за конкурентност целе српске привреде, јер она пружају кључне инпуте за сва остала предузећа у земљи. Изазов за Владу састоји се у исправном уравнотежавању бројних и често међусобно супротстављених циљева при управљању овим предузећима. Као власник, Влада треба да осигура да ова предузећа послују ефикасно, као и да води политику инвестиција која ће осигурати њихову дугорочну одрживост. Као регулатор, треба да осигура да су тарифе компатибилне са ефикасним дугорочним пословањем, али и да заштити потрошаче од евентуалне злоупотребе монополског положаја.

Велика јавна предузећа остварују лоше оперативне резултате, немају довољне подстицаје за повећавање ефикасности и суочена су са притисцима да цене услуга држе на социјално прихватљивом нивоу; као резултат, ниво инвестиција је низак и угрожава дугорочну одрживост пословања неких од ових предузећа. Мерење оперативних резултата подразумева развијање адекватних индикатора. На пример, по недавном извештају Светске банке<sup>95</sup>, продуктивност рада у Железницама Србије је само 29% просека ЕУ (наспрам 58% просека ЕУ у Хрватској и 69% у Пољској), а само 54% теретних вагона и 28% путничких вагона је било оперативно у 2008. години. Добар пример предузећа у коме утицај остваривања социјалних циљева (како у погледу тарифа, тако и у погледу запослености) доводи до недовољног нивоа инвестиција јесте ЕПС. Према извештају Светске банке<sup>96</sup>, ово предузеће има великих проблема због недовољних инвестиција, а Србија је суочена са могућом кризом у снабдевању електричном енергијом. Више од пола (53%) производних постројења ЕПС-а старије је од 30 година; мање од четвртине трансмисионих линија и подстанци је у добром стању; губици у дистрибуцији (због израбоване дистрибуционе мреже, неисправних бројила и крађе) сада достижу 15,8% бруто потрошње електричне енергије (наспрам 5,6% у Чешкој и 5,2% у Словачкој).

<sup>93</sup> Држава такође има и мањински удео у више предузећа; највећа предузећа овог типа су НИС и ФИАТ аутомобили Србија.

<sup>94</sup> Влада не располаже свеобухватном и јединственом листом предузећа са већинским државним власништвом. Министарство финансија прати 29 јавних предузећа која нису корпоративизована, а остала државна предузећа извештавају ресорним министарствима.

<sup>95</sup> *Railway Reform in South East Europe and Turkey: On the Right Track?*, Светска банка (2011).

<sup>96</sup> *Republic of Serbia Country Economic Memorandum*, Светска банка (2011).

Да би се ублажили ефекти лошег пословања, јавна и државна предузећа добијају знатну помоћ од државе. Седам од дванаест највећих јавних и државних предузећа забележила су губитке од 343 милиона евра у 2010. години. Да би могла да послују упркос овим губицима, предузећа добијају помоћ од државе у разним облицима. Директне субвенције су ограничене на два предузећа, Железнице Србије и ПЕУ Ресавица (у претходне три године, 2009–2011, директне субвенције за Железницу кумулативно су износиле 378 милиона евра, а за ПЕУ Ресавица 57 милиона евра). Међутим, у последњих неколико година врло маркантан вид подршке јавним предузећима представља издавање државних гаранција за њихово задуживање. Крајем 2011. године, укупан износ дуга јавних предузећа са државним гаранцијама достигао је 1,7 милијарди евра. Детаљна дискусија о проблему гаранција дата је у глави 3. Поред тога, подршка државе укључује и сервисирање дугова за нека предузећа (за ове сврхе, држава је у 2010. издвојила 69 милиона евра, а у 2011. 83 милиона евра), као и толерисање доцњи у плаћању појединих обавеза према држави и другим јавним предузећима.

Разлози слабих економских и финансијских перформанси јавних предузећа су бројни: ниске цене, вишак запослених, запуштена и израубована опрема и инфраструктура, као и слабо управљање јавним предузећима. Овде се посебно усредсређујемо на анализу најважнијих индикатора слабог управљања јавним предузећима, јер је реч о важном фактору неефикасности, који до сада није детаљније анализиран. Већина мера за унапређење управљања јавним предузећима не захтева велика средства као што је то случај са модернизацијом и изградњом инфраструктуре, нити високе социјалне трошкове као што је то случај са отпуштањем вишка запослених или повећањем цена. Међутим, унапређење управљања јавним предузећима довело би до губитка личних и партијских ренти, смањивања нерегуларног запошљавања (партијско, рођачко и др.). Да би се успешно унапредило управљање јавним предузећима, неопходне је предузети мере да се наведени нелегитимни интереси осујете. Неки од најважнијих показатеља неефикасног управљања јавним предузећима су:

- Транспарентност у објављивању резултата пословања је ограничена, посебно када је реч о оперативним индикаторима, плановима и резултатима. Извештавање о оперативним индикаторима пословања је скоро у потпуности ограничено на годишње планове пословања, који нису јавно доступни (планови пословања укључују одређене оперативне индикаторе и циљеве, али се веома мало или нимало пажње посвећује евалуацији остварених резултата).
- Иако се јавна и државна предузећа разликују по свом правном статусу (нпр. нека су организована као јавна предузећа која потпадају под *Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса*, а нека су корпоративизована и потпадају под *Закон о привредним друштвима*) и структури тржишта, сва ова предузећа пате од слабости у корпоративном и финансијском управљању.
- Процес именовања менаџмента јавних и државних предузећа веома је политизован. Номинално, Влада именује чланове одбора и директоре ових предузећа, али у пракси, ово у највећој мери зависи од међусобних договора политичких партија.
- Политизација је повезана са процесом доношења одлука у ком су приоритет политички циљеви (нпр. максимизација броја запослених и релативно висок ниво плата, као и одржавање ниских тарифа као „социјалне“ категорије).



- Иако Министарство финансија надзире планове пословања и финансијске извештаје јавних предузећа, овај надзор се углавном окреће поштовању финансијских смерница, а не квалитету стратешког планирања и текућег управљања.
- Оцењује се да за нека од великих државних предузећа у комерцијалним секторима постоје добри изгледи за приватизацију. Компаније попут Телекома, Галенике, Скијалишта Србије и др., могле би бити добри кандидати за приватизацију. За предузећа у којима држава одлучи да задржи већински удео на средњи рок, приоритет треба да буде повећавање ефикасности, уз адекватну регулаторну политику.

Осим неефикасног управљања и трошковне неефикасности (вишак запослених, релативно високе плате, неефикасне јавне набавке и др.), важан узрок губитака неких јавних предузећа на нивоу Републике јесу ниске цене њихових услуга. Ово је нарочито важно у случају ЕПС-а и Србијагаса, чији се производи продају по ценама нижим од трошкова. Ниске цене струје и гаса, поред тога што утичу на губитке наведених предузећа, повећавају вероватноћу да она у будућности неће бити способна да враћају дугове за које је држава издала гаранције.

Јавна предузећа на нивоу Републике, али и локална јавна предузећа, суочавају се са проблемима приликом наплате својих услуга од других предузећа и грађана. Нарочито велике обавезе према јавним предузећима, чија је наплата мало вероватна, имају предузећа у преструктурирању која се налазе у надлежности Агенције за приватизацију.

Законске или неформалне препреке за улагање у секторе у којима послују јавна предузећа, као и неповољан општи привредни амбијент, онемогућавају или отежавају улазак приватног капитала у делатности којима се баве јавна предузећа. У случају производње електричне енергије, ниска цена одбија комерцијалне инвеститоре да уђу у изградњу приватних термо и хидро електрана.

### *8.1.3. Локална јавна предузећа*

Локална јавна предузећа представљају хетерогену групу која се међусобно разликује по величини и тржишним условима (нека од њих послују у делатностима које представљају природне монополе, док друга раде у делатностима у којима постоји могућност конкуренције).

Тренутно послује око 645 локалних предузећа чији су оснивач општине или градови, и она запошљавају око 70.000 запослених. Већина од њих (348) јесу локална комунална предузећа, од којих нека пружају своје услуге као природни монополи, укључујући предузећа за водовод и канализацију и предузећа за управљање отпадом. Постоји, такође, и доста локалних предузећа која пружају комерцијалне услуге, нпр. паркинг сервиси, предузећа за одржавање пијаца, предузећа за одржавање гробља итд. На крају, ту је и група предузећа која пружају некомерцијалне услуге, попут предузећа за паркове, чишћење улица, издавање лиценци итд. Ипак, најбитнија група су локална комунална предузећа, која запошљавају око 80% запослених од укупног броја запослених у локалним предузећима.

Проблеми у функционисању локалних јавних предузећа су слични онима који су сметња и у раду јавних предузећа на нивоу Републике:

- њихова ефикасност, која је у просеку ниска, знатно варира од једне до друге локалне самоуправе;

- ниске цене неких комуналних услуга (грејање у многим локалним заједницама, градски превоз у Београду и др.) директно утичу на појаву губитака комуналних предузећа и раст буџетских субвенција;
- локална предузећа у збиру остварују високе губитке и примају знатне субвенције. И у 2010. и 2011. години локална предузећа су примила око 225 милиона евра годишње (око 0,7% БДП-а) директних субвенција од локалних власти;
- неефикасност у управљању локалним предузећима има сличне облике и узроке као и на нивоу Републике, при чему степен неефикасности варира од једне до друге локалне самоуправе.

## 8.2. Директне и индиректне субвенције државним и друштвеним предузећима

Државна и друштвена предузећа углавном лоше послују, упркос великој подршци коју добијају од државе. У 2010. години<sup>97</sup> укупни губици свих државних, друштвених и јавних предузећа износили су око милијарду евра (око 3,5% БДП-а). Већина предузећа која остварују велике губитке опстају захваљујући подршци државе путем директних и индиректних субвенција. Укупни новчани издаци државе за подршку овим предузећима (који укључују директне субвенције, трансфере за повезивање радног стажа и издатке за сервисирање гарантованог дуга) у 2010. години били су око 2,7% БДП-а, а у 2011. години око 2,3% БДП-а. Поред тога што су ови издаци знатни, они су често нетранспарентни и нису засновани на *cost-benefit* анализи ефеката. Осим ових директних издатака, предузећа добијају веома велику подршку и у виду индиректних субвенција: толерисање акумулирања дуга за неплаћене порезе и доприносе, неплаћене обавезе према јавним предузећима, као и издавање државних гаранција за дуг. Укупно, акумулирани дуг за неплаћене обавезе и издате државне гаранције достигли су крајем 2011. године преко 12% БДП-а. Од тога, издате државне гаранције за дуг предузећа достигле су око 6% БДП-а, акумулирани дуг за неплаћене обавезе према држави је око 4,5% БДП-а, а дуг према јавним предузећима износи око 1,7% БДП-а. Различити видови подршке државе овим предузећима сумирани су у табелама 8.1.а. и 8.1.б.

<sup>97</sup> Последња година за коју постоје комплетни подаци; подаци за 2011. годину би требало да буду доступни у наредних неколико месеци.

**Табела 8.1а. Субвенције предузећима контролисаним од стране државе (% БДП-а)**

„Новчани“ издаци (просек 2010 и 2011)				
	Директне субвенције	Издаци за сервисирање гарантованог дуга	Трансфери за повезивање радног стажа	Укупно
Портфељ Агенције за приватизацију	0,3*	0,0	0,5	<b>0,7</b>
Јавна и велика државна предузећа	0,5	0,3	0,1	<b>0,8</b>
Локална предузећа	0,8	0,0	..	<b>0,8</b>
<b>Укупно</b>	<b>1,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>2,5</b>
„Мека“ буџетска подршка (стање на крају децембра 2011)				
	Стање издатих државних гаранција	Акумулиран дуг према држави (порези, доприноси и сл.)	Акумулиран дуг према јавним предузећима	Укупно
Портфељ Агенције за приватизацију	0,2	3,6	1,5	<b>5,3</b>
Јавна и велика државна предузећа	5,7	0,9	0,3	<b>7,0</b>
Локална предузећа	0,0	..	..	..
<b>Укупно</b>	<b>5,9</b>	<b>4,6</b>	<b>1,7</b>	<b>12,2</b>

**Табела 8.1б. Субвенције предузећима контролисаним од стране државе (милиони евра)**

„Новчани“ издаци (просек 2010 и 2011)				
	Директне субвенције	Издаци за сервисирање гарантованог дуга	Трансфери за повезивање радног стажа	Укупно
Портфељ Агенције за приватизацију	94*	0	172	<b>266</b>
Јавна и велика државна предузећа	160	76	12	<b>248</b>
Локална предузећа	223	0	..	<b>223</b>
<b>Укупно</b>	<b>477</b>	<b>76</b>	<b>184</b>	<b>730</b>
„Мека“ буџетска подршка (стање на крају децембра 2011)				
	Стање издатих државних гаранција	Акумулиран дуг према држави (порези, доприноси и сл.)	Акумулиран дуг према јавним предузећима	Укупно
Портфељ Агенције за приватизацију	74	1.100	441	<b>1.616</b>
Јавна и велика државна предузећа	1.742	288	84	<b>2.113</b>
Локална предузећа	0	..	..	..
<b>Укупно</b>	<b>1.816</b>	<b>1.388</b>	<b>525</b>	<b>3.729</b>

Извори: Министарство финансија, Агенција за приватизацију, процене аутора

\* Укључује субвенције из републичког буџета која предузећа добијају преко Фонда за развој, субвенције из средстава репласмана Фонда за развој (највећим делом наплата по лизинг уговорима) и средства за посебне намене која се пласирају са раздела министарстава преко Фонда за развој.

Напомене: Подаци о директним субвенцијама, трансферима за повезивање радног стажа и стању државних гаранција су изворни подаци Министарства финансија и Фонда за развој. Подаци о акумулираном дугу према држави и према јавним предузећима представљају процене базиране на непотпуним подацима добијеним од Министарства финансија и Агенције за приватизацију.

За предузећа у надлежности Агенције за приватизацију, главни вид подршке су индиректне субвенције, пре свега толерисање неплаћања обавеза према држави и јавним предузећима. Већина предузећа у надлежности Агенције остварују губитке; у

просеку, укупни губици од 2008. до 2010. године износили су око 350 до 400 милиона евра годишње. Да би опстала упркос овим губицима, предузећима у надлежности Агенције држава толерише неплаћање обавеза за порезе и доприносе, као и обавеза према јавним предузећима. Поврх тога, предузећа у надлежности Агенције добијају и одређену подршку путем директних субвенција, углавном преко Фонда за развој.

Трансфери за повезивање радног стажа још су један важан вид подршке предузећима у надлежности Агенције. Укупан износ који је Министарство финансија трансферисало за повезивање радног стажа био је 248 милиона евра у 2010. години (око 0,9% БДП-а) и 121 милион евра у 2011. години (око 0,4% БДП-а). Ови трансфери су финансијски значајни, а проблематично је и то што, захваљујући овим трансферима, запослени у предузећима у надлежности Агенције добијају привилегован третман у односу на запослене у приватним предузећима која имају финансијских тешкоћа (уколико послодавци запослених у приватним предузећима не уплаћују доприносе Фонду ПИО, запослени не могу да остваре право на пензију, нити могу да рачунају на повезивање стажа од стране државе). Додатно, овим трансферима се одлаже и компликује решавање статуса неприватизованих предузећа, јер захваљујући њима, запослени имају јак мотив да не напуштају ова предузећа, како би наставили да остварују право на пензију.

За јавна и велика државна предузећа главни вид подршке су директне субвенције (иако се оне односе само на два предузећа) и у последњих неколико година издавање државних гаранција за задуживање. Као што је раније већ напоменуто, Железнице Србије и ПЕУ Ресавица добијају директне субвенције од државе, које су од 2009. до 2011. укупно износиле 378 милиона евра за Железницу, односно 57 милиона евра за ПЕУ Ресавица. У последњих неколико година дошло је до рапидне експанзије издавања државних гаранција. Укупно издате гаранције јавним предузећима достигле су крајем 2011. године преко 1,7 милијарди евра. Детаљна анализа проблема издавања гаранција садржана је у поглављу 3. Поред наведеног, подршка државе укључује и сервисирање дугова за нека предузећа. За ове сврхе држава је у 2010. и 2011. години укупно издвојила нешто више од 150 милиона евра. На крају, подршка државе огледа се и у толерисању доцњи у плаћању неких обавеза према држави и другим јавним предузећима. На крају 2011. године, акумулиран дуг јавних предузећа за неплаћене обавезе према држави и другим јавним предузећима процењује се на око 360 милиона евра, тј. више од 1,2% БДП-а<sup>98</sup> (већина овог акумулираног дуга односи се на обавезе Железница Србије).

### **8.3. Реформа предузећа под државном контролом**

#### *8.3.1. Реформа предузећа у надлежности Агенције за приватизацију*

Основни циљ реформи предузећа у овом сектору јесте завршетак процеса приватизације током мандата нове Владе. Након више од деценије од почетка транзиције не постоје више ваљани разлози за одлагање приватизације предузећа која су остала у надлежности Агенције.

Да би се остварио овај циљ могуће је применити следеће мере:

- Одредити рок за приватизацију предузећа, а уколико то није могуће, покренути њихов стечај. Да би се повећале шансе за приватизацију, могуће је отписивање

<sup>98</sup> С друге стране, јавна предузећа имају још знатно већа ненаплаћена потраживања, од око 1,9 милијарди евра. Отприлике половина ових потраживања односи се на друга друштвена и државна предузећа, отприлике четвртина на приватне компаније и отприлике четвртина на грађане.

старих дугова предузећа уз увођење чврстог буџетског ограничења након тога. Уколико би предузећа поново акумулирала дугове, покренула би се стечајна процедура и пре истека рока за приватизацију.

- Изменити уредбу о реструктурирању<sup>99</sup> како би се временски ограничио поступак реструктурирања предузећа на највише две године. У току овог периода, предузећа би се приватизовала, а ако то није могуће, покренуо би се њихов стечај.
- У случају предузећа у реструктурирању, предузеле би се мере за унапређење њиховог управљања, слично мерама предложеним код јавних предузећа, како би се повећале шансе за њихову приватизацију.
- Како би се сачувала социјална стабилност, неопходно је да се обезбеде додатна средства за социјалну заштиту запослених који ће изгубити посао у процесу приватизације. Процењује се да неопходна средства износе неколико стотина милиона евра (вероватно између 300 и 500 милиона), што је упоредиво са износом трансферисаним за повезивање радног стажа и директних буџетских субвенција које ова предузећа примају у току две године. Трошкови би могли бити и мањи ако би се одмах примениле одлучне реформе којима би се унапредио привредни амбијент и привукле инвестиције, које би бар делимично апсорбовале вишак радника у предузећима у надлежности Агенције.

### 8.3.2. Реформа републичких јавних предузећа

Са становишта јавних финансија, основни циљ реформе јавних предузећа јесте смањивање директних и индиректних субвенција јавним предузећима. Директне субвенције јавним предузећима на нивоу Републике вероватно се не би знатно смањиле, али би се са истим нивоом субвенција обезбедила већа ефикасност у пружању услуга.<sup>100</sup> Међутим, индиректне субвенције (гаранције, повезивање стажа, неплаћање пореза и др.) могле би прилично да се смање. Осим тога, приватизација неких јавних предузећа могла би да обезбеди прилична средства за директно (враћање постојећих дугова) или индиректно смањење јавног дуга (финансирање смањеног будућег фискалног дефицита приходима од приватизације). Са становишта јавних финансија, пожељна је приватизација јавних предузећа, чак и ако не доноси буџетске приливе.

Са економског становишта, циљ реструктурирања је да се унапреди ефикасност јавних предузећа, а то би се постигло применом следећих мера:

- Поправљањем корпоративног управљања; Влада би требало да комплетира корпоратизацију преосталих великих јавних предузећа.
- Да би очекиване предности корпоратизације биле остварене, неопходно је успостављање и имплементација транспарентног и професионалног оквира за именовање директора и чланова управних и надзорних одбора јавних предузећа.
- За велика јавна предузећа потребно је оснажити улогу државе као власника, укључујући и начин на који она управља јавним предузећима и надзире њихово пословање. Један могући приступ је јасна делегација овлашћења и одговорности специјализованом одељењу унутар Министарства финансија, што би могло

<sup>99</sup> Уредба о поступку и начину реструктурирања субјеката приватизације, Влада Републике Србије

<sup>100</sup> Највећи део директних субвенција сада је намењен железници, што се може очекивати и у будућности. Међутим, реструктурирање железнице би требало да обезбеди да субвенције иду за одржавање и модернизацију инфраструктуре, а не за плате запослених.

помоћи у смањивању неповољних политичких утицаја и омогућити да јачање капацитета буде усредсређено и ефикасније.

- Важан елемент у реформи јавних предузећа треба да буде развијање система интегрисаног управљања перформансама, који би укључивао развијање „кључних индикатора пословања“. Остварени резултати били би јавно обнародовани. Потребно је увести и чврсто буџетско ограничење (тј. спречити акумулирање неплаћених обавеза и неоправданог издавања гаранција).
- Постепено треба реформисати систем субвенција, издавања гаранција, али и одређивања тарифа, као и именовања управе, тако да они буду засновани на оствареним оперативним резултатима предузећа, мереним како финансијским тако и „кључним индикаторима пословања“.
- Тренутни систем државне помоћи је фрагментиран; потребно је развити јединствену и свеобухватну базу података за све облике државне подршке, која би укључивала јавна и велика државна предузећа, предузећа у надлежности Агенције за приватизацију и локална јавна предузећа.

Унапређење управљања јавним и индустријским предузећима (Галеника и др.) која су у директном или индиректном власништву државе повећало би шансе за њихову приватизацију. Са становишта економске ефикасности, оправдана је приватизација предузећа која послују у конкурентским условима, као што су Телеком, Галеника, Железара Смедерево, предузећа у власништву Србијагаса, Скијалишта Србије и др. Такође, оправдано је да се размотри и приватизација неких делова ЕПС-а. Либерализација делатности у којима послују јавна предузећа на различите би начине утицала на побољшање њихових перформанси: цене њихових производа ускладиле би се са трошковима, смањење непродуктивних трошкова било би неопходно да би предузећа опстала на тржишту, разни директни и индиректни облици државне помоћи постали би нелегитимни јер би се њима нарушавала конкуренција. Осим тога, ефективна либерализација производње електричне енергије и превоза у железничком саобраћају смањила би потребу за задуживањем ЕПС-а и Железница Србије, а тиме би ограничила и раст индиректног дуга Србије.

Јавна предузећа, као и други учесници на тржишту, имају велике проблеме са наплатом потраживања. Највеће дугове према јавним предузећима имају предузећа у реструктурирању и локалне заједнице. Побољшање наплате потраживања јавних предузећа могуће је у склопу систематских мера за унапређење укупне финансијске дисциплине у Србији. Проблеми дугова грађана према јавним предузећима могу се решити комбинованом применом мера социјалне политике (у случају сиромашних грађана) и принудном наплатом од осталих грађана.<sup>101</sup>

#### *Финансијска недисциплина: проблеми и могућа решења*

Проблеми с наплатом потраживања које имају јавна предузећа део су општег проблема финансијске недисциплине, који има дугу традицију у Србији. Велики број учесника на тржишту не измирују своје обавезе у уговореним и законским роковима. Осим тога, предузећа која имају доминантну позицију на тржишту намећу неодрживо дуге уговорене рокове за измирење својих обавеза. Са становишта фискалне консолидације, неплаћање пореза представља један од важних облика финансијске

<sup>101</sup> У случају електричне енергије није занемарљива ни крађа струје, која је нарочито раширена у дивљим нехиџијенским насељима.

недисциплине. На основу спискова највећих пореских дужника, прилично је извесно да највећи део потраживања по том основу неће бити наплаћен или ће бити наплаћен у минималном проценту у односу на вредност потраживања. Слично је и са јавним предузећима, која имају релативно велика потраживања од привредних субјеката који се налазе под контролом државе.

Основни узрок финансијске недисциплине је трајан опстанак на тржишту несолвентних предузећа. Нека од тих предузећа, као што су предузећа у реструктурирању, законом су заштићена од принудне наплате и покретања стечајне процедуре. Дугови несолвентних предузећа ланчано се преносе кроз привреду тако да стварају ланце неликвидности. Гомилању доспелих а ненаплаћених потраживања доприноси и релативно скупа и дуготрајна стечајна процедура. Неадекватна законска решења којима би се спречавале систематске преваре од стране предузетника који формирају предузећа, гомилају обавезе, а потом ликвидирају предузећа – такође утичу на раст ненаплаћених потраживања. Актуелна светска економска криза додатно је појачала одраније присутне системске узроке финансијске недисциплине.

Успостављање финансијске дисциплине важан је услов за унапређење сигурности пословања и укупног привредног амбијента у Србији. Основни предуслов за решавање проблема финансијске недисциплине јесте постојање ефикасне стечајне процедуре којом би се брзо и уз мале трошкове несолвентна предузећа искључила са тржишта. Ефикасна стечајна процедура захтева како одговарајућу законску регулативу, тако и обученост свих учесника у наведеном поступку. Један од предуслова за ефикасну и неселективну примену стечајне процедуре јесте релативно брзо решавање статуса предузећа у реструктурирању. Друга мера која би могла да допринесе унапређењу финансијске дисциплине је законско ограничавање рокова за измирење обавеза. Могуће је да се већ сада усвоји законско решење по коме би се рокови одмах скратили на 60 дана, да би се током неколико наредних година скратили на 30 дана. Скраћивање периода за измирење обавеза учинило би излишним крајње проблематичне предлоге да се продуже рокови за плаћање ПДВ-а или да се уведе наплата ПДВ-а по наплаћеној реализацији. Неопходно је реформама успоставити финансијску дисциплину, уместо да се порески систем прилагођава финансијској недисциплини као датом и непромењивом стању.

Иако би унапређење управљања и побољшање трошковне ефикасности допринело побољшању финансијских перформанси јавних предузећа, у неким случајевима је неопходно и повећање цене њихових услуга. То се првенствено односи на повећање цена електричне енергије и гаса, које су сада знатно испод тржишних цена. Повећање цена наведених услуга важно је и са становишта фискалне консолидације. Мада ЕПС и Србијагас не добијају директне буџетске субвенције, држава је издала релативно високе гаранције за њихове дугове. Уколико би цене њихових услуга трајно остале испод нивоа трошкова, то би могло да доведе до активирања државних гаранција за дугове споменутих предузећа. Повећање цена услуга наведених предузећа треба да буде постепено, не само због заштите стандарда грађана него и због ризика да се више цене искористе за учвршћење трошковних неефикасности.

### *8.3.3. Реформа локалних јавних предузећа*

Преструктурирањем локалних предузећа могуће је остварити релативно велико смањење директних субвенција које локалне самоуправе одобравају комуналним

предузећима (видети поглавље 9 о субвенцијама). Унапређење пословања локалних јавних предузећа садржи четири групе активности:

- Комплетирање, унапређење и примена законодавног оквира за обављање комуналних делатности (нови закон о комуналним делатностима, коришћење јавно-приватног партнерства и давање концесија, примена закона о јавној својини и др.);
- Унапређење управљања локалним јавним предузећима (корпоратизација и друге мере, као и на нивоу Републике);
- Подизање цена на ниво дугорочних трошкова;
- Унапређење трошковне ефикасности локалних предузећа (смањење вишка запослених, ефикасније јавне набавке и др.; видети поглавље о фискалној децентрализацији).

У случају локалних услуга које не представљају природне монополе могућа је приватизација комуналних предузећа или њихових делова, као и либерализација неких делатности (градски превоз). У случају јавно-приватног партнерства неопходна је крајња опрезност, због потенцијално велике могућности за корупцију.



## 9. АНАЛИЗА МОГУЋИХ УШТЕДА У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА

### Текућа кретања и проблеми

Расходи на субвенције у Србији, када се у обзир узму не само исплате из буџета Републике већ и расположиви подаци о свим директним и индиректним субвенцијама додељеним од стране свих нивоа државе, процењују се на 4,6-4,8% БДП-а, што је за око 3% БДП-а више у односу на просек у земљама ЕУ. С друге стране, уочава се да је ефективност програма субвенција у Србији знатно нижа у односу на упоредиве државе чланице ЕУ (нпр. нижа вредност извоза пољопривредних производа по хектару обрадиве површине, лошији квалитет услуга железничког саобраћаја и сл.). Сходно томе, неопходно је спровести темељну реформу система субвенција у Србији, која би имала за циљ смањење укупних расхода на ове намене и унапређење ефикасности програма субвенција.

### Предлог мера

1. Постепено смањење субвенција за инвестиције и запошљавање (нпр. за 0,05% БДП-а сваке године) и њихово ограничавање само на велике инвестиције. Осим тога, требало би их у већој мери реализовати у форми имплицитних субвенција (кроз уступање земљишта и сл.), а мање кроз директна плаћања из буџета.
2. Укидање директних и индиректних субвенција предузећима у надлежности Агенције за приватизацију у периоду од 2 године.
3. Промена структуре и механизма доделе субвенција железницама, у смислу укидања субвенција за текуће пословање (плате запослених) и повећања субвенција за инвестирање, при чему би се те субвенције односиле искључиво на инвестирање у приоритетне пројекте.
4. Промена структуре и механизма доделе субвенција пољопривреди посредством смањења и промене начина субвенционисања саме производње и повећања субвенција за инвестирање у пољопривредну инфраструктуру, тако да ове субвенције постану подстицајне за увећање продуктивности и допринесу отклањању уских грла у пољопривредној производњи.
5. Смањење субвенција локалним комуналним предузећима, уз унапређење трошковне ефикасности и подизање цена неких комуналних услуга. Даља додела ових субвенција требало би да буде условљена спровођењем програма унапређења пословања тих предузећа. Уштедама и унапређењу ефикасности допринела би и приватизација оних локалних јавних предузећа која немају карактер природног монопола.
6. Укидање пореских олакшица код пореза на добит предузећа, као и смањење других програма индиректних субвенција, те обезбеђење алтернативних могућности за додатно смањење неких од постојећих програма субвенција, у случају настанка потребе за *ad hoc* интервенцијом државе (нпр. у финансијском сектору) услед ефеката економске кризе.
7. Унапређење евиденције о свим облицима директне и индиректне државне помоћи, која је тренутно непотпуна нарочито у случају ванбуџетских институција и локалних буџета, као и код индиректних субвенција на свим нивоима државе.

### Ефекти мера

Потенцијалне уштеде на расходима за субвенције, које би се на овај начин оствариле, процењују се на 1,6-1,8% БДП-а, од чега би се уштеде од 1% БДП-а могле остварити у кратком року (већ у 2013. години), а додатне уштеде од 0,6 % до 0,8% БДП-а у средњем року (у наредне две-три године). Оваква реформа система субвенција знатно би допринела процесу фискалне консолидације, али и унапређењу ефикасности и ефикасности програма субвенција у Србији.

Субвенције би, нормативно посматрано, требало додељивати у ситуацији када би, услед појаве екстерних ефеката, количина одређеног добра или услуге без државне интервенције била субоптимална или кад треба премостити привремену кризу у развоју, односно опстанку предузећа. У пракси највећег броја земаља, програми државних субвенција су ипак шире дефинисани, па се оне додељују и у ситуацијама када је потребно подстаћи привреду и/или становништво на одређени облик економског понашања. Међутим, програми државне помоћи у Србији су постављени знатно шире и у односу на међународну праксу, тако да су и укупни расходи на субвенције већи у односу на упоредиве земље. Осим по износу, програми државних субвенција у Србији се разликују од добре међународне праксе и по својој структури и механизмима реализације, те по ефикасности ових програма. Тако у расходима за субвенције у Србији доминирају програми који: а) имају за циљ компензовање недостатака пословно-инвестиционог амбијента (нпр. субвенције за инвестиције и запошљавање), б) имају за циљ да компензују недостатак економске ефикасности и лошу тржишну позицију привредних субјеката (нпр. субвенције за локална јавна предузећа, за железнице, за предузећа у санацији и реструктурирању), в) суштински представљају програме новчане помоћи одређеним категоријама прималаца ових средстава (нпр. субвенције пољопривреди). Овако дефинисани програми државних субвенција представљају значајан део укупне јавне потрошње, при чему су ефекти тих програма на раст привреде и на корекцију несавршености тржишта ограничени. Тако расходи на субвенције пољопривреди (као % БДП-а) у Србији нису нижи у односу на друге земље региона и земље чланице ЕУ, али је вредност извоза пољопривредних производа по хектару обрадиве површине у просеку знатно нижа. Сходно томе, полазећи од висине расхода на субвенције, њихове структуре, механизма реализације те добре међународне праксе, реформа политике државних субвенција би требало да има два циља:

- а) смањење укупних (директних и индиректних) расхода на субвенције;
- б) промену структуре и механизма реализације програма субвенција.

Као резултат оваквих промена, укупни (директни и индиректни) расходи на субвенције могли би се смањити уз унапређење ефикасности и ефикасности програма субвенција.

### **9.1. Званичне процене обима и структуре субвенција у Србији**

Према званичним подацима, субвенције у Србији износе преко 2,6% БДП-а, од чега 1,8% БДП-а представљају субвенције исплаћене из буџета Републике, а остатак представљају директне субвенције нижих нивоа власти и различите индиректне субвенције.

Систематско евидентирање субвенција у Србији започето је пре неколико година, пре свега путем израде Извештаја о државној помоћи, чиме је остварен знатан напредак у погледу извештавања о овој категорији јавних расхода, али процене и даље нису у потпуности свеобухватне и поуздане. Извештај о државној помоћи, поред

директних субвенција, делимично обухвата и податке о државној помоћи исплаћеној од стране нижих нивоа власти, ванбуџетских фондова, као и неке индиректне субвенције. Према Извештају о државној помоћи, укупна државна помоћ у Србији се процењује на око 2,6% БДП-а (табела 9.1). Међутим, Извештај о државној помоћи не обухвата све директне субвенције исплаћене од различитих нивоа власти, као ни све врсте нето буџетских позајмица (нпр. не укључује субвенције за пројекат ФИАТ, као ни локалне субвенције јавним комуналним предузећима), а ни знатан део индиректних субвенција (отплате обавеза на основу датих гаранција, „повезивање стажа“, доцње и сл.), те неке од субвенција исплаћене из сопствених прихода ванбуџетских фондова. Сходно томе, процењује се да су укупни расходи на субвенције у Србији већи за 2-2,2% БДП-а од процењених 2,6% БДП-а.

**Табела 9.1. Укупно додељене субвенције у Србији и земљама ЕУ-10, 2010. (% БДП-а)**

Категорија	Србија	ЕУ-10		
		просек	мин.	макс.
1. Пољопривреда	0,79	0,17	0,08	0,29
2. Индустрија и услуге	1,79	0,96	0,04	2,68
2.1. Хоризонтална државна помоћ	0,55	0,25	0,02	0,61
а) Истраживање и развој	0,00	0,07	0,00	0,27
б) Обука	0,00	0,01	-	0,03
в) Запошљавање	0,15	0,05	-	0,20
г) Мала и средња предузећа	0,02	0,01	-	0,02
д) Екологија	0,00	0,09	-	0,31
ђ) Култура	0,00			
е) Санација и реструктурирање	0,21	0,01	-	0,05
ж) Подстицање извоза	-			
з) Остало (антикризне мере)	0,18	0,03	-	0,24
2.2. Секторска државна помоћ	0,42	0,71	-	2,45
а) Челик	0,00	0,02	-	0,05
б) Саобраћај	0,42	0,58	-	2,44
в) Железнице	0,42	0,53	-	2,43
г) Остали саобраћај	0	0,05	-	0,41
д) Остало	0,06	0,11		
2.3. Регионална државна помоћ	0,81	0,18	0,01	0,50
<b>УКУПНО</b>	<b>2,64</b>	<b>1,31</b>	<b>0,15</b>	<b>2,89</b>

Извори: За Србију – Извештај о државној помоћи за 2010. годину; за ЕУ – подаци Европске комисије доступни на: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html#2](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#2)

Званично исказана укупна државна помоћ у Србији је знатно већа, за преко 1,3% БДП-а, у односу на просек ЕУ-10. Уколико се томе додају и поменуте категорије директних и индиректних субвенција које нису укључене у званичне процене, стварна разлика у односу на ЕУ-10 је још већа, и износи 3-3,2% БДП-а.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Будући да се из званичних података Европске комисије не може проценити степен свеобухватности података о државној помоћи у земљама ЕУ, процењено одступање расхода на ове намене у Србији у односу на ЕУ-10 требало би сматрати горњом границом, тако да је реалистично проценити да је то одступање ипак нешто мање, али и даље веома знатно.

Програми субвенција који се финансирају из буџета Републике чине мање од половине укупно процењеног износа расхода на субвенције, али се њихов значај огледа у чињеници да се на овај начин финансирају делатности од стратешке важности за привредни развој, због чега је изузетно важно да ови програми буду постављени на начин који ће одбацили максималне ефекте. У расходима из буџета Републике на субвенције појединачно билансно најзначајније су субвенције за пољопривреду и железнице, као и остале субвенције, које се првенствено односе на подстицаје за инвестирање и запошљавање (табела 9.2).

**Табела 9.2. Кретање расхода буџета Републике на субвенције у Србији**

	2009		2010		2011		2012*	
	млрд РСД	% БДП-а	млрд РСД	% БДП-а	млрд РСД	% БДП-а	млрд РСД	% БДП-а
Пољопривреда	13,7	0,5%	18,2	0,6%	20	0,6%	20	0,6%
Железница	9,5	0,4%	12,4	0,4%	16	0,5%	13	0,4%
Привреда	3,5	0,1%	4,1	0,1%	3,8	0,1%	2,8	0,1%
Туризам	1,5	0,1%	2,5	0,1%	2,9	0,1%	2,7	0,1%
Култура	0,3	0,0%	0,4	0,0%	0,5	0,0%	0,4	0,0%
Путеви		0,0%		0,0%		0,0%	8,8	0,3%
Остало	5,4	0,2%	6,8	0,2%	11,3	0,3%	14,8	0,4%
Укупно	34,0	1,3%	48,5	1,7%	54,3	1,6%	62,4	1,8%

\* План (обухвата само расходе из буџета Републике)

Извор: Закон о буџету Републике Србије

## 9.2. Процена могућих уштеда у расходима за субвенције у кратком и средњем року

На основу расположивих података из различитих извора, процењује се да укупни расходи на државну помоћ (директни и индиректни) свих нивоа државе износе између 4,1% и 4,3% БДП-а, те да потенцијалне уштеде по овом основу износе између 1,1% и 1,3% БДП-а, од чега би се око 0,5% БДП-а могло остварити већ у 2013. години, а остатак постепено, у наредне две-три године (табела 9.3).

У току процеса придруживања ЕУ биће неопходно усклађивање политике субвенција са стандардима и директивама који важе у ЕУ. У том смислу, усвајање Закона о државној помоћи представљало је основни, почетни корак, док ће у наредном периоду бити неопходно усклађивање појединачних програма са директивама ЕУ (нпр. услови и начин доделе државне помоћи железницама у ЕУ детаљно су регулисани са неколико директива, па ће у том погледу бити неопходно усклађивање система субвенција Железницама Србије са тим правилима). Осим тога, препоручује се и увођење система праћења ефеката програма субвенција, што ће омогућити континуирано унапређење политике субвенција и повећање користи од ових програма.

**Табела 9.3. Процена укупних директних расхода на субвенције и укупних потенцијалних уштеда (% БДП-а)**

Врсте субвенција	Процена расхода у 2012	Процена укупних уштеда <sup>103</sup>	Уштеде у 2013	Уштеде у средњем року
<b>1. Директне субвенције</b>	<b>3,4-3,6</b>	<b>1,4-1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4-0,6</b>
1.1. За инвестиције и запошљавање	0,5	0,4	0,3	0,1
1.2. Реструктурирање и санација	0,3	0,2-0,3	0,1	0,1-0,2
1.3. Локалне субвенције	0,7	0,2-0,3	0,1	0,1-0,2
1.4. Остале секторске субвенције	0,1	0,1	-	0,1
1.5. Пољопривреда	1,1	0,5	0,5	-
1.6. Железница	0,4	0,1	-	0,1
1.7. Наука и екологија	0,3-0,5	(-0,1)	-	(-0,1)
1.8. Могуће нове субвенције (Железара Смедерево, банке и др.)	...	...	...	...
<b>2. Индиректне субвенције</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-</b>	<b>0,2</b>
2.1. Порески расходи	0,6	-	-	-
2.2. Отплата обавеза по гаранцијама	0,3	0,2	-	0,2
2.3. Остале индиректне субвенције (повезивање стажа и сл.)	0,3	-	-	-
2.4. Доцње (за порезе, комуналне услуге и сл.) <sup>104</sup>	5,9	-	-	-
<b>3. УКУПНЕ СУБВЕНЦИЈЕ</b>	<b>4,6-4,8</b>	<b>1,6-1,8</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6-0,8</b>

Извор: Процена Фискалног савета на основу података из различитих извора

Иако анализа показује да постоји знатан простор за уштеде на расходима за субвенције, потребно је напоменути да је остварење тих уштеда у великој мери условљено спровођењем других структурних реформи, као што је унапређење привредног амбијента, окончање реструктурирања друштвених предузећа, унапређење ефикасности јавних предузећа (укључујући и подизање цена њихових услуга) и др. У том смислу, оцењује се да је од посебне важности реструктурирање система железница.

**Могуће уштеде на субвенцијама привреди у кратком року процењују се на 0,3% БДП-а, а у средњем року на још додатних 0,1% БДП-а.** Расходи за субвенције усмерени на подстицаје привреди у 2012. години износили су око 0,45% БДП-а, и највећим делом се односе на субвенције за пројекат ФИАТ (око 0,3% БДП-а), за подстицање *greenfield* инвестиција и за кредите за ликвидност и друге програме подстицања привреде (око 0,15% БДП-а).

<sup>103</sup> Будући да су за потребе процене фискалне консолидације ефекти смањења пореских расхода укључени код процене ефеката пореске реформе на ниво јавних прихода, ови ефекти се не могу поново узети у обзир код процене потенцијалних уштеда на страни расхода. Слично томе, имплицитне субвенције по основу „повезивања стажа“ не доводе до настанка додатних расхода у тренутку „повезивања стажа“, већ до настанка имплицитних обавеза по том основу у будућности. Сходно томе, ни ефекти укидања ових врста субвенција не могу се укључити у укупан износ потенцијалних уштеда на расходима за субвенције.

<sup>104</sup> Процена стања доцњи на крају 2011. године. Будући да је реч о кумулираном износу доцњи из већег броја претходних година, износ доцњи се не може директно укључити у укупан износ индиректних субвенција реализован у 2012. години. Наведени износ доцњи представља збир доцњи предузећа у санацији и реструктурирању, као и државних (јавних) предузећа.

С обзиром на то да ће реализација пројекта ФИАТ бити завршена у 2012. години, отвориће се простор за смањење субвенција у наведеном износу (0,3% БДП-а). Када је реч о субвенцијама за подстицање *greenfield* инвестиција, оцењује се да овај приступ представља релативно скуп механизам за привлачење инвестиција, а да његова цена одражава степен несавршености услова пословања и инвестирања у Србији. Осим тога, одобравање инвестиција по принципу „од случаја до случаја“, поред тога што доводи до субвенционисања и оних инвестиција које би се реализовале и без тих подстицаја, ствара и дисторзије на тржишту, доводећи различите фирме у неравноправан положај. Због тога би и у току процеса придруживања ЕУ била неопходна ревизија овог механизма, који *de facto* нарушава правила о државној помоћи која важе у ЕУ. Стога се закључује да би и ови подстицаји требало да буду смањивани (нпр. за 0,05% БДП-а сваке године, почев од 2013), те да би подстицаје генерално требало ограничити само на велике инвестиције, које стварају позитивне екстерне ефекте на остатак привреде, и то, у што је могуће већој мери, у форми имплицитних субвенција (преко уступања земљишта и сл.), а што мање директним плаћањима из буџета. Као компензаторну меру за привлачење страних директних инвестиција, требало би у кратком року обезбедити отклањање најизразитијих уских грла за инвестирање (унапређење процеса издавања грађевинских дозвола, убрзавање других административних процедура, ревизија парафискалних дажбина, унапређење правне сигурности путем убрзања судских поступака и унапређења извршног поступка и др.).<sup>105</sup>

Кредити за ликвидност и други програми подстицања привреде (куповина транспортне опреме по принципу „старо за ново“ и сл.) представљају антикризне мере, које имају за циљ ублажавање последица светске економске кризе. У случају да се криза у 2012. настави и продуби, одређени антирецесиони програми подршке привреди вероватно ће бити неопходни, што значи да су могућности за елиминацију ових расхода у кратком року ограничене. Међутим, дизајнирање тих програма би требало да буде извршено на начин који би деловао подстицајно у погледу унапређења производње намењене извозу, а не подстицања домаће потрошње добара чији је знатан део додате вредности креиран у иностранству. Уколико у 2013. и наредним годинама буде дошло до поновног привредног опоравка, било би оправдано смањити расходе на ове намене.

**Уштеде на субвенцијама за санацију и реструктурирање процењују се на 0,2-0,3% БДП-а у средњем року.** Директне субвенције намењене предузећима која се налазе у санацији и реструктурирању у 2012. години износе око 0,3% БДП-а. Међутим, поред директних субвенција, ова предузећа остварују и индиректне субвенције, у форми доцњи у плаћању обавеза, као и у форми плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање од стране државе, за запослене у овим предузећима, за које послодавац у неком периоду није уплаћивао доприносе (тзв. „повезивање стажа“). Кумулиране доцње ових предузећа процењују се на око 1,5 млрд евра (око 5% БДП-а), од чега се највећи део односи на неизмирене обавезе по основу пореза и доприноса, те припадајуће затезне камате, а мањи део на доцње у измирењу обавеза према комуналним предузећима, за испоручене услуге.<sup>106</sup>

Расходи за санацију и реструктурирање представљају последицу недовршеног процеса приватизације, у којем се налази око 450 предузећа у Србији, са око 90.000

<sup>105</sup> Арсић, М. (2010).

<sup>106</sup> Процењује се да је највећи део обавеза ових предузећа по основу пореза, доприноса и других дажбина те припадајућих затезних камата – ненаплатив. Међутим, отпису тих потраживања од стране државе требало би приступити крајње опрезно, како би се ипак обезбедило учешће државе у расподели стечајне/ликвидационе масе (у случају њиховог стечаја/ликвидације).

запослених (400 мањих и средњих предузећа са око 30.000 запослених и 50 великих привредних система са око 60.000 запослених). Будући да је реч о предузећима која се већ дуги низ година налазе у поступку приватизације, при чему потенцијални купац није пронађен ни у периоду пре глобалне економске кризе, а њихова тржишна позиција слаби са протеком времена, оцењује се да је неопходно у наредном, релативно кратком периоду (до две године) решити питање функционисања ових предузећа, и то посредством: а) проналажења потенцијалних купаца (нарочито за велике привредне системе), или б) стечаја и ликвидације оних предузећа за која се након тога закључи да не постоји могућност приватизације. На тај начин би се допринело и унапређењу перформанси читаве привреде, будући да ова предузећа често представљају и генератор неликвидности.

С обзиром на финансијску и тржишну позицију ових предузећа, процењује се да највећи део њихових доцњи није наплатив. С друге стране, индиректне субвенције по основу „повезивања стажа“ не доводе до настанка додатних новчаних одлива из буџета у текућем периоду, већ доводе до настанка будућих обавеза државе (по основу будућих исплата пензија). Сходно томе, потенцијалне уштеде на субвенцијама намењеним предузећима у санацији и реструктурирању у кратком и средњем року пре свега се односе на уштеде по основу директних субвенција. Процењује се да потенцијалне уштеде по овом основу, првенствено из ванбуџетских фондова, износе око 0,2-0,3% БДП-а (будући да ови расходи у 2012. години износе око 9 млрд динара, тј. око 0,3% БДП-а). Међутим, с обзиром на то да је посредни слојени процес који захтева одређено време, реалистичан циљ би био смањење ових расхода за 0,1% БДП-а сваке године, почев од 2013.

***Одређене уштеде се потенцијално могу остварити и путем реформе јавних комуналних предузећа.*** Локалне субвенције у Србији у 2012. износе око 0,7% БДП-а, и највећим делом се односе на помоћ локалним комуналним делатностима (градски превоз, грејање и водовод). С обзиром на стање локалне комуналне инфраструктуре, које представља последицу недовољног инвестирања у претходне две деценије, неопходно је задржати одређени вид субвенција локалним јавним предузећима, које би биле усмерене на унапређење одговарајуће инфраструктуре и пројекте који би резултирали унапређењем ефикасности њиховог пословања те побољшањем квалитета услуга. Унапређење ефикасности пословања, путем унапређења техничке опремљености, унапређење пословних процеса и смањење броја запослених, праћено повећањем цена ових услуга (макар до нивоа који би им омогућио покриће свих трошкова, укључујући и амортизацију), условљавање субвенција и степена повећања цена унапређењем продуктивности рада и укупне ефикасности пословања јавних комуналних предузећа, те приватизација локалних јавних предузећа која немају карактер природног монопола (нпр. локални медији, градска чистоћа и сл.) – отворило би простор за смањење субвенција на ове намене из локалних буџета (за 0,2-0,3% БДП-а).

***Потенцијалне уштеде на укидању осталих секторских субвенција износе око 0,1% БДП-а у средњем року.*** У 2012. години, око 0,1% БДП-а издвојено је за субвенције за рудник угља Ресавица, као и за помоћ финансијским институцијама (помоћ Агробанци и сл.). Уколико у наредној години не буде потребе за оваквом државном интервенцијом у финансијском сектору, то би довело до смањења расхода на субвенције за 0,05% БДП-а. Осим тога, уштеде на субвенцијама се у средњем року могу остварити и реструктурирањем и приватизацијом других корисника секторских субвенција (пре свега, рудника угља Ресавица). Уштеде по овом основу не би биле знатне и износиле би до 0,05% БДП-а.

**Реформу субвенција пољопривреди усредсредити на промену структуре и инструмената доделе.** Укупни расходи на субвенције пољопривреди у Србији у 2012. години процењују се на око 1,1% БДП-а, од чега субвенције из буџета Републике износе 0,6% БДП-а, а субвенције из различитих ванбуџетских фондова додатних 0,5% БДП-а.

У програмима субвенција пољопривреди доминирају субвенције пољопривредним домаћинствима, које су у 2011. и претходним годинама биле везиване за факторе производње (субвенција по хектару обрадиве површине, регресирана цена дизел горива и сл.), и суштински су представљале програме новчане помоћи пољопривредним домаћинствима који износ субвенција нису условљавали оствареним резултатима. Овакви програми су имплементирани у земљама ЕУ почетком деведесетих година XX века, с циљем да се смањи прекомерна пољопривредна производња и омогући реализација нагомиланих залиха. Број корисника директних субвенција за пољопривреду је релативно умерен у односу на укупан број пољопривредних произвођача, а просечан износ субвенције по пољопривредном газдинству у Србији је око 1.600 евра годишње, и знатно је већи у односу на друге земље региона (нпр. у Румунији износи око 245 евра, у Пољској 1.065 евра). С друге стране, извоз пољопривредних производа по хектару обрадиве површине у Србији нижи је него у готово свим земљама ЕУ-10. То упућује на закључак да је постојећи систем субвенција пољопривреди неефикасан. У 2012. години најављена је делимична промена инструмената доделе субвенција пољопривреди, тако што би оне постале везане за остварене приносе (тзв. субвенције по килограму производа). Иако би оваква промена критеријума доделе субвенција пољопривреди требало да делује подстицајно на повећање искоришћености земљишта и продуктивности производње, оцењује се да се оваквим програмом субвенција и даље не решавају проблеми основних уских грла бржег раста пољопривредне производње. Та уска грла се односе на недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт пољопривредних производа, као и неразвијеност ланаца за снабдевање, који би требало да обезбеде квантитет, квалитет и континуитет у снабдевању, што је предуслов за знатнији извоз пољопривредних и прехрамбених производа. Стога ће оцењује да ће у наредном периоду бити неопходно веће издвајање средстава из буџета за субвенције пољопривреди, намењених за инвестирање у поменути инфраструктуру. Будући да су расходи на субвенције пољопривреди у Србији (као % БДП-а) већ релативно високи те да простора за даље повећање нема, закључује се да је неопходно да реформа система субвенција пољопривреди обухвати смањење директних давања пољопривредним домаћинствима и сразмерно повећање субвенција за инвестиције у приоритетну пољопривредну инфраструктуру, која би обезбедила повећање продуктивности и вредности извоза пољопривредних производа.

Према Извештају о државној помоћи у ЕУ-10, државна помоћ пољопривреди (као % БДП-а) у овим земљама у просеку је знатно мања него у Србији. Међутим, земље чланице ЕУ могу рачунати на помоћ пољопривреди путем програма финансираних из националних буџета, као и из постприступних фондова ЕУ (нпр. програм SAPARD). Специфичност процеса придруживања у погледу пољопривредне политике огледа се у вишеструком повећању помоћи из фондова ЕУ након учлађења у односу на период пре придруживања (нпр. Хрватска је у току процеса придруживања добијала годишње око 25 мил. евра из програма IPARD, а процењује се да ће за пољопривредну и руралну политику након учлађења добијати око 310 милиона евра годишње). С друге стране, према Споразуму о стабилизацији и придруживању, просечна царинска стопа на увоз пољопривредних производа из земаља ЕУ у Србију је



2009. износила 19%, а до 2013. биће спуштена на просечних 1,7%. Од тренутка готово потпуне либерализације трговине пољопривредним производима са ЕУ (2013. година) до тренутка пуноправног чланства – проћи ће више година, а у том периоду ће тржиште пољопривредних производа бити изложено снажној конкуренцији произвођача из ЕУ, док ће помоћ из фондова ЕУ бити релативно скромна. Осим тога, процес придруживања ЕУ и Светској трговинској организацији подразумева низ институционалних и структурних прилагођавања, што претпоставља одвајање одређених средстава из буџета. Стога се оцењује да у том периоду нема простора за осетније смањење субвенција пољопривреди из националног буџета. С друге стране, исплате за ове намене извршене из сопствених прихода ванбуџетских фондова у 2012. у износу од 0,5% БДП-а посматрају се као једнократне и неповезане директно са основном пољопривредном политиком, због чега се сматра да у наредним годинама не би требало да буду реализоване.

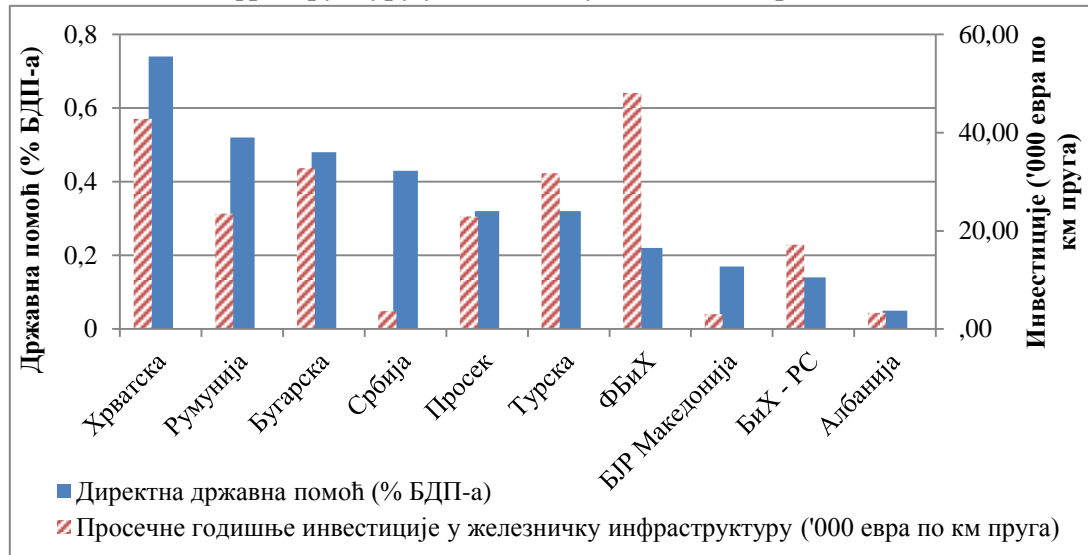
Одређени, скроман, ефекат на фискални биланс земље може се остварити и реформом начина опорезивања пољопривредног земљишта. Иако Закон о порезима на имовину прописује обавезу плаћања пореза на пољопривредно земљиште, та одредба је већ дужи низ година замрзнута, што *de facto* представља пореску олакшицу, тј. порески расход. Примена овог пореза, који је иначе релативно низак, довела би до смањења пореских расхода (тј. повећања прихода), а деловала би подстицајно и на привођење употреби до сада необрађеног земљишта, што се оцењује као посебно битно.

**Неопходна је промена структуре субвенција за железнице – смањење субвенција за текуће пословање, а повећање инвестиција.** Директни расходи на субвенције железницама у Србији у 2012. години износе око 0,4% БДП-а, што је на нивоу вишегодишњег просека, и као такви они су на другом месту по билансном значају (иза пољопривреде). У погледу учешћа субвенција железницама у БДП-у, Србија се налази на четвртном месту, између девет посматраних земаља/ентитета у региону. Већи расходи на субвенције железницама остварују се у Хрватској, Румунији и Бугарској, а нешто нижи у другим земаљама/ентитетима у региону (графикон 9.1). У поређењу са новим чланицама ЕУ, расходи на субвенције железницама у Србији су приближне (тј. нешто ниже). Међутим, осим директних субвенција, Железнице Србије остварују и индиректне субвенције, по основу креираних доцњи у извршењу пореских обавеза, као и обавеза по основу испоручених добара и услуга од стране добављача (нарочито државних предузећа). Укупне доцње свих државних предузећа у Србији процењују се на око 1,2% БДП-а (око 0,9% БДП-а чине пореске обавезе, а око 0,25% БДП-а су остале обавезе), од чега се највећи део односи управо на доцње система железница. Осим тога, Железнице Србије су значајан корисник државних гаранција за кредите које железнице добијају углавном од међународних финансијских институција, за улагање у инфраструктуру и основна средства. Процењује се да ће укупни расходи државе по основу отплате гарантованих зајмова државним предузећима у 2012. години износити 0,2-0,3% БДП-а, од чега се приличан део односи на отплате по гаранцијама датим за кредите узете од стране Железница Србије. Сходно томе, закључује се да је укупна државна помоћ систему железница у Србији већа од наведеног износа директних субвенција.

С друге стране, квалитет железничке инфраструктуре у Србији је веома низак у односу на друге земље (према *Doing Business* извештају Светске банке, Србија се налази на 95. месту у свету према квалитету железничке инфраструктуре). Основне карактеристике система железница у Србији су: а) нерационално гломазна мрежа пруга (око 3.800 км), од чега је свега 31% електрификовано, а 7% чине пруге са два колосека, б) низак квалитет услуга и в) низак обим услуга и ниска продуктивност. Пословни

приходи Железница Србије довољни су за покриће свега 50% оперативних трошкова предузећа, по чему се Србија налази на претпоследњем месту, у поређењу са другим државама у региону (нижи степен покривености има једно Турска).

**Графикон 9.1. Директна државна помоћ железницама и инвестиције у железничку инфраструктуру у земљама Југоисточне Европе, 2010.**



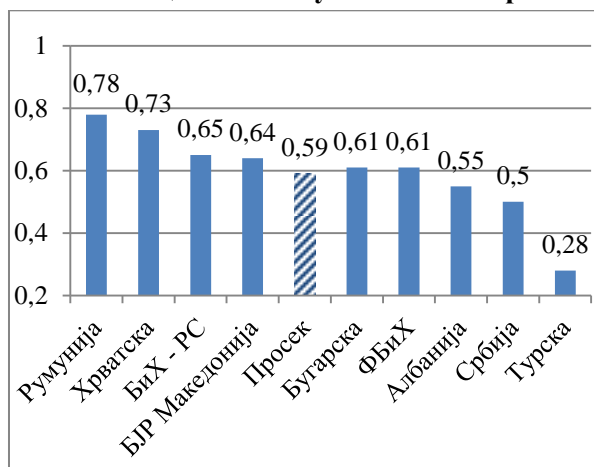
Извор: Monslave, С. (2011)

Узрок лоших пословних перформанси железница налази се у лошој, прегломазној и амортизованој железничкој инфраструктури и ниском степену продуктивности. Иако се према учешћу директних субвенција железницама у БДП-у Србија налази на четвртном месту, међу девет посматраних земаља региона, према нивоу инвестиција у железничку инфраструктуру, Србија се налази на седмом месту (међу истих девет посматраних земаља), са нивоом инвестиција по километру пруга који је око шест пута нижи у односу на просек региона. С друге стране, укупна продуктивност система железница у Србији износи тек око 30% просека за ЕУ-27. Проблем ниске продуктивности нарочито је изражен у сегменту превоза путника (18% просека ЕУ-27) и продуктивности радне снаге (29% просека ЕУ-27).<sup>107</sup>

Овакви резултати упућују на закључак да се структурни проблем одрживости система железница налази у ниском квалитету услуга, који представља последицу предимензиониране мреже пруга и ниског нивоа инвестиција, као и у знатном вишку броја запослених, у односу на реалне потребе.

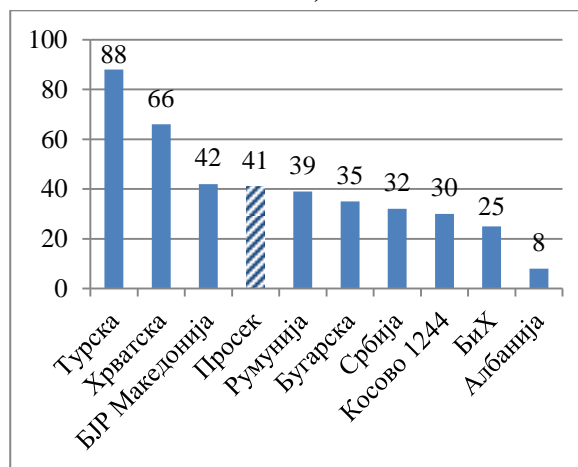
<sup>107</sup> Види: Monslave, С. (2011)

**Графикон 9.2. Однос пословних прихода и оперативних трошкова у системима железница земаља Југоисточне Европе**



Извор: Monslave, С. (2011)

**Графикон 9.3. Продуктивност железница земаља Југоисточне Европе (у %, ЕУ-27 = 100)**



Извор: Monslave, С. (2011)

Полазећи од претходно наведеног, закључујемо да постоји простор за смањење текућих трошкова функционисања овог система (путем рационализације система пруга и унапређења продуктивности рада, тј. смањења броја запослених). Међутим, будући да је квалитет железничке инфраструктуре и услуга веома низак, а постојећи ниво инвестиција у железничку инфраструктуру знатно нижи у односу на потребе и просек региона, дугорочна одрживост система железница у знатној мери ће зависити од износа и добре таргетираности инвестирања. Будући да је квалитет постојеће инфраструктуре знатно нижи у односу на упоредиве земље, у наредном периоду биће потребно изнадпросечно инвестирање у овој области. Стога се закључује да би евентуалне уштеде на текућим расходима, у комбинацији са повећањем цена услуга (како се квалитет буде побољшавао), довеле до ослобађања средстава за веће инвестиције, али да знатнијег простора за смањење укупних субвенција железницама у средњем року нема, будући да се у већини земаља капиталне инвестиције у железницама на одређени начин подржавају из државног буџета (преко субвенција, јавних инвестиција или гаранција). На то упућују и упоредни подаци за земље чланице ЕУ, од којих готово све издвајају одређена средства на име државне помоћи железницама, што указује да железнице ни у другим државама не представљају самоодрживе системе. Сходно претходно наведеном, оцењује се да су могућности за смањење укупног износа субвенција железницама у кратком и средњем року ограничене, а да би након реструктурирања система железница (одвајање инфраструктуре од превоза и др.), повећања продуктивности рада и подизања инфраструктуре на одговарајући ниво, у дугом року могле постојати претпоставке за одређене уштеде на субвенцијама за ове намене (од око 0,1% БДП-а).

**У средњем року, биће неопходно повећање субвенција за истраживање и развој, као и за екологију.** Директне субвенције за истраживање и развој изразито су ниске у односу на међународна поређења, што се оцењује као неповољно, будући да улагање у истраживање и развој потенцијално одбацује значајне позитивне екстерне ефекте кроз убрзање привредног раста у дугом року. Сходно томе, број примењених истраживања и степен дифузије резултата тих истраживања, кроз проналаске и патенте, веома је низак. Према широј дефиницији, у субвенције за истраживање и развој могли би се убројати и расходи за зараде запослених у научним институтима, као и хонорари

аутора ангажованих на научноистраживачким пројектима Министарства просвете и науке. Ови расходи се процењују на око 0,3% БДП-а (око 10 млрд динара). Различите анализе показују да би до 2020. године укупни расходи (и приватни и јавни) за истраживање и развој требало да достигну 2% БДП-а. Највећи део тих средстава би ипак требало да обезбеди приватни сектор, при чему би јавни сектор преко својих програма подстицао такве активности. Ако се пође од расхода на истраживање и развој у упоредивим земљама (ЕУ-10), и постављених циљева, оцењује се да је у наредном периоду неопходно повећати расходе на ове намене (тим пре јер је и финансирање пројеката из ових области из фондова ЕУ често условљено суфинансирањем од стране земље кандидата), што би имало позитивне ефекте на ове активности, а не би знатније утицало на раст укупних расхода на субвенције (до 0,05-0,1% БДП-а). Осим тога, вероватно је неопходно и преиспитати постојећи систем субвенција за науку и истраживања, како би се подстакле иновације.

Средства намењена заштити животне средине у знатној мери се реализују преко различитих ванбуџетских фондова, због чега не постоји званична процена износа средстава издвојених за ове намене. Будући да се велики део формалних и суштинских обавеза у процесу придруживања ЕУ односи на унапређење екологије, те да су расходи на ове намене у Србији знатно нижи него у упоредивим земљама, процењује се да ће у средњем року бити неопходно повећање субвенција на ове намене у односу на постојеће званичне процене, за 0,05-0,1% БДП-а.

***Постоји могућност настанка потребе за додатним субвенцијама привредним субјектима од значаја за стабилност економског и финансијског система земље.*** У условима релативно високе неизвесности у погледу кретања привредне активности како у свету, тако и у земљи, те ризика који се с тим у вези могу реализовати, постоји могућност настанка потребе за додатним, *ad hoc* програмима државне помоћи привредним субјектима чије би пропадање могло имати шире реперкусије на стабилност економског и финансијског система земље. С тим у вези, процењује се да је ова могућност нарочито изражена у погледу потенцијалне помоћи Железари Смедерево, која неће бити потребна у случају проналажења новог стратешког партнера, и појединим банкама, које би због позамашног износа ненаплативих пласмана могле доспети у кризу неликвидности/несолвентности. Међутим, због неизвесности у погледу тога да ли ће у догледном периоду бити извршена поновна приватизација Железаре Смедерево, као и у погледу реда величине евентуалне потребне помоћи појединим банкама, није могуће са задовољавајућим степеном поузданости проценити потенцијалне расходе по овом основу. Ипак, оцењује се да је код пројектовања расхода на субвенције неопходно обезбедити одређену флексибилност, како би у случају реализације претходно поменутих ризика могла бити извршена прерасподела средстава и на ове намене, без повећања укупних јавних расхода.

***Уштеде на пореским расходима у износу од 0,2% до 0,3% БДП-а јесу могуће у средњем року.*** Олакшице пружене пореским обвезницима, путем различитих видова пореских подстицаја, доводе до смањења пореских прихода, те се као такви исказују као државна помоћ у форми пореских расхода. У Извештају о државној помоћи за 2010. они су процењени на износ од око 0,6% БДП-а, пре свега по основу олакшица у домену пореза на добит предузећа. Уколико стратегија пореске реформе у овом домену буде оријентисана ка сужавању и елиминацији бројних олакшица у домену пореза на добит предузећа, због чињенице да је законска стопа пореза на добит већ ниска, то би довело до смањења пореских расхода по овом основу. Међутим, најзначајнији део пореских расхода чине инвестициони порески кредити, који се могу преносити у наредних пет

година (до претпрошле године, период преноса је износио 10 година). Стога и евентуално смањење или укидање ових олакшица у 2013. не би довело до знатног смањења пореских расхода по овом основу у истој години, већ до њиховог постепеног опадања у наредних седам-осам година.

Како су ефекти уштеда на пореским расходима већ узети у обзир при процени билансног ефекта пореске реформе, ове уштеде се не могу поново укључивати у процену укупног износа уштеда на расходима за индиректне субвенције.

У закључку, директни и индиректни расходи на субвенције у Србији знатно су већи него у упоредивим земљама, новим чланицама ЕУ, које су у периоду пре формалног придруживања у релативно кратком року ове расходе смањиле за око 20% у просеку. Према економској теорији, субвенције из државног буџета су оправдане само у ситуацији када се јављају екстерни ефекти или када тржиште није у могућности да без државне интервенције обезбеди одређена добра у довољној количини и на ефикасан начин или кад треба премостити временски ограничену кризу. Рестриктиван приступ политици субвенција се препоручује због чињенице да оне нарушавају релативне цене, стварајући дисторзије на тржишту, поред тога што опреређују фискалне билансе. Међутим, у пракси већине земаља, програми државне помоћи су, често из политичких разлога, шири него што је то препоручено. Слична ситуација је и у Србији, при чему је спектар различитих директних и индиректних програма државне помоћи у Србији издашнији и шири него у већини других упоредивих земаља.

Према званичним подацима из Извештаја о државној помоћи, укупна државна помоћ у Србији износи око 2,6% БДП-а. Међутим, како поменути Извештај ипак не обухвата све облике државне помоћи, укупан стварни износ државне помоћи се може само оквирно проценити. На основу расположивих информација процењује се да укупна државна помоћ у Србији износи 4,6-4,8% БДП-а, и да је као таква знатно већа него у упоредивим државама. Оцењује се да се у овом сегменту државне потрошње могу остварити знатне уштеде (између 1,6% и 1,8% БДП-а), од чега у кратком року око 1% БДП-а, а у средњем року додатних 0,6-0,8% БДП-а. Најосетливије уштеде се могу остварити путем смањења и укидања субвенција за инвестиције и запошљавање, за реструктурирање и санацију предузећа, укидањем бројних хетерогених пореских олакшица, као и смањењем локалних субвенција, пре свега јавним комуналним предузећима. С друге стране, ризици повезани са евентуалним продубљивањем и продуженим трајањем економске кризе могу довести до потребе за обезбеђењем додатних *ad hoc* субвенција (као што је то у 2012. случај са субвенцијама за Агробанку и преузимањем Железаре Смедерево). И поред неизвесности у погледу реализације тих ризика и немогућности да се потенцијални расходи по овом основу поуздано процене, неопходно је обезбедити допунски план прерасподеле расхода на субвенције или одређену резерву у оквиру расхода на субвенције, у случају ургентне потребе за оваквим интервенцијама, али без повећања укупног износа расхода на субвенције. Осим смањења расхода на субвенције, неопходно је увести/унапредити систем праћења ефеката појединачних програма субвенција те увести обавезу достављања извештаја о ефектима програма субвенција Народној скупштини.

Искуство других транзиционих земаља показује да је могуће спровести програме знатног смањења расхода на субвенције у релативно кратком року, под претпоставком да се утврди јасан циљ програма, који би подразумевао смањење јавне потрошње и унапређење ефикасности система субвенција, те да постоје разрађена транзиторна правила, која би омогућила спровођење тих мера без нарушавања функционисања система исувише великих друштвених отпора.

## 10. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

### Текућа кретања и проблеми

Основни проблеми у области фискалне децентрализације и локалних јавних финансија су: неравнотежа у расподели прихода и расхода између Републике и локалних заједница, низак ниво ефикасности и мале надлежности локалног нивоа државе. Вертикална неравнотежа се испољава преко вишка прихода у односу на надлежности на локалном нивоу власти и мањка прихода у односу на надлежности на нивоу Републике у износу од 0,6-0,7% БДП-а. Вертикална неравнотежа представља ургентан проблем, који утиче на повећање фискалног дефицита и раст јавног дуга, па се стога мора решавати у кратком року. Средњи ниво државе у Србији се карактерише изразитом асиметричношћу – на делу њене територије постоје аутономне покрајине које имају високу и обухватну аутономију, док на подручју централне Србије постоје статистички региони чије су надлежности минималне.

### Предлог мера

#### *а) Краткорочне мере*

1. У току 2012. године, на нивоу Републике биле би донете мере којима би се спречио раст плата и запослености на локалном нивоу, док би се локалне самоуправе подстакле да смање доцње, повећају инвестиције и побољшају стање у локалним буџетима.
2. Од почетка 2013. године примениле би се мере које имају за циљ креирање одрживе фискалне децентрализације, што подразумева: повећање учешћа Републике у порезу на зараде на 60%. Алтернативно, неке функције би се пренеле са нивоа Републике на локални ниво.

#### *б) Мере у средњем и дугом року*

3. Мере којима се директно утиче на побољшање стања локалних буџета: смањење броја запослених на локалу, смањење субвенција комуналним предузећима, побољшање трошковне ефикасности инвестиција, враћање имовине локалним заједницама.
4. Мере којима се индиректно утиче на побољшање ефикасности локалних самоуправа: јачање конкуренције између локалних самоуправа, унапређење политике трансфера и политичка децентрализација.
5. Мере чији је циљ побољшање привредног амбијента на локалном нивоу: смањење административних баријера и корупције на локалном нивоу и унапређење локалних пореза.
6. Постепено повећање надлежности локалних заједница у области образовања, здравствене и социјалне заштите постепеним преношењем надлежности и прихода са Републике на локалне самоуправе.
7. Постепено и селективно повећање надлежности региона у функцији повећања ефикасности државног сектора.

### Очекивани ефекти

*Краткорочне мере* би омогућиле смањење доцњи локалних заједница, пораст инвестиција и побољшање биланса локалних заједница. Повећање учешћа Републике у расподели прихода од пореза на зараде утицало би на смањење консолидованог

фискалног дефицита за 0,6-0,7% БДП-а. Осим тога, порез на зараде тиме поново постаје доминантно порез Републике, што олакшава његову реформу.

*Средњорочне и дугорочне мере* донеле би уштеде од око 1% БДП-а, уз постојећи ниво и квалитет услуга. Унапређење привредног амбијента допринело би повећању инвестиција и запошљавања, а тиме и прихода свих нивоа државе. Квалитет јавних услуга би, уз исти проценат издвајања из БДП-а, могао да се побољша ако би се након темељне припреме неке функције у области образовања, здравства и социјалне заштите пренеле на локални ниво. Додељивање неких надлежности регионима могло би да допринесе повећању ефикасности укупне државе.

Основни проблеми у области фискалне децентрализације и локалних јавних финансија су: вертикална неравнотежа у расподели прихода и расхода, низак ниво ефикасности и мале надлежности локалног нивоа државе. Вертикална неравнотежа се испољава преко вишка прихода у односу на надлежности на локалном нивоу власти и мањка прихода у односу на надлежности на нивоу Републике у износу од 0,6-0,7% БДП-а. Вертикална неравнотежа представља ургентан проблем, који утиче на повећање фискалног дефицита и раст јавног дуга, па се стога мора решавати у кратком року. Отклањање вертикалне неравнотеже може се остварити повећањем учешћа Републике у порезу на зараде или преношењем неких надлежности са Републике на локални ниво. Ниска ефикасност локалног нивоа захтева свеобухватне реформе које би резултирале смањењем непродуктивних расхода као што су: сувишни трошкови радне снаге, високе субвенције комуналним предузећима, унапређење јавних набавки, и побољшањем рада локалне администрације и смањењем корупције. Повећање надлежности локалних власти у области социјалне заштите, образовања и здравства, уз пратеће повећање учешћа у јавним приходима, треба да буде у функцији унапређења ефикасности укупне државе, па стога захтева темељне припреме. Средњи ниво државе у Србији се карактерише изразитом асиметричношћу – на делу њене територије постоје аутономне покрајине које имају приличну аутономију, док на подручју централне Србије постоје статистички региони чије су надлежности минималне. Стога се поставља питање које није ургентно, али је важно: да ли је оправдано повећавати надлежности статистичких региона и у ком року то треба учинити?

### **10.1. Стање и трендови**

Током претходних неколико деценија надлежности локалних заједница у Србији изразито су варирале – од врло високих надлежности у периоду самоуправљања до наглашене централизације крајем 80-их и током 90-их година XX века и поновне умерене децентрализације од почетка транзиције. Институционални ломови, урушавање привредне активности и раст сиромаштва и корупције током 90-их година прошлог века негативно су утицали на обим и квалитет локалних услуга. У претходној деценији знатно су побољшане локалне услуге, али је стање у неким областима и даље незадовољавајуће.

У периоду 2001–2008. године приходи и расходи локалних заједница континуирано су расли брже не само од раста БДП-а него и од раста консолидованих јавних прихода и расхода. Раст прихода локалних заједница до 2008. године већим делом је представљао отклањање неравнотеже између њихових обавеза и прихода, која је кумулирана током 90-их година XX века. У периоду 2001–2008. године повећани су како изворни и уступљени приходи локалних заједница, тако и трансфери. Систем трансфера је први пут у Србији системски уређен, чиме је створена добра основа за

његово касније побољшање у складу са најбољом светском праксом. Повећани приходи локалних заједница омогућили су обнављање запуштене комуналне инфраструктуре, унапређење социјалних функција (побољшање дечје заштите, обнављање школа и др.), побољшање опремљености локалне администрације и др.

С наступањем економске кризе, локалне заједнице су поднеле нешто већи терет фискалног прилагођавања у односу на сектор опште државе. Трансфери из буџета Републике смањени су за око 0,5% БДП-а, док је учешће локалних заједница у консолидованим приходима први пут након осмогодишњег раста опало. Приходи локалних заједница од пореза на промет некретнинама, нарочито у случају градова, додатно су опали због драматичног пада промета некретнина. Као резултат смањења трансфера и пада сопствених прихода, учешће локалних заједница у консолидованим приходима у периоду 2009–2010. године опало је за 1,5 процентних поена у односу на претходни двогодишњи период.

**Графикон 10.1. Релативан значај локалних прихода и расхода по годинама**



Извор: Министарство финансија

Почетком четвртог квартала 2011. године ступиле су на снагу измене и допуна Закона о финансирању локалне самоуправе. Наведеним Законом повећано је учешће локалних заједница у порезу на зараде са 40% на 80%. Београд је уступио 10 процентних поена прихода од пореза на зараде Фонду солидарности, с циљем да се ублажи иницијална регресивност предложеног Закона. Као резултат наведених промена, локалне заједнице су добиле додатне приходе од 1,5% БДП-а, а да при томе нису добиле додатне обавезе. Накнадно су локалне заједнице преузеле одржавање локалних путева, чиме су са нивоа Републике преузеле обавезе од око 0,3% БДП-а. Према томе, у 2012. години око 1,2% нето прихода пребачено је са нивоа Републике на ниво локалних заједница. Повећање учешћа прихода локалних заједница у 2012. години у консолидованим јавним приходима и у БДП-у знатно је веће од смањења наведених прихода у периоду 2009–2010. године. Учешће прихода локалних заједница у последњем кварталу 2011. и у прва два месеца 2012. године износи 17,6%, што је за 2 процентна поена више него у преткризном периоду 2006–2008 године. Учешће локалних заједница у консолидованим приходима у 2012. година биће веће за 3



процентна поена у односу на кризни период 2009–2010. године. Према томе, ако би се преткризне године узеле као репер за расподелу јавних прихода, а потом претпоставило да сви нивои државе треба подједнако да сносе терет кризе, локалне заједнице су, у односу на тако одређен ниво, добиле додатна средства од 0,6 до 0,7 процентних поена БДП-а, на основу којих немају додатне обавезе. Симетрично, буџет Републике је изгубио приходе у истом износу, а да при томе није ослобођен додатних обавеза. Из свега претходног следи да је Законом о финансирању локалне самоуправе створена осетна неравнотежа између прихода и расхода између Републике и локалних заједница (тзв. вертикална неравнотежа).

**Табела 10.1. Релативна величина расхода локалних заједница у Србији**

	1997– 2000	2001– 2003	2004– 2006	2007– 2008	2009– 2011	2012
Локални/консолидовани расходи, %	11,5	12,6	14,4	15,6	14,3	17,5
Локални расходи, % БДП-а		5,4	6,3	7,0	6,5	7,7

Извор: Министарство финансија

Негативне последице вертикалне неравнотеже, између прихода и расхода већ су се испољиле у последњем кварталу 2011. године и у првом кварталу 2012. године. Да је учешће локалних заједница у приходима враћено на преткризни ниво, увећано за трошкове по основу одржавања локалних путева, фискални дефицит консолидоване државе би у претходној години био мањи за 0,2% БДП-а, односно за око 8 млрд динара. Слично, и у првом кварталу ове године фискални дефицит би био мањи за око 8 млрд динара да је учешће локалних заједница у консолидованим приходима враћено на преткризни ниво. Из претходног следи да ће нето ефекат прерасподеле са централног на локални ниво власти у 2012. години износити око 25 млрд динара.

Поставља се питање како ће наведена прерасподела прихода утицати на јавне финансије Србије на макро и на микро нивоу. На макронивоу, ако се ништа не предузме на нивоу Републике или на нивоу локалних заједница, наведена прерасподела прихода продуковаће повећање структурног, системског фискалног дефицита за 0,6-0,7% БДП-а. Повећање структурног фискалног дефицита, између осталог, значи да ће се раст јавног дуга под осталим непромењеним условима убрзати за око 0,6-0,7% БДП-а годишње, односно да ће јавни дуг додатно расти за 200-250 милиона евра годишње.

Ефикасност државе, мерена као однос између обима и квалитета јавних услуга (образовање, здравство, административне услуге, социјална заштита, инфраструктура, безбедност и др.) и трошкова обављања услуга (висина и структура пореза, висина јавног дуга), представља важну детерминанту економског и укупног друштвеног напретка. Ефикасност државних услуга је подједнако важна као и величина јавног сектора мерена учешћем јавних расхода или пореза у БДП-у.

Различити индикатори упућују на закључак да је ефикасност укупног државног сектора у Србији ниска<sup>108</sup>, а да су неке од највећих нерационалности видљиве на локалном нивоу државе. Ниска ефикасност испољава се како у облику високих

<sup>108</sup> Индикатори ниског квалитета образовања су: слаби резултати ученика на тестовима PISA, дуг период студирања и мали број радова наших научника у светским часописима. Спора, скупа и често некавалитетна градња инфраструктуре на свим нивоима државе указује на неефикасност државе у овој области. Слични закључци могу се добити и на основу мерења ефикасности субвенција, административних или здравствених услуга.

трошкова пружања услуга, тако и у облику ниског квалитета и недовољног обима услуга. Билансно најзнатније нерационалности на страни трошкова су:

- велики број запослених и релативно високе плате,
- високе субвенције комуналним предузећима,
- трошкова неефикасност набавке робе и услуга и локалних инвестиција.

Неки од важнијих показатеља ниског квалитета локалних услуга су:

- низак квалитет административних услуга,
- низак квалитет локалних инвестиција,
- неефикасан порески систем и наплате пореза.

Трошкова неефикасност локалних заједница директно утиче на повећање расхода и раст дефицита у локалним буџетима, док низак квалитет локалних услуга смањује будуће приходе и повећава будуће расходе, уз неповољне утицаје на пословни амбијент и развојни потенцијал привреде.

*Локалне заједнице су хетерогене*

Локалне заједнице чине бројну и хетерогену групу, и међусобно се разликују по броју становника, величини територије, нивоу развијености, локацији у односу на главне саобраћајне правце и др. Зато међу њима постоје изразите разлике у висини буџета по становнику, као и у ефикасности при пружању услуга. Стога се оцене о ефикасности локалног нивоа државе односе на просек, што значи да постоје општине и градови који, често и са скромним средствима, остварују релативно високу ефикасност.

Трошкови за запослене на локалном нивоу државе у 2011. години износили су 46 млрд динара, што представља око 30% укупних трошкова локалних буџета или 1,4% БДП-а Србије. Мада не постоје сасвим поуздани и ажурни подаци о броју запослених на локалном нивоу државе, процењује се да се из локалних буџета финансира око 60 хиљада запослених<sup>109</sup>, од чега око 23 хиљаде запослених ради у локалној администрацији. На основу компаративних анализа броја запослених у локалним заједницама у Србији које имају сличне карактеристике (број становника, територију, број деце предшколског узраста, број ученика у основним и средњим школама и др.) процењено је да на нивоу локалних заједница постоји вишак запослених од шест до осам хиљада. Сличне процене добијају се и на основу међународних поређења о броју запослених на локалном нивоу у односу на број становника.<sup>110</sup> Осим тога, плате на локалном нивоу државе нешто су веће од плата на нивоу Републике и знатно су веће од плата у приватном сектору привреде. Процењује се да вишак запослених на локалном нивоу државе ствара непотребне трошкове од око 6 млрд динара, што износи око 0,2% БДП-а.

Током 2009. године донет је закон о смањивању броја запослених у локалној администрацији, смањени су трансфери локалним заједницама и вођена је снажна медијска кампања упоређивањем позитивних и негативних примера. Упркос томе, број запослених на локалном нивоу државе остао је скоро непромењен. Отпорност локалних заједница на притиске за смањивање вишка запослених има јаке корене првенствено у

<sup>109</sup> Податак од око 60 хиљада запослених може се и индиректно извести на основу укупних трошкова за запослене и трошкова рада по запосленом.

<sup>110</sup> При међународним поређењима треба имати у виду да локалне заједнице у Србији за сада имају мање надлежности, па би број запослених у односу на број становника требало да буде мањи него у свету. Стога се ова процена вишка запослених на локалном нивоу може третирати као доња граница.

високој општој незапослености (отпуштени би имали мале шансе да нађу било какав посао), али и у релативно високим платама у локалним заједницама. Тешкоће у смањивању вишка запослених у локалном сектору знатним делом су последица политичких и друштвених фактора. Локалне заједнице и локална предузећа представљају установе у којима се често запошљавају партијски активисти, па су програми отпуштања опструисани од стране руководства локалних заједница. Осим тога, у друштву у коме су елементи патријархалности и колективизма, као и рођачке и друге везе, нарочито снажни, на локалном нивоу власти последица је релативно чврсто јединство запослених у противљењу отпуштању сувишних радника.

Иако су током претходних десетак година перформансе комуналних предузећа побољшане, губици комуналних предузећа и даље су високи, а као последица тога локални буџети издвајају приличне субвенције за њихово покривање. Укупан износ директних субвенција локалних буџета комуналним предузећима у Србији у 2010. години износио је 25 млрд динара, односно око 0,8% БДП-а. При томе постоји изразито висока концентрација субвенције: Београд је комуналним предузећима одобрио 15,5 млрд динара субвенција (62% од локалних субвенција), док је Нови Сад<sup>111</sup> одобрио 2,2 млрд субвенција (9% од локалних субвенција). Према томе, ова два града учествују са преко 70% у директним буџетским субвенцијама локалним предузећима. Осим тога, локална предузећа остварују и индиректне субвенције јер купују гас по ценама које су ниже од тржишних. Основни разлози за висок износ субвенција јесу ниске цене појединих услуга (цене градског превоза у Београду, цене грејања у многим локалним заједницама су ниске), као и високи трошкови пословања (вишак запослених, куповина производа по ценама вишим од тржишних и др.). Поред тога, из буџета Војводине одобрава се око 4 млрд динара субвенције, тако да укупни ниво субвенција на субнационалном нивоу (локалном и средњем нивоу државе) износи око 1% БДП-а.

На локалном нивоу државе у 2011. години реализоване су инвестиције у вредности од око 48 млрд динара, односно 1,5% БДП-а, док расходи за куповину робе и услуга износе око 49 млрд динара или 1,5% БДП-а. Дакле, укупни расходи локалних заједница за куповину текућих и капиталних добара износе 97 млрд динара или близу 3% БДП-а. Мада не постоје систематска истраживања којима би се поузданије проценили губици услед претерано високих трошкова набавки робе и услуга и реализације инвестиција, у већини локалних заједница постоје анегдотски примери који указују на бројне нерационалности.<sup>112</sup>

Ефикасност локалних заједница зависи не само од трошкова него и од квалитета и доступности услуга које се налазе у њиховој надлежности. За разлику од директних буџетских трошкова који се могу егзактно измерити, оцена резултата локалног нивоа државе, слично као и централног, знатно је компликованија. У неким случајевима квалитет услуга се релативно тешко мери (нпр. квалитет урбанистичког плана, вредност лепоте моста, парка, спортске дворане или библиотеке), док је у другим случајевима могуће релативно прецизно оценити квалитет услуге (нпр. број дана

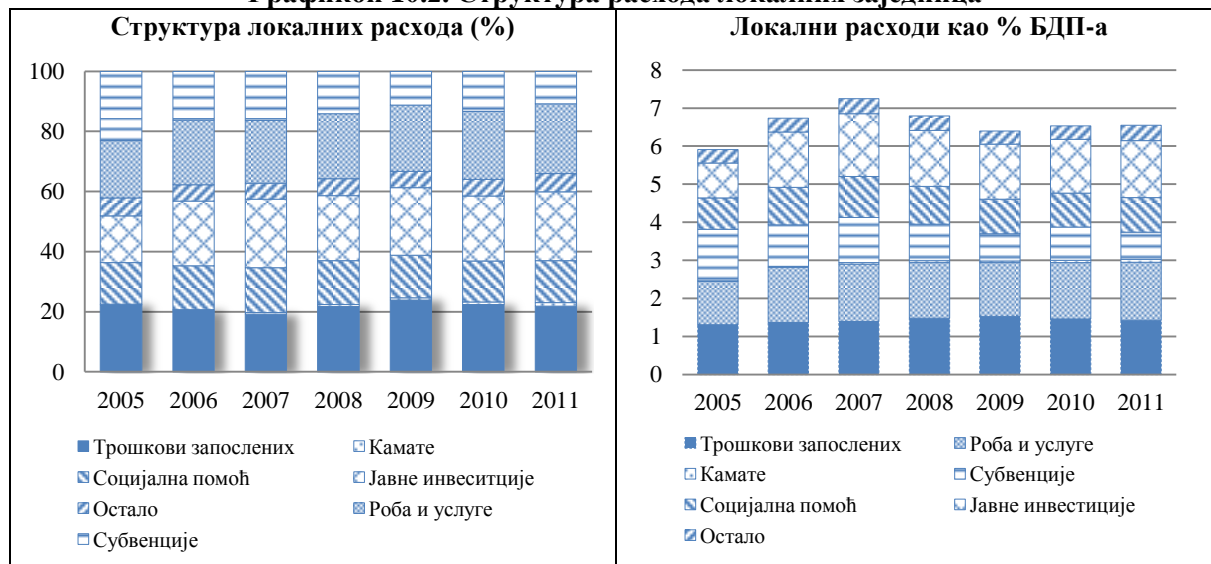
---

<sup>111</sup> Интересантно је да градови сличне величине као Нови Сад одобравају знатно ниже субвенције: нпр. Ниш одобрава 340 милиона динара, а Крагујевац 370 милиона динара. Када је посреди Београд, високе субвенције за саобраћај делимично се могу оправдати великом површином града, али је неспорно да у будућности треба постепено подизати цене, смањивати трошкове те тако стварати и простор за смањивање субвенција.

<sup>112</sup> Познати су примери улица које су асфалтирају сваке две-три године и изградње спортских терена или паркова који показују знаке пропадања након годину-две. Осим тога, материјал за текући рад локалних самоуправа често се купују по знатно вишим ценама од тржишних и др. Наравно, у одсуству адекватног система, нерационалности превасходно зависе од личности локалних лидера, па стога постоје знатна одступања у ефикасности од једне до друге локалне заједнице.

потребан за добијање грађевинске дозволе, проценат опорезоване имовине). Међутим, и у случају када се може прецизно квантификовати ефикасност локалне самоуправе (нпр. издавање грађевинских дозвола), врло је тешко оценити укупне економске и фискалне губитке који из тога произлазе.

**Графикон 10.2. Структура расхода локалних заједница**



Извор: Министарство финансија

Једна од основних класичних функција локалних заједница јесте успостављање урбанистичког реда, што подразумева правовремено доношење и поштовање урбанистичких прописа, као и брзо и ефикасно издавање дозвола за градњу. Ефикасност обављања наведених послова је врло ниска, што повећава трошкове и ризике пословања у Србији, смањује вредност имовине њених грађана, а указује и на присуство корупције и/или некомпетентност локалних власти.

У већини локалних заједница, током претходне деценије није остварен виднији напредак у успостављању урбанистичког реда, тако да је непланска и дивља градња и даље врло присутна. Одсуство урбанистичког реда имаће дугорочне негативне последице по услове живота грађана, јер отежава изградњу комуналне инфраструктуре и модерних саобраћајница, оптерећује енергетску мрежу, онемогућава изградњу паркова, нарушава естетику града и др. Опстајање нелегалне градње и поред тога што у општинама и градовима постоје људски и технички капацитети да се она спречи, указује на забрињавајуће присуство корупције у овој области.<sup>113</sup> Непланска градња обара вредност некретнина, које представљају важан део националног богатства, а има и негативан дугорочни ефекат на приходе од пореза на имовину.

Издавање грађевинских дозвола је тесно повезано с инвестицијама, и спорост у њиховом издавању представља неку врсту трошка који инвеститори калкулишу при избору локације за инвестирање. Према анкетама Светског економског форума и Светске банке, Србија је по брзини издавања грађевинских дозвола међу најслабије пласираним државама у свету. Мада одговорност за дуготрајне процедуре вероватно делом лежи и на нивоу Републике, која је законски регулисала ову област, ипак је највећи део одговорности на локалним заједницама, што индиректно доказују примери

<sup>113</sup> Урбанистичка уређеност војвођанских насеља која су грађена пре 200-300 година доказује да је урбанистички ред могуће успоставити и са врло скромном техником, под условом да је администрација добро организована и некорумпирана.

неких локалних заједница које и уз постојеће законе одобравају дозволе у кратком року. Спорост у издавању грађевинских дозвола непосредно утиче на смањење инвестиција, смањује запосленост и успорава привредни раст. Споро издавање грађевинских дозвола утиче и на смањење укупних пореза локалне државе и Републике.

Током претходне деценије видно је унапређено стање комуналне инфраструктуре, која је била израубована током 90-их година прошлог века, када практично није било већих улагања у текуће и капитално одржавање. Мада је генерални тренд побољшања неспоран, напредак се врло разликује од једне до друге локалне заједнице. Док неке локалне заједнице показују приличан напредак, у другима се стање не побољшава, што упућује на постојање озбиљних индиција о корупцији и/или некомпетентности појединих локалних органа власти. Осим тога, неки сегменти комуналне инфраструктуре, као што је пречишћавање канализационих вода и прерада смећа, у Србији се и даље налазе у почетној фази развоја.

Порески систем<sup>114</sup> на локалном нивоу ствара крупне дисторзије<sup>115</sup>, које нарочито оптерећују микро и мала предузећа, услед чега су многа од њих престала с радом или су прешла у сиву зону. Неке од основних дисторзија на локалном нивоу су недовољно искоришћен потенцијал за опорезивање имовине, уз постојање арбитрарних, економски неоправданих разлика у опорезивању различитих врста имовине. Док знатан део имовине није уопште опорезован, пореско оптерећење једног дела имовине је врло високо (збир пореза на имовину и накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта). Постојање високог процента неопорезиве имовине указује на неефикасан рад локалне пореске администрације. Осим тога, већина локалних заједница је, као одговор на смањење трансфера са нивоа Републике, повећала локалне таксе и накнаде, чија висина није сразмерна економској снази обвезника, што је вероватно један од главних разлога за затварање малих предузећа и радњи у периоду кризе.

Из претходног следи да су пре економске кризе постојали крупни проблеми у ефикасности локалних заједница, да ниво и квалитет њихових услуга није оправдавао средства која су трошиле. Део нерационалности у локалним заједницама вероватно је последица тога што фискална децентрализација није праћена одговарајућом политичком децентрализацијом. У земљама у којима је квалитет рада државних органа генерално низак, квалитет рада на локалном нивоу по правилу је још нижи. Осим тога, нерационалност у обављању неких локалних услуга (издавање грађевинских дозвола, дивља градња, неопорезивање имовине) указује на присуство корупције. Додатни ризик за учвршћење постојећих и појаву нових нерационалности на локалном нивоу долази од решења садржаних у Закону о финансирању локалне самоуправе, на основу којих су локалне заједнице добиле знатно веће приходе, а да при том нису добиле нове обавезе.

## **10.2. Краткорочне мере за креирање фискално одрживог концепта фискалне децентрализације**

Краткорочне мере би се реализовале у периоду 2012–2013. године и њихов основни циљ је да се отклони вертикална неравнотежа у расподели прихода и расхода између Републике и локалних заједница и унапреди финансијска позиција локалних

<sup>114</sup> Термин *порески систем* користи се у ширем смислу тако да укључује и квазифискалне дажбине.

<sup>115</sup> Дисторзије значе да порески систем ствара веће трошкове пореским обвезницима од користи које остварује држава. Дисторзије постоје када се исти ниво буџетских прихода може остварити другачијом структуром пореза (искључујући, при том, класичне паушалне порезе), а да губитак благостања пореских обвезника буде мањи.

буџета, преко смањења доцњи и дефицита. Реализација краткорочних мера представљала би услов за фискалну консолидацију државе, али и добру основу за фискално одрживо повећање надлежности локалних заједница и унапређење њихове ефикасности.

#### *10.2.1. Мере за 2012. годину*

Краткорочне мере се односе на 2012. годину, за коју се очекује да ће важити постојећи систем расподеле пореза и функција између Републике и локалних заједница. Основни циљеви краткорочних мера су: а) да се спречи трајно и економски неоправдано повећање локалних расхода и б) да се привремени вишак расхода у односу на приходе искористи за побољшање финансијске позиције локалних заједница.

Највећи ризик за трајно, економски неоправдано повећање расхода на нивоу локалних заједница јесте висока вероватноћа да се увећани приходи искористе за:

- повећање плата, или
- повећање запослености.

Искуство из прошлости показује да ови ризици нису занемариви. Стога је неопходно да Влада донесе одговарајуће прописе којима би се то спречило. Повећање плата у локалним заједницама повећало би већ присутне велике разлике између плата у јавном сектору и плата у приватном сектору, чиме би се подстакли захтеви запослених на нивоу Републике да се и њихове плате повећају, како би се одржао паритет са локалним заједницама. Уколико се плате ипак повећају изнад нивоа прописаног фискалним правилима, неопходна је интервенција Републике како би се плате вратиле у законске оквире. Повећање запослености у локалним заједницама Република би санкционисала смањивањем трансфера, као и објављивањем података о томе.

Стога се препоручује да локалне заједнице привремени вишак прихода у односу на расходе током 2012. године искористе на следећи начин:

- за смањење доцњи, које су кумулиране нарочито у периоду 2009–2010. године, када су оне закинуте по основу трансфера. Исплата обавеза по основу кумулираних доцњи локалних заједница и локалних предузећа има једнократни карактер и не би трајно утицала на повећање фискалног дефицита;
- локалне заједнице које немају доцње могле би привремени вишак прихода над расходима да искористе за смањење дефицита, уколико га имају, или за остварење суфицита. Смањење дефицита или остварење суфицита на локалном нивоу могло би да пружи одређени допринос смањењу дефицита консолидоване државе у 2012. години, који се на основу података из првог квартала осетно повећава у односу на планирани ниво (видети поглавље 1);
- такво преусмерење трошења којим би локалне заједнице које немају фискални дефицит нити висок јавни дуг привремени вишак средстава могу да искористе за повећање инвестиција.

Коришћење привременог вишка средстава локалних заједница за исплату доцњи, смањење доцњи и дугова и повећање инвестиција имало би важне позитивне макроекономске ефекте на привреду Србије. Смањивање доцњи и дугова локалних заједница и њихових предузећа утицало би на смањење великвидности у привреди, чиме би се индиректно подстакла привредна активност, док би повећање локалних инвестиција директно повећало привредну активност. Стога је неопходно да Република надгледа трошење средстава и да стриктно примењује законска овлашћења у циљу спречавања незаконитог понашања локалних заједница. То укључује непосредну примену законских правила о кретању плата у јавном сектору, али и ефективно

коришћење политике трансфера како би се дестимулисало економски нерационално трошење средстава на локалном нивоу.

### *10.2.2. Креирање фискално одрживог концепта фискалне децентрализације*

У поглављу 1 показано је да спречавање кризе јавног дуга у Србији захтева брзо и знатно смањивање фискалног дефицита. Отклањање структурног фискалног дефицита који је настао применом Закона о финансирању локалне самоуправе представља једну од кључних мера фискалне консолидације.

Смањење фискалног дефицита насталог по том основу – могуће је на два економски одржива начина:

- први начин је да се промени расподела пореза на зараде тако што би се повећало учешће Републике, а смањило учешће локалних заједница;
- други начин је да се пребаце одређене функције са нивоа Републике на локалне заједнице.

Са становишта јавних финансија, најповољније решење је да се пониште измене Закона о финансирању локалне самоуправе које су ступиле на снагу крајем 2011. године. На тај начин отклонила би се вертикална неравнотежа у расподели пореза и надлежности, створила би се погодна основа за реформу пореза на доходак грађана, као и платформа за унапређење система трансфера. То би значило да се учешће Републике у порезу на зараде врати на 60%, док би локалне заједнице учествовале са 40%. Истовремено би се повећали трансфери Републике локалним заједницама за око 0,8% БДП-а<sup>116</sup>, у складу са ранијим моделом трансфера. Поништавање измена Закона о финансирању локалне самоуправе не би нарочито утицало на кредибилност државе, јер се расподела пореза тиче само различитих нивоа државе, док би порески обвезници плаћали исти износ обавеза. Посматрано у односу на консолидовани сектор опште државе, локалне заједнице би се вратиле на положај у коме су биле у периоду пре кризе 2006–2008. године, када су добијале 40% пореза на зараде, али и трансфере у износу од 1,7% БДП-а.

Други начин за елиминисање дефицита створеног Законом о финансирању локалне самоуправе јесте да се пребаце одређене функције са нивоа Републике на локалне заједнице, а да се задржи постојећа расподела пореза на зараде и постојећи систем трансфера. У том случају, неопходно је да се са нивоа Републике на локални ниво пренесу обавезе у износу од око 25 млрд динара. На овај начин решио би се проблем вертикалне неравнотеже пореза и расхода, али би се задржао постојећи арбитарни систем трансфера, док би порез на доходак и даље суштински остао локални порез.

Уколико се одабере друга опција, преношење функције са нивоа Републике на ниво локалне државе, реализација би требало да буде таква да се избегне погоршање ефикасности укупне државе. Стога се оцењује да је најпогодније да се преношење обавеза са Републике на локалне самоуправе оствари на тај начин што би локалне самоуправе учествовале у одређеном проценту у финансирању социјалне заштите и/или плата запослених у основним и средњим школама. Овакво пребацивање функција не би захтевало дуготрајну припрему као што би то нпр. био случај са преношењем неке важне функције са централног нивоа на локални ниво.

---

<sup>116</sup> Повећање трансфера од 0,8% БДП-а садржи стриктну примену закона из периода 2007–2008. године (0,5% БДП-а), увећаних за трошкове одржавања локалних путева (0,3% БДП-а).

Упоредјујући претходне две алтернативе, Фискални савет оцењује да је прва алтернатива економски супериорна, јер се њоме отклања вертикална фискална неравнотежа и тиме се директно утиче на смањење консолидованог дефицита државе. Осим тога, порез на зараде постаје доминантно порез централне државе, што представља погоднију основу за реформу овог пореза у будућности – нпр. за повећање степена његове прогресивности. Систем трансфера се враћа у стање из периода 2006–2008. године, које представља погодну полазну тачку за даље усавршавање од сада важећег, импровизованог система трансфера.

Поред претходне две опције, које се оцењују као економски одрживе, у јавности су присутни и други предлози, за које Фискални савет оцењује да су економски неодрживи. Један од таквих предлога је да се на локалном нивоу уведу нове функције уместо да локалне заједнице преузму неке од функција са нивоа Републике. Овај предлог подразумева или повећање консолидоване јавне потрошње и структурног фискалног дефицита за 0,6-0,7% БДП-а, додатно смањење јавних расхода или повећање прихода на нивоу Републике у односу на предлоге садржане у поглављу 1 за 0,6-0,7% БДП-а.

### **10.3. Фискална децентрализација у средњем и дугом року**

Основни циљ фискалне децентрализације у средњем року јесте повећање ефикасности локалних заједница у обављању постојећих надлежности, као и постепено фискално одрживо преношење надлежности са нивоа Републике на локални ниво државе. Фискална децентрализација у дугом року (преко пет година), осим даљег јачања надлежности локалних самоуправа, обухвата постепено и селективно преношење надлежности на средњи ниво државе – регионе.

#### *10.3.1. Средњорочне мере за повећање ефикасности локалних самоуправа*

Основни циљ средњорочних мера је повећање ефикасности локалних заједница, што значи повећање обима и квалитета њихових услуга уз што мање трошкове. Реализација ових мера позитивно би утицала на: стање у локалним буџетима и буџету консолидоване државе, побољшање квалитета локалних услуга и побољшање привредног амбијента. Највећи део ових реформи могао би да се реализује у периоду 2013–2016. године, и оне би обухватиле како локални ниво државе, тако и локална јавна предузећа.

Мере које имају за циљ повећање ефикасности локалних заједница могу се условно сврстати у три групе, у зависности од тога који су њихови доминантни ефекти. Прва група мера има за основни циљ да директно утиче на побољшање стања у локалним буџетима, друга група мера има за основни циљ да унапреди ефикасност локалног нивоа државе, док трећа група мера има основни циљ да утиче на унапређење привредног амбијента. Претходна подела мера је крајње условна, јер ће мере којима се нпр. побољшава привредни амбијент утицати и на повећање локалних пореза у будућности, док ће мере којима се побољшава ефикасност локалних услуга утицати позитивно и на привредни амбијент и на локалне буџете.

а) Директне мере чији је циљ побољшање стања у локалним буџетима су:

- смањење вишка запослених,
- смањење субвенција локалним јавним предузећима,
- побољшање трошковне ефикасности јавних инвестиција и набавке робе и услуга, и



- враћање имовине локалним заједницама.

Смањивање вишка запослених у локалним заједницама, смањење субвенција комуналним предузећима и побољшање трошковне ефикасности текућих и капиталних набавки непосредно утичу на смањење расхода и побољшање стања у локалним буџетима. Процењује се да је у средњем року могуће остварити уштеде по наведеним основама у износу од близу 1% БДП-а, а да се при том квалитет и обим услуга не спусте испод постојећег нивоа. Више од половине наведених уштеда остварило би се смањењем локалних субвенција.

Процењени вишак запослених на локалном нивоу износи од шест до осам хиљада. У случају да се цео вишак запослених отклони, број запослених у сектору државе био би смањен за 1,5%. Укупне уштеде у том случају износиле би око 6 млрд динара, односно око 0,2% БДП-а. У циљу контроле трошкова рада, Република би требало да обезбеди стриктну примену правила о индексацији плата на свим нивоима државе, укључујући и локални ниво. При смањивању вишка запослених на локалу, Република се налази у деликатној ситуацији, јер има обавезу да подстиче ефикасност локалних заједница, а да при томе остави простор за њихову самосталност. Утицај Републике на смањење вишка запослених у општинама и градовима могао би се остварити ефикаснијим коришћењем политике трансфера, као и подстицањем конкуренције између локалних заједница.

Са становишта локалних јавних финансија, важно је да се постепено смањују субвенције комуналним предузећима, а да то не доведе до пада квалитета и доступности њихових услуга. Субвенције локалним предузећима сада износе 25 млрд динара (0,8% БДП-а) па би остварљив циљ могао да буде да се оне у односу на БДП преполове у периоду 2013–2016. године. Како се преко 70% локалних субвенција одобрава из буџета Београда и Новог Сада, у наведеним градовима је неопходно највеће смањење субвенција. Сличан циљ би се могао поставити и у случају Војводине. Ако би се субвенције на нивоу градова, општина и Војводине преполовиле, у периоду до 2016. године остварила би се уштеда од око 0,5% БДП-а.

Смањење субвенција јавним локалним предузећима захтева смањење трошкова пословања комуналних предузећа, као што су: смањивање вишка радника, усклађивање плата запослених са зарадама у приватном сектору, унапређење политике јавних набавки и др. Међутим, у неким случајевима није могуће смањити губитке јавних предузећа нити субвенције којима се они покривају, ако се не повећају цене услуга комуналних предузећа.

Процењује се да би рационализација при набавкама робе и услуга и локалним инвестицијама могла да донесе уштеде од 5% до 10%, уз задржавање обима и квалитета локалних услуга на садашњем нивоу. То значи да би се отклањањем непродуктивних трошења, која су скоро извесно повезана са корупцијом и/или некомпетентношћу и неодговорношћу локалних власти, уштедело 5-10 млрд динара.

Усвајањем Устава и закона о јавној својини створени су законски услови за враћање имовине локалним заједницама. Да би се испољили економски ефекти ове мере, неопходно је да се локална имовина, правно и рачуноводствено, у што краћем року преведе са нивоа Републике на локалне заједнице. Самосталност локалних заједница повећаће се добијањем сопствене имовине, али то неће битно утицати на њихове приходе, јер су локалне заједнице и до сада углавном остваривале приходе по основу те имовине (накнада за коришћење градског грађевинског земљишта, издавање у закуп некретнина и др.). Међутим, сада ће локалне заједнице бити у могућности да део сопствене имовине ставе под хипотеку или да вишак локалне имовине продају. Јасни власнички односи ће погодовати повећању инвестиција на градском

грађевинском земљишту, а осим тога допринеће унапређењу локалних пореза путем разграничења пореза на имовину и накнада. Јасно разграничење имовинских односа између Републике и локалних заједница требало би да допринесе и рационалнијем коришћењу и унапређењу одржавања локалне имовине.

б) Мере које имају за циљ унапређење ефикасности локалних самоуправа су:

- јачање конкуренције између локалних заједница,
- активније коришћење политике трансфера, и
- политичка децентрализација.

Стварање услова за конкуренцију између локалних заједница често може да допринесе повећању њихове ефикасности.<sup>117</sup> Примери успешних локалних заједница које су привукле велики број инвеститора, унапредиле локалну инфраструктуру, административне услуге и др. подстицајно делују на остале локалне заједнице да следе њихов пример. Гласачи у некој локалној заједници вероватно ће подржати политику која се показала успешном у другим локалним заједницама. Међутим, грађанима/гласачима често нису доступне све релевантне информације на основу којих би могли да оцене ефикасност локалних власти. Стога је неопходно да се на нивоу Републике формирају базе података на основу којих би се извели индикатори који би грађанима на разумљив и лако доступан начин омогућили да упореде ефикасност власти у својој општини/граду са ефикасношћу у другим општинама/граду. Индикатори који би били доступни на интернету помогли би гласачима да што објективније оцене квалитет локалних власти, чиме би се стварао снажан конкурентски притисак за унапређење њиховог рада.

Република већ сада има могућност коришћења политике трансфера како би подстицала локалне заједнице на економски рационално и социјално одговорно понашање. Неуспех у смањивању вишка запослених на локалном нивоу током актуелне кризе, споро повећање пореског обухвата имовине, као и немогућност редовног прикупљања података о локалним финансијама – представљају само неке примере недовољног утицаја Републике на локални ниво власти. У циљу повећања тог утицаја, неопходно је додатно законски прецизирати услове за смањивање трансфера локалним заједницама у којима су ресурси у знатној мери нерационално користе, као и непосредну законску одговорност локалних функционера који игноришу захтеве Републике.

Политичка децентрализација је један од фактора који позитивно утиче на ефикасност фискалне децентрализације. Политичка децентрализација подразумева првенствено непосредан избор председника општина и градоначелника, чиме се јача њихова директна одговорност према гласачима. Такође постоје индиције да би политичка децентрализација требало да претходи значајнијој фискалној децентрализацији. Да би политичка децентрализација повољно деловала на ефикасност локалних услуга, неопходно је да буде подржана конкуренцијом између локалних заједница.

в) Мере чији је основни циљ унапређење привредног амбијента су:

- смањивање административних баријера и корупције, и
- унапређење пореског система на локалном нивоу.

Скраћивање времена за издавање грађевинских дозвола захтева преиспитивање законских решења и јачање контроле, како би се открило да ли одуговлачење с

---

<sup>117</sup> Наравно, то не мора увек да буде случај, јер понекад пореска конкуренција између локалних заједница доводи до пада прихода свих заједница, а да се при том не остварују жељени ефекти у области привлачења инвестиција, повећања запослености и др.

издавањем дозвола представља начин за изнуђивање средстава од инвеститора. Објављивање упоредних података по општинама и градовима такође би допринело креирању притиска на локалне заједнице које заостају у брзини издавања дозвола.

Основни циљ пореске реформе на локалном нивоу јесте смањење дисторзија које креира постојећи порески систем. То би се могло остварити смањивањем, обједињавањем или укидањем неких квазифискалних дажбина, док би се билансни значај пореза на имовину повећао.

### *10.3.2. Повећање надлежности локалних самоуправа и региона*

Са економског становишта, децентрализација представља средство за унапређење ефикасности пружања јавних услуга. Са политичког становишта, децентрализација може да представља средство за унапређење демократичности, јер се одлуке о порезима и коришћењу јавних средстава приближавају грађанима. Иако су при доношењу одлука о децентрализацији важни и политички критеријуми, сигурно је да нису одрживе одлуке које знатно одступају од економске ефикасности (које су нпр. супротне економији обима или доводе до недовољне понуде националних јавних добара).

Међународна пракса у погледу фискалне децентрализације веома је хетерогена и у приличној мери зависи од традиције.<sup>118</sup> Постоје велике разлике међу земљама у томе које надлежности припадају општинама и градовима. Када су посредни надлежности средњег нивоа државе (федералних држава, република, кантона, покрајина, жупанија, војводства и др.), разлике су још веће и у овом случају утицај историјског наслеђа је још снажнији. Док у неким државама средњи ниво има знатне надлежности, у другим државама његове надлежности су симболичне.

Учешће локалних расхода и средњег нивоа државе (региони) у земљама ЕУ, које формално немају статус федерације, износи у просеку 13,7% БДП-а или 27% консолидованих расхода. У десет нових чланица ЕУ учешће локалног нивоа државе и региона у БДП-у износи 10,7% БДП-а или 24,4% консолидованих расхода. Међутим, учешће локалног нивоа државе и региона у консолидованим расходима варира у широком интервалу од 4,7% у случају Кипра до 64,7% расхода у случају Данске (видети Прилог 10.1). Варијабилност учешћа локалног нивоа и региона у консолидованим расходима (коефицијент варијације: 0,54) далеко превазилази варијабилност учешћа консолидованих расхода у БДП-у (коефицијент варијације: 0,13).

На основу међународног поређења, али и на основу традиције у Србији, скоро је сигурно да би у будућности требало повећати надлежности локалног нивоа државе. Учешће локалних заједница у консолидованим расходима у Србији и даље је ниже него у чланицама ЕУ и земљама у окружењу. У Србији је учешће локалног нивоа државе у консолидованим расходима у преткризном периоду износило 15,6% или 7% БДП-а, док ће у 2012. години износити 17,6% или 7,6% БДП-а. Субнационални ниво државе (локални ниво плус Војводина) у преткризном периоду 2007–2008. године учествовао је у консолидованим расходима са 19%, односно са 8,5% у БДП-у.

Током претходне деценије локалне заједнице у Србији добиле су додатна средства за обављање одређених надлежности (нпр. комуналне делатности,

---

<sup>118</sup> Максимална фискална децентрализација није оптимална ни са економског ни са политичког гледишта, што најбоље показују нама блиски примери. Бивша СФРЈ је била најдецентрализованија земља у свету, у којој је буџет Федерације износио 4-5% БДП-а, док нпр. буџет швајцарске конфедерације износи 12-13% БДП-а. Сада је Босна и Херцеговина вероватно најдецентрализованија држава на свету, али се ни она не може узети као узор ефикасно уређене државе.

предшколско образовање, урбанизам и др.), које су прилично неспорне, јер припадају локалним заједницама у скоро свим државама. Међутим, већ сада Србија улази у фазу када треба да бира које функције жели да пренесе на локални ниво. У неким земљама, у надлежности локалног нивоа власти су основно и средње образовање, у другим је то примарна здравствена заштита, у трећим социјална заштита, у четвртим део полиције итд. У изразито децентрализованим државама (нпр. скандинавске земље, САД) све наведене надлежности или већина тих надлежности припада локалним заједницама. У мање децентрализованим државама неке од наведених надлежности припадају локалној држави, неке централној, док се неке функције финансирају заједнички с оба нивоа државе.

У Прилогу 10.2. дат је упоредни преглед структуре расхода локалног нивоа државе и региона у Србији и ЕУ по функцијама. Очигледно је да функционална структура расхода у Србији уочљиво одступа од чланица ЕУ. Локалне заједнице и региони у Србији издвајају знатно мањи проценат својих расхода за образовање, социјалну заштиту и здравство него што је то случај у земљама ЕУ – старим или новим. На другој страни, у Србији локалне заједнице и региони издвајају знатно више средстава за опште услуге (углавном класичне административне функције) и економске послове (субвенције и др.) него што је то случај са чланицама ЕУ. Структура расхода локалних заједница и региона у ЕУ, али и у другим развијеним земљама, могла би да представља неку врсту оријентира у ком правцу би требало повећавати надлежности локалних заједница и региона у Србији. То значи да би у будућности требало повећавати надлежности локалних заједница у области образовања, здравствене и социјалне заштите. Такође, у оквиру средњорочне фискалне консолидације, смањило би се учешће издатака за субвенције и опште послове (отпуштање вишка запослених и уједначавање плата са приватним сектором).

Повећање надлежности локалних заједница у области основног и средњег образовања у Србији могло би се остварити на тај начин што би се локалне заједнице укључиле у финансирање плата запослених са одређеним процентом, који би се с временом повећавао. Уколико би се задржала постојећа расподела пореза на зараде, локалне заједнице би у кратком року могле да учествују са одређеним процентом у финансирању плата запослених у основном и средњем образовању. Међутим, Република би трајно учествовала у финансирању основног и средњег образовања преко трансфера чији би циљ био да се обезбеде подједнаки услови образовања у свим локалним срединама. Осим тога, Република би могла преко трансфера да подстиче квалитет образовања тиме што би школе које обезбеђују висок ниво образовања или показују знатан напредак имале право на додатне трансфере. Како би се квалитет образовања адекватно вредновао, било би важно да се уведу стандардни тестови за све основне школе. Слични тестови би се могли примењивати и за групе сродних средњих школа (гимназије, економске, правне и др. школе). Осим финансијске интервенције, на нивоу Републике доносили би се закони којима би се регулисали стандарди основног и средњег образовања, с тим да би важили како за државне, тако и за приватне школе.

У случају здравствене заштите, могуће је да се на локалне заједнице пренесе финансирање дела материјалних трошкова здравствених установа у области примарне и секундарне здравствене заштите. Касније би било могуће на локалне заједнице пренети и трошкове текућег и капиталног одржавања зграда и опреме, док би се трошкови лечења финансирани из фонда здравственог осигурања који постоји на нивоу централне државе. И у овом случају, Република би помагала сиромашнијим локалним заједницама, нарочито у вези са капиталним одржавањем. Финансирање клиничких

центра од националног значаја било би у целини у надлежности Републике, док би регионални клинички центри могли у будућности прећи у надлежност региона.

Један од пожељних праваца децентрализације у Србији јесте повећање обавеза локалних заједница у финансирању социјалне заштите. То би се могло учинити већ у кратком року уколико се задржи постојећа расподела пореза на зараде. Већа улога локалних заједница у администрирању и финансирању социјалне заштите, могла би да допринесе унапређењу њене ефикасности, јер је на локалном нивоу могуће боље таргетирање социјално угрожених особа. При томе је неопходно да се обезбеди већа транспарентност у одобравању социјалне помоћи, како би се избегли ризици злоупотреба при додељивању права на социјалну помоћ<sup>119</sup>. Међутим, нужно је да Република задржи активну улогу у социјалној заштити, и то не само у својству регулатора него и суфинансијера социјалне заштите. Будући да социјална заштита обухвата велики број програма, неки облици социјалне заштите (нпр. финансирање права ратних инвалида) у целини би остали на нивоу Републике, док би се финансирање других облика већим или мањим делом пребацило на локални ниво (материјално обезбеђење породица, дечији додатак и др.).

Потпуно пребацивање надлежности социјалне заштите на локални ниво непожељно је јер би довело до великих разлика у износу и обухвату социјалне помоћи од једне до друге локалне заједнице. Високе разлике у нивоу права по основу социјалне заштите неприхватљиве су са становишта правичности и равноправности грађана<sup>120</sup>. Високе разлике у нивоу социјалне заштите између локалних заједница нису дугорочно одрживе јер постоје тржишни механизми који утичу на смањивање тих разлика. Наиме, издашни програми социјалне помоћи у неким локалним заједницама привлаче сиромашне грађане из других локалних заједница, што као коначан резултат има смањивање социјалне помоћи по кориснику. Ипак, препуштање уједначавања висине социјалне заштите по локалним заједницама искључиво тржишту доводи до високих друштвених трошкова у кратком и средњем року, па је стога уједначавање нивоа социјалне заштите трансферима од стране Републике економски и социјално оправдано.

Са економског становишта, јачање надлежности средњег нивоа државе оправдано је само под условом да оно доприноси повећању економске ефикасности опште државе. То конкретно значи да је на средњи ниво државе оправдано пренети одређене функције само ако се оне на нивоу региона обављају ефикасније него на нивоу Републике или локалних заједница. При томе је потребна висока опрезност, јер међународно искуство показује да нагло јачање надлежности одређеног нивоа државе сигурно доводи до повећања трошкова, док је побољшање резултата неизвесно. Из претходног се може закључити да би нагло јачање средњег нивоа државе пре смањило ефикасност укупне државе него што би је повећало.

Стога се оцењује да преношење надлежности са централног или локалног нивоа државе на средњи у Србији треба да буде постепено и селективно, јер би преношење већег броја надлежности на регионе у кратком року пре смањило него повећало ефикасност државе. Нагло повећање надлежности региона би скоро извесно довело до повећања броја запослених у државном сектору, преклапања одређених функција и сл. Такође, будући да би региони, бар у почетној фази, могли да буду у служби локалних

---

<sup>119</sup> Напомињемо да су ови ризици већи у друштвима која имају снажнију колективистичку традицију, а они су нарочито изражени у мањим локалним заједницама.

<sup>120</sup> Одређене разлике у нивоу социјалне заштите оправдане су због разлика у трошковима живота у различитим локалним заједницама. Такође, умерене разлике су у складу са подстицањем конкуренције између локалних заједница.

заједница у њиховом саставу, једно од могућих решења јесте да се они финансирају из доприноса општина и градова са територије коју обухватају. Овај начин финансирања представљао би неку врсту кочнице против економски неоправданог раста трошкова на нивоу региона. Наравно, није искључена могућност да у будућности региони добију и неке изворне приходе, највероватније у виду партиципације у расподели постојећих пореза Републике и локалних заједница. Увођење нових пореских прихода, у облику приреза и сл. на нивоу региона, додатно би повећало ионако високо фискално оптерећење, па се стога оцењује неоправданим. Релативно ниска ефикасност државне администрације у Србији представља даљи аргумент против наглог преношења надлежности на регионе. У таквим случајевима јачање надлежности региона још би више погоршало ионако ниску ефикасност опште државе.

Са становишта економске ефикасности, пожељно је функционално повезивање неколико локалних заједница с циљем реализације одређених пројеката. Удруживањем већег броја локалних заједница постиже се економија обима и на тај начин се смањују трошкови услуга државе. Примери за пројекте који би се ефикасније реализовали на нивоу неколико општина су: изградња регионалног водовода, капацитета за складиштење и прераду смећа, регулисање речних токова, изградња локалних путева и др. У циљу стимулације удруживања општина у реализацији заједничких пројекта, Република би могла да одобри суфинансирајући трансфер, што би значило да нпр. на сваких 100 динара које обезбеди група општине Република одобрава 10 динара својих средстава. Функционално повезивање општина не представља алтернативу за регионализацију, него неку врсту његовог комплемента. Могућност повезивања општина постојала је и до сада, али су такви пројекти ретко реализовани, вероватно због стратешког понашања општина и градова којим су настојали да што више трошкова превале на остале партнере, а да што више користи обезбеде за себе – ако се сви понашају на такав начин, нема реализације пројекта. Суфинансирајући трансфери Републике би смањили цену пројекта за општине и градове, чиме би се смањиле партикуларне користи од стратешког понашања општина, а тиме повећала вероватноћа реализације заједничког пројекта.

Осим економских аргумената, у прилог постепеној и селективној регионализацији Србије важе и други аргументи. Међу њима је релативно мала територија Србије, због чега је оправданост снажније регионализације смањује. За разлику од локалне самоуправе, у модерној Србији, са изузетком Војводине, не постоји традиција средњег нивоа државе. Мада је средњи ниво државе постојао у различитим формама, његове надлежности, осим у случају Војводине биле су скромне.

**Прилог 10.1. Консолидовани и локални јавни расходи, 2009**

	јавни расходи (% БДП-а)	локални расходи* (% БДП-а)	локални/укупни расходи (%)
ЕУ-27	50,6	13,7	27,0
ЕУ-10	43,4	10,7	24,4
СРБИЈА	46,0	8,1 (9,2)	16,7 (20,8)
Аустрија	52,5	8,2	15,6
Белгија	52,9	7,1	13,4
Бугарска	38,1	6,9	18,1
Кипар	46,4	2,2	4,7
Чешка	44,1	11,9	27,0
Данска	58,5	37,6	64,3
Естонија	40,6	10,0	24,6
Финска	55,3	22,5	40,7
Француска	56,6	11,8	20,8
Немачка	47,9	8,0	16,7
Грчка	50,2	2,8	5,6
Мађарска	49,5	12,7	25,7
Ирска	66,8	6,9	10,3
Италија	50,3	15,7	31,2
Летонија	44,4	11,4	25,7
Литванија	40,9	11,3	27,6
Луксембург	42,5	5,3	12,5
Малта	42,9	0,7	1,6
Холандија	51,2	17,2	33,6
Пољска	45,4	15,0	33,0
Португалија	51,4	7,2	14,0
Румунија	40,9	9,8	24,0
Словачка	40,0	7,3	18,3
Словенија	50,1	10,2	20,4
Шпанија	45,6	24,5	53,7
Шведска	52,9	25,5	48,2
Велика Британија	50,4	14,0	27,8
Коефицијент варијације	0,13	0,59	0,54

\* Према класификацији СЕМР-Dexia, средњи ниво државе постоји само у формално федералним државама: Аустрији, Белгији и Немачкој. Стога су расходи шпанских покрајина (Каталонија, Баскија), које имају високу аутономију, третирано као локални. На основу других извора, шпанске покрајине троше 15,5% БДП-а, што значи да локални ниво троши испод 10% БДП-а. Слично, и расходи средњег – регионалног нивоа државе (жупанија, војводства и др.) у другим земљама третирано су као локални. Због методолошке упоредивости, расходи Војводине су додати локалном нивоу државе.

**Прилог 10.2. Структура расхода на субнационалном нивоу државе, 2009 (%)**

	Образовање	Социјална заштита	Опште услуге	Здравство	Економски послови	Остало
ЕУ-27	19,4	18,7	14,0	15,5	11,9	20,5
ЕУ-10	<b>33,0</b>	<b>9,9</b>	<b>12,4</b>	<b>9,6</b>	<b>14,3</b>	<b>20,6</b>
СРБИЈА	10,4	6,9	23,9	0,8	20,4	26,8
Аустрија	17,5	19,1	17,2	17,5	12,9	15,8
Белгија	19,3	16,8	23,6	2,6	9,6	28,1
Бугарска	29,7	6,8	20,0	4,9	10,9	27,8
Кипар	0,0	0,0	43,7	0,0	0,0	56,3
Чешка	28,9	11,3	11,6	2,3	23,3	22,6
Данска	10,8	54,2	4,2	23,2	3,3	4,2
Естонија	37,9	7,4	7,9	15,0	17,8	14,0
Финска	18,7	24,4	14,6	29,1	6,2	7,0
Француска	16,5	16,7	18,7	1,1	12,4	34,7
Немачка	16,8	32,8	16,0	1,6	11,3	21,5
Грчка	2,4	11,1	39,5	0,0	20,2	26,8
Мађарска	28,3	13,2	17,7	13,6	8,1	19,1
Ирска	16,1	9,4	3,6	0,0	26,3	44,7
Италија	8,1	4,7	15,7	44,2	13,9	13,4
Летонија	37,4	6,9	10,2	11,4	16,9	17,3
Литванија	41,0	8,3	6,5	20,2	5,0	19,1
Луксембург	21,4	4,4	22,0	0,1	16,1	36,0
Малта	0,0	0,0	52,2	0,0	15,5	32,3
Холандија	28,4	13,8	16,0	1,6	16,8	23,4
Пољска	26,6	11,5	9,2	16,0	16,1	20,5
Португалија	9,7	6,4	31,7	5,3	19,0	28,0
Румунија	25,6	17,3	12,4	2,1	18,8	23,9
Словачка	39,4	7,2	17,6	0,4	13,6	21,0
Словенија	35,5	9,0	11,1	10,4	12,9	21,0
Шпанија	19,9	6,9	15,9	25,8	13,5	18,0
Шведска	21,2	26,5	11,1	27,2	6,1	7,9
Велика Британија	32,5	28,5	5,7	0,0	8,6	24,8
Коефицијент варијације	0,61	0,62	0,85	0,76	0,51	0,54

Извор: CCRE-CEMR Dexia, *EU Subnational governments: 2010. key figures*



## 11. СОПСТВЕНИ ПРИХОДИ БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА И ВАНБУЏЕТСКИХ ФОНДОВА

### Текућа кретања и проблеми

У Србији око 160 државних институција и органа остварује сопствене приходе, продајом робе, пружањем услуга и наплатом такси, накнада за издавање лиценци, дозвола, сагласности и слично. Према процени Фискалног савета, сопствени приходи у 2012. години износиће око 100 млрд динара. Уобичајено је да сопствени приходи остају на располагању буџетским корисницима на трошење, па су сопствени приходи буџетских корисника само изузетно део општих буџетских прихода. Укупни расходи финансирани из сопствених и других додатних прихода за четири године су готово удвостручени, а у структури расхода највише се троши на робу и услуге, затим на субвенције, зараде запослених и капиталне инвестиције.

### Предлог мера

1. Неопходно је направити свеобухватан регистар свих буџетских корисника, као и ванбуџетских корисника који се претежно финансирају из фискалних и квазифискалних прихода. То би омогућило бољу контролу њихових прихода и расхода и централизовано управљање ликвидношћу. Сопствене приходе буџетских корисника треба транспарентније приказивати у буџету.
2. Неопходно је приходе и расходе свих ванбуџетских корисника укључити у консолидовани биланс државе.
3. У првој фази требало би значајан део фискалних и квазифискалних прихода буџетских корисника и ванбуџетских фондова укључити у буџет као општи приход буџета, а затим редуковати расходе тих буџетских корисника.
4. У другој фази уштеде се постижу консолидацијом институција, тј. укидањем непотребних буџетских корисника и ванбуџетских фондова или њиховим припајањем матичним министарствима.

### Ефекти мера

Могуће су уштеде у јавним набавкама (роба, услуге по уговору, специјализоване услуге – укупно за око 0,25% БДП-а), умерене уштеде (око 0,03% БДП-а) на расходима за субвенције финансираним из сопствених прихода, а ефекат по основу рационалнијих исплата зарада процењујемо на око 0,15% БДП-а. Преусмеравање средстава ванбуџетских фондова донело би још око 0,2% БДП-а. Укупне фискалне ефекте реформе у области сопствених прихода процењујемо на око 0,8% БДП-а у 2012 и 2013. години, а на око 1,5% БДП-а у читавом периоду (2012–2016).

### 11.1. Текућа кретања и проблеми

*Велики број буџетских корисника основан је на основу различитих закона.* Према Закону о буџетском систему, корисници јавних средстава су директни и индиректни буџетски корисници. Директни буџетски корисници су органи и организације Републике и локалних власти, а индиректни корисници јесу, између осталих, правосудни органи, буџетски фондови, друге установе основане од стране

Републике и локалне власти. Буџетски корисници и ванбуџетски фондови су државни органи (министарства), органи у саставу државних органа (различите управе, дирекције и сл.), јавне агенције, регулаторна тела, независни државни органи и посебна правна лица. Основани су Законом о министарствима, Законом о јавним агенцијама, другим посебним законима, Владином одлукама. Закон дефинише и ванбуџетске фондове, као правна лица основана законом која се финансирају из специфичних пореза, наменских доприноса и непореских прихода.<sup>121</sup>

***Потребни су прецизна евиденција и контрола буџетских корисника и ванбуџетских фондова.*** Списак директних и индиректних буџетских корисника утврђује се посебним актом и објављује се у Службеним гласнику РС, док је предвиђено да републички орган надлежан за послове статистике једном годишње објављује списак буџетских и ванбуџетских корисника јавних средстава. Списак буџетских корисника се објављује у Службеном гласнику РС, док списак ванбуџетских корисника није доступан, тј. до сада није објављиван.<sup>122</sup> Неопходно је формирати и у континуитету прилагођавати централизовану евиденцију свих буџетских корисника и ванбуџетских фондова.

***Извори финансирања буџетских корисника и ванбуџетских фондова јесу буџетска средства и сопствени приходи од продаје робе и услуга из специфичних извора.*** Док се ванбуџетски фондови финансирају из специфичних извора (пореза, доприноса и непореских прихода), буџетски корисници се финансирају и из буџетских средстава и из сопствених и других прихода. Сопствени приходи су приходи које буџетски корисници остваре својим активностима, тј. продајом робе, пружањем услуга и наплатом такси, накнада за издавање лиценци, дозвола, сагласности и слично. Додатне изворе прихода буџетских корисника представљају донације, примања од задуживања, примања од продаје нефинансијске имовине.

Сопствене приходе буџетских корисника и ванбуџетских фондова можемо поделити у три групе:

- приходи од продаје робе и услуга,
- непорески приходи, и
- парафискални приходи.

Приходи од продаје робе и услуга потичу од специфичних производа и услуга које државни органи пружају корисницима (грађанима и привреди). У ову групу се, на пример, могу сврстати приходи Министарства просвете и науке и буџетских корисника при овом министарству (нарочито више и универзитетско образовање) или приходи Републичког завода за статистику. Непорески приходи су различите таксе и накнаде које наплаћују државни органи за пружање специфичне услуге. У овој групи се, на пример, налазе судске таксе, различите накнаде које се плаћају Управи за заштиту биља и др. Парафискални приходи су посебна група прихода унутар непореских прихода и представљају плаћања која оптерећују субјекте а за која они не добијају никакву или несразмерно малу противуслугу. На пример – различите накнаде за коришћење и заштиту вода и шума и сл.

Од укупно процењене вредности сопствених прихода, о чему ће више речи бити у наставку, процењујемо да трећина сопствених прихода потиче од продаје робе и

---

<sup>121</sup> У формалном смислу, ванбуџетски фондови су и фондови обавезног социјалног осигурања, који су обрађени у другим деловима ове студије.

<sup>122</sup> На основу увида у списак буџетских корисника, као и разговора са представницима Министарства финансија и Трезора, може се истаћи да ни списак буџетских корисника који се годишње објављује није комплетан.

услуга, трећина од непореских прихода и трећина од парафискалних давања.<sup>123</sup> У оквиру реформе система сопствених прихода, треба имати у виду да специфичности у раду институција које остварују приходе на тржишту (прва група сопствених прихода) указују на потребу да третман сопствених прихода сврстаних у прву групу (на основу продаје добара и услуга) треба да буде пажљиво одмерен, пошто би преусмеравање ових прихода у буџет, без анализе извора прихода и могућих последица, могао да доведе у питање нормално функционисање појединих државних институција. Када је посреди друга и трећа група сопствених прихода, потребно је да корисници плаћају објективну цену услуге и да државни органи не користе монополски положај у циљу стицања високих сопствених прихода.

Фискални савет је спровео сопствено истраживање о буџетским корисницима и ванбуџетским фондовима који остварују сопствене приходе. Основне карактеристике дајемо у табели 11.1.<sup>124</sup>

**Табела 11.1. Основне карактеристике буџетских корисника и ванбуџетских фондова који остварују сопствене приходе, 2012.**

Број државних органа <sup>1</sup>	Сопствени приходи <sup>2</sup>	Расходи из сопствених прихода <sup>3</sup>	Извор сопствених прихода	Број запослених <sup>4</sup>	Законски оквир за функционисање
156	100 млрд динара (око 3% БДП-а)	85 млрд динара (око 2,7% БДП-а)	Приходи од продаје робе и услуга, таксе, накнаде, лиценце, дозволе	36.000 (око 8% укупно запослених у државном сектору)	- Закон о министарствима - Закони из делокруга рада министарстава (више десетина закона) - Закон о јавним агенцијама - Закон о јавним службама

Напомене:

<sup>1</sup> Процењени број буџетских корисника и ванбуџетских фондова; институционалне јединице су у појединим случајевима агрегиране до највишег нивоа, тако да су, на пример, школе и факултети део министарства просвете, а судови део министарства правде;

<sup>2</sup> Процена на основу финансијских планова, извршења буџета корисника и плана и извршења Републичког буџета; Нису укључени приходи свих ванбуџетских фондова (због недостајућих података)

<sup>3</sup> Планирани расходи из сопствених и неутрошених прихода у 2012; Нису укључени расходи свих ванбуџетских фондова (због података који недостају).

<sup>4</sup> Процењени број запослених у државним органима који остварују сопствене приходе, без запослених у министарствима унутрашњих послова и одбране

**Поделили смо све државне органе у пет група.** У циљу прецизнијег сагледавања државних органа који остварују сопствене приходе, тј. у циљу процене

<sup>123</sup> Процена прихода у другој и трећој групи заснива се на истраживању Националне алијансе за локални економски развој („Мостови и ћуприје: систем непореских и парафискалних форми у Републици Србији“). NALED процењује да непорески и парафискални приходи који се плаћају државним органима у саставу Републике (укључујући и средства буџета и сопствене приходе) износе 42% укупних оптерећења на свим нивоима државе у износу од око 75 млрд динара. Процена Фискалног савета се заснива на чињеницама да NALED није обухватио све облике непореских и парафискалних прихода и да је за потребе наше анализе потребно раздвојити приходе који се сливају у буџет и оне који имају третман сопствених прихода.

<sup>124</sup> Прикупљена је евиденција буџетских корисника и ванбуџетских корисника из различитих извора. На основу дописа министарствима, Управи за трезор и Агенцији за привредне регистре добијени су подаци о финансијском пословању и броју запослених у државним органима. Међутим, подаци нису комплетни, при чему је посебно наглашен проблем обухвата ванбуџетских фондова.

могућих фискалних ефеката на основу пожељних промена у овој области, поделили смо државне органе у шест група (табела 11.2):

- У првој су министарства и органи управе у њиховом саставу.
- У другој су агенције и сличне институције основане посебним законима.
- У трећој су посебне организације (различити заводи и дирекције).
- У четвртој су Владине канцеларије, савети и друга слична тела.
- У петој су регулаторна тела и независни државни органи.

**Табела 11.2. Пет група државних органа који остварују сопствене приходе**

	Прва група	Друга група	Трећа група	Четврта група	Пета група
<b>Основна одредница</b>	Министарства и органи управе	Агенције и сличне буџетске институције и ванбуџетски фондови	Посебне организације (заводи и слично)	Владине канцеларије, савети и друга тела	Регулаторна тела и независни државни органи
<b>Број државних органа у групи<sup>1</sup></b>	51	46	18	21	20
<b>Број запослених<sup>2</sup></b>	24.000	3.000	6.500	1.500	1.000
<b>Неки државни органи у групи (примери)</b>	- Министарства - Управа за пољопривредно земљиште - Пореска управа - Управа царина - Управа за трезор	- Агенција за осигурање и финансирање извоза - Агенција за приватизацију - Фонд за заштиту животне средине	- Геодетски завод - Завод за статистику - Хидрометеоролошки завод - Безбедносно-информативна агенција	- Канцеларија за европске интеграције - Канцеларија за регулаторну реформу прописа - Авио-служба Владе	- Републичка агенција за електронске комуникације - Републичка радиодифузна агенција - Комисија за хартије од вредности - Државна ревизорска институција
<b>Циљ</b>	Спровођење државне политике	Обављање развојних и стручних послова државне управе на ефикасан начин	Референтне организације за обављање специфичних стручних послова	Послови за потребе Владе	Регулација и надзор
<b>Области за потенцијалне фискалне уштеде</b>	- Набавка робе - Услуге по уговору - Специјализоване услуге - Субвенције - Број запослених	- Зараде запослених - Јавне набавке - Услуге по уговору - Специјализоване услуге - Закупнине - Субвенције	- Јавне набавке - Услуге по уговору - Специјализоване услуге - Број запослених	- Јавне набавке	- Јавне набавке - Зараде запослених

Напомене:

<sup>1</sup> Број добијен на основу достављених и доступних информација; Број запослених не укључује запослене у полицији, војсци, правосуђу и образовању. <sup>2</sup> Процењен број на основу достављених и расположивих података.

***Циљ поделе је разграничење права и обавеза различитих државних органа.***

Основ за разврставање државних органа у пет група јесте законско уређење (према коме се оснивају и функционишу) и различит степен права, обавеза и аутономије у раду (који може произлазити из институционалног уређења). Подела је у великој мери арбитрарна и могуће је да одређена институција, према наведеним критеријумима, припада различитим групама. Такође, критеријум за припадност одређеној групи није назив државног органа, већ функције, законски основ и аутономија органа. Прву групу чине институције које у основи непосредно спроводе политику министарстава и Владе, у другој су органи који имају израженију аутономију и ванбуџетски фондови<sup>125</sup>, у трећој су организације чије функционисање није повезано с основним пословима министарстава, у четвртој је група органа при Влади и у петој су тела која обављају регулацију и надзор над повереним областима.<sup>126</sup> Подела на пет група је важна за процену ефеката фискалне консолидације, о чему ће у наставку бити речи.

***Потребно је средства свих јединица опште државе водити преко консолидованог рачуна трезора и у оквиру информационог система за управљање финансијама.*** Закон о буџетском систему одређује да се само новчана средства директних и индиректних буџетских корисника воде и депонују на консолидованом рачуну трезора, из чега произлази да се средства ванбуџетских фондова могу водити на рачунима код банака. Уз то, министар може одобрити и буџетским корисницима отварање рачуна код банака за сопствене приходе, уколико више од 50% прихода корисник остварује на тржишту. Дакле, поред тога што не постоји прецизна евиденција о буџетским корисницима и ванбуџетским фондовима, део средстава ванбуџетских фондова и буџетских корисника налази се изван консолидованог рачуна трезора. Коначно, посебан проблем представља чињеница да чак и она средства која се налазе на консолидованом рачуну трезора нису у случају свих учесника у Информационом систему за управљање финансијама, што заправо значи да су средства неангажована, да се налазе на рачунима буџетских корисника и фондова и да нису непосредно на располагању Управи за трезор.<sup>127</sup>

***Закон о буџетском систему оставља велику слободу у третману сопствених средстава.*** Када је реч о начину коришћења сопствених средстава, Закон о буџетском систему омогућава Влади да пропише услове, критеријуме и начин коришћења средстава од прихода које корисници буџетских средстава остваре својом активношћу. Уобичајено је да сопствени приходи остају на располагању органима који их остварују и да се неутрошена средства преносе у наредну фискалну годину. Влада ипак има законску могућност да део ових средстава усмери као општи приход буџета, при чему је оваква одлука нестандартна и мора се посебно донети. Из наведеног произлази да су створене институционалне претпоставке да сопствени приходи буџетских корисника само изузетно буду део општих буџетских прихода. Оваква могућност је у пракси искоришћена у Програму мера за одржање фискалног дефицита Владе Републике

---

<sup>125</sup> Обе врсте институција обављају специфичне функције из делокруга министарстава и имају израженију аутономију у односу на институције из прве групе.

<sup>126</sup> И у групи регулаторних тела има институција која се не финансирају из буџета (као штучу су Комисија за хартије од вредности, Републичка агенција за електронске комуникације и Републичка радиодифузна агенција).

<sup>127</sup> О овоме више видети у раду „Ефикасно управљање консолидованим рачуном трезора“, објављеном у публикацији *Приручник за анализу јавних финансија* (издање при програму Поддршка националном инвестиционом планирању и спровођењу, под покровитељством Европске уније).

Србије (усвојеног 29. марта 2012. године), када је Влада донела одлуку да сопствена средства седам буџетских корисника преусмери у опште приходе буџета.

**Исказивање расхода из додатних прихода буџетских корисника у буџету није транспарентно.** У буџету се приказују само планирани годишњи сопствени приходи и расходи из сопствених прихода (у члану 1. закона о буџету), а не и неутрошена средства из претходних година, планирана задуживања, донације и слично, и стандардно се претпоставља да ће између ових прихода и расхода бити остварена равнотежа (што у стварности није случај). Даље се у приказу прихода и расхода буџета изостављају сопствени и други додатни приходи и расходи буџетских корисника, да би у посебном делу буџета, у коме су приказани расходи по делима и економским класификацијама, трошења додатних прихода била приказана у посебној колони, након буџетских средстава. Овакав третман сопствених и других прихода буџетских корисника има за резултат нетранспарентност буџета и често изостављање целине извора и трошења средстава буџетских корисника.

**Додатни приходи буџетских корисника, поред сопствених средстава која остварују током године, јесу неутрошени приходи, задуживање, донације и други.** У циљу анализе сопствених прихода, приказане су табеле 11.3. и 11.4. У њима су дати укупни расходи републичког буџета и различити додатни извори финансирања буџетских корисника: сопствени приходи остварени у посматраној години, неутрошени и задржани приходи из претходних година, расходи финансирани из задуживања, расходи финансирани из донација и расходи финансирани из осталих извора. У табели 11.3. реч је о реализованим расходима за 2009. и 2010. годину (пошто располажемо подацима о извршењу за ове године), а у табели 11.4. о планираним расходима у 2011. и 2012. години (на основу података из закона о буџету за ове две године).

**Табела 11.3. Реализовани расходи из додатних прихода буџетских корисника у 2009. и 2010. (млрд динара)**

	2009	2010
Расходи из сопствених прихода остварених у току године	46,7	52,8
Расходи из неутрошених средстава из претходних година	10,1	11,2
Расходи финансирани из задуживања	2,9	5,3
Расходи из донација	2,0	23,2
Остало	0,3	0,9
Укупни расходи из додатних прихода	62,0	93,4
% расхода из додатних прихода у односу на расходе из буџета	8,7%	12,1%

**Табела 11.4. Планирани расходи из додатних прихода буџетских корисника у 2011. и 2012. (млрд динара)**

	2011	2012
Расходи из сопствених прихода остварених у току године	69,7	71,2
Расходи из неутрошених средстава из претходних година	18,7	15,5
Расходи финансирани из задуживања	48,4	39,1
Расходи из донација	17,9	9,3
Остало	1,1	1,2
Укупни расходи из додатних прихода	155,7	136,3
% расхода из додатних прихода у односу на расходе из буџета	18,3%	15,6%

**Трошења из сопствених и других додатних прихода су изузетно висока и расту.** У табелама 11.3. и 11.4. може се видети да расходи из сопствених и других додатних прихода имају високо учешће у односу на расходе из буџета и да то учешће расте.<sup>128</sup> Уколико се остваре планирани расходи у 2012. години, онда би се у периоду од 2009. до 2012. године учешће расхода из додатних прихода буџетских корисника у односу на укупне расходе из буџета – готово удвостручило (пораств са 8,7% на 15,6% укупних расхода из буџета). При томе треба имати у виду да постоји изражено одступање између претходно планираних и током године извршених расхода у годинама за које располажемо подацима (2009. и 2010), услед чињенице да се током године расходи из задуживања изврше на знатно нижем нивоу од планираног. Прецизније: објашњење за мање извршење од буџетског плана у претходним годинама представљала је слаба динамика реализације капиталних инвестиција финансираних задуживањем у иностранству.<sup>129</sup> У 2012. години капиталне инвестиције из сопствених средстава (међу којима је и задуживање) реалније су буџетиране. Процењујемо да ће, с обзиром на реалнији план и ефектуирање раније уговорених кредита, реализација инвестиција из додатних прихода у 2012. мање одступати од плана него у ранијим годинама.

**Потрошња из сопствених средстава достиже 65 млрд динара годишње, а, уз остале додатне изворе, укупни расходи мимо буџета износе око 105 млрд динара.** У 2009. и 2010. години извршење расхода из додатних прихода износило је око 70% планираних расхода, услед поменуте слабије реализације кредита за инвестиције. Имајући у виду реалније буџетирање за 2012. годину, процењујемо да ће се око 80% планираних расхода из додатних прихода реализовати током ове године, па објективна процена расхода из додатних прихода која ће се реализовати у 2012. години износи око 105 млрд динара. Од тога, процењујемо да ће око 65 млрд динара потицати од сопствених средстава које буџетски корисници остварују продајом добара и услуга

<sup>128</sup> Учешће не расте у 2012. години услед ниже планираних донација за основно и средње образовање и мањих планираних задуживања. Планирани расходи из сопствених средстава (изузимајући неутрошене приходе, задуживања и друге изворе) у 2012. већи су за 8,5% у односу на 2011.

<sup>129</sup> Задуживање државе за капиталне инвестиције у иностранству се формално третира као додатни приход буџетских корисника, иако је у суштини реч о задуживању државе а не појединих институција преко којих се кредит књижи.

током године, 30 млрд из задуживања и донација и 10 млрд из неутрошених средстава из претходних година. Уколико се реализују одређени ризици, о којима ће у наставку бити више речи, извршење расхода из сопствених и других прихода у 2012. години могло би да достигне и 120 млрд динара, што износи око 3,5% БДП-а.

Треба нагласити да и поред високе вредности расхода из додатних прихода, буџетски корисници током године не потроше сва прикупљена средства. Они су, захваљујући томе, у могућности да акумулирају неутрошена средства и да их, сагласно Закону о буџетском систему, преносе у следеће године. Неутрошена сопствена средства се затим користе за финансирање расхода буџетских корисника, поред средстава која добијају из буџета. Извршени и планирани расходи само из неутрошених средстава у претходним годинама износе од 10 до 19 млрд динара годишње.

**Највише се из сопствених прихода троши на робу и услуге, затим на субвенције, па на зараде запослених (укључујући додатке на зарату кроз прековремени рад, приправност и друге додатке) и капиталне инвестиције.** Важно питање у разматрању расхода из сопствених и других додатних средстава јесте структура потрошње из ових извора (табеле 11.5 и 11.6).

**Табела 11.5. Структура реализованих расхода из додатних прихода буџетских корисника у 2009. и 2010. (млрд динара)**

	2009	2010
Расходи за запослене	13,2	24,0
Расходи за куповину робе и услуга	28,9	46,4
<i>Од тога:</i>	3,7	9,5
<i>Специјализоване услуге</i>	12,3	14,0
<i>Услуге по уговору</i>	12,8	22,9
<i>Остали расходи</i>		
Субвенције	4,1	5,4
Трансфери осталим нивоима власти	1,1	2,0
Дотације невладиним организацијама	1,1	1,2
Остали текући расходи	2,8	2,6
Капитални издаци	9,7	11,3
Издаци за набавку финансијске имовине и отплата главнице дуга	1,1	0,4
Укупни расходи из додатних прихода	62,0	93,4



**Табела 11.6. Структура планираних расхода из додатних прихода буџетских корисника у 2011. и 2012. (млрд динара)**

	2011	2012
Расходи за запослене	21,7	16,6
Расходи за куповину робе и услуга	58,2	45,7
<i>Од тога:</i>		
<i>Специјализоване услуге</i>	20,0	19,4
<i>Услуге по уговору</i>	12,1	8,0
<i>Остали расходи</i>	26,2	18,3
Субвенције	8,2	18,8
Трансфери осталим нивоима власти	3,8	5,6
Дотације невладиним организацијама	1,8	1,2
Остали текући расходи	13,5	7,9
Капитални издаци	47,6	39,3
Издаци за набавку финансијске имовине и отплата главнице дуга	0,9	1,2
Укупни расходи из додатних прихода	155,7	136,4

***Око 50 млрд динара расхода из сопствених прихода отпада на робу и услуге.***

У структури расхода буџетских корисника из сопствених и других додатних прихода највеће учешће имају расходи за куповину робе и услуга. Процењујемо да ће ови расходи чинити приближно половину укупних извршених расхода из додатних прихода у 2012. години, што је нешто више од планираних расхода, услед ризика да се извршењем, унутар ове групе расхода, пробије претерано рестриктивни и нереални планирани оквир за сталне трошкове, материјал, поправке и одржавање у 2012. години. Од појединачних расхода унутар групе расхода за набавку робе и услуга, доминантно учешће имају специјализоване услуге и услуге по уговору. За ове услуге у 2012. планирани су расходи од око 27 млрд динара, при чему је у ранијим годинама извршење на овим ставкама било знатно изнад плана (за око 30%). Два буџетска корисника су доминантни носиоци укупних расхода за специјализоване услуге – Министарство просвете и науке и Фонд за заштиту животне средине, а за услуге по уговору – установе унутар сектора образовања.

***Динамично расте субвенционисање из сопствених прихода, нарочито пољопривреде.*** Поред расхода за робу и услуге, високо учешће у укупним расходима из додатних средстава имају субвенције. Њихово извршење је у протеклом периоду блиско планираним расходима, тако да процењујемо да ће се у 2012. години за субвенције из сопствених прихода исплатити око 19 млрд динара. Највећи део расхода за субвенције у 2012. предвиђен је за пољопривреду (преко Управе за пољопривредно земљиште, Буџетског фонда за воде, Фонда за подстицање развоја пољопривредне производње и Управе за ветерину), што укупно износи око 15 млрд динара. Поред субвенција из буџета од око 20 млрд динара, за пољопривреду је у 2012. предвиђен висок пораст субвенција (за око 10 млрд динара) из сопствених прихода наведених управа и фондова. Од осталих већих предвиђених субвенција за 2012. годину, предвиђене су две милијарде динара преко Буџетског фонда за професионалну

реабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом и 1,4 млрд динара које ће се усмерити приватним предузећима преко Фонда за заштиту животне средине.

***Расходи за запослене не бележе раст у структури укупних расхода, али постоји ризик да пробију план.*** Расходи за запослене из сопствених прихода су у 2012. планирани на nižем нивоу (за неколико милијарди) од извршења за 2010. и од плана за 2011. годину. Слично као за расходе за робу и услуге, и у случају расхода за запослене постоји ризик да извршење буде веће од плана, будући да се не виде извори за планирано знатно смањење ових расхода у 2012. години из сопствених прихода у поређењу са претходним годинама.

***Капитални издаци се доминантно финансирају из задужевања.*** Капитални издаци, као што је наведено, планирају се на вишем нивоу, тако да је њихово учешће у извршењу знатно ниже и креће се у оквирима расхода за субвенције и запослене (око 15 млрд динара).

## 9.2. Предлог мера

***Неопходна је прецизна евиденција буџетских корисника, потпунија и ригорознија контрола њихових расхода и централизовано управљање ликвидношћу.*** Једна група препорука односи се на управљање средствима буџетских корисника и ванбуџетских фондова. У циљу оптималног управљања ликвидношћу, требало би сва средства учесника сектора опште државе водити на рачуну консолидованог рачуна Трезора и укључити све кориснике у Трезоров информациони систем за управљање јавним финансијама. Да би се ово остварило, потребна је прецизна и јединствена евиденција буџетских корисника и ванбуџетских фондова, а затим и преусмеравање њихових средстава на консолидовани рачун Трезора. Предложене активности имале би за резултат већи износ средстава које Трезор има на располагању у процесу управљања ликвидношћу, што би смањило потребу Трезора да се задужује на финансијском тржишту у циљу финансирања буџетских корисника.<sup>130</sup>

***Сопствене приходе би требало транспарентније приказивати у буџету.*** Приходе које остварују буџетски корисници и расходе које они имају из тих прихода треба инкорпорирати у буџетске податке. Транспарентност буџета Републике је умањена неадекватним буџетским приказом извора и трошења сопствених прихода буџетских корисника. Најважније збирне буџетске табеле мањкаве су услед чињенице да су у њима дати само расходи буџета Републике у ужем смислу. Нису, другим речима, приказани расходи који се финансирају из сопствених и других додатних средстава буџетских корисника. Као резултат произлазе нетранспарентне јавне финансије и економска политика. Тумачење пројектованих расхода појединих министарстава је отежано, па и погрешно, уколико се не узму у обзир издаци који ће бити финансирани посредством управа, фондова и агенција који су под њиховом надлежношћу. Ослањањем на финансирање из сопствених прихода поједина министарства заобилазе ограничења приликом планирања буџета.

<sup>130</sup> Конкретна уштеда потиче од разлике између каматних стопа које Трезор плаћа на средства прикупљена на финансијском тржишту (око 14%) и разлике коју НБС плаћа на средства на консолидованом рачуну Трезора (2,5%).

*Међународна искуства с државним институцијама које остварују сопствене приходе*

Међународна искуства у овој области углавном потичу од ванбуџетских фондова који се налазе изван контроле централног нивоа власти. Ретки су случајеви да буџетски корисници остварују сопствена средства која не представљају општи приход буџета.

Општа оцена је негативна и указује се на потребу да се ванбуџетски фондови у највећој мери укину и припоје централној власти. Проблеми који су уочени у њиховом функционисању тичу се недовољне транспарентности у приходовању и трошењу средстава, нерационалног и неефикасног трошења, нејасних принципа, циљева и начина пословања, недовољне координације с централним буџетом, превелике самосталности и помањкања одговорности, лошег управљања, па и корупције. Препоручују се израда свеобухватног прегледа ванбуџетских фондова, укључивање информација о њима у закон о буџету, информисање парламента, утврђивање процедура у рачуноводству, евидентирању и извештавању, интерне и екстерне контроле и ревизије и постављање министарства финансија изнад ванбуџетских фондова у хијерархији јавних финансија.

Као позитиван наводи се пример Бугарске, која је крајем деведесетих година прошлог века укинула око 1.200 ванбуџетских рачуна, а број фондова свела са око 70 на 20. Сва средства фондова су укључена у систем трезора, а јединственим законом су регулисани основни принципи функционисања свих фондова.

***Вишеструки су негативни ефекти актуелног концепта сопствених прихода.***

Још један недостатак актуелног буџетског процеса јесте чињеница да су приходи и расходи ванбуџетских фондова непознати јавности.<sup>131</sup> Нетранспарентни су и њихови финансијски планови, пошто у Закону о буџету нису дати планирани расходи институција које се не финансирају из буџета. Тиме се стиче утисак да постоји „држава унутар државе“, да постоји подстицај да се мимо јавности одређују цене које привреда и грађани морају да плаћају за робу и услуге различитих буџетских и ванбуџетских фондова и да се растућим наметима финансирају расходи за које не постоји чврст и јединствен законски оквир, будући да је пословање многих институција регулисано посебним законима. Неадекватан третман буџетирања, извештавања и трошења сопствених и других додатних прихода буџетских корисника има неколико последица. Прво, расходи и дефицит опште државе могу пробити планиране границе упркос штедњи и контроли на нивоу уже Републике, чиме се у извесној мери обесмишљава процес фискалне консолидације на нивоу централне државе. Друго, не могу се јасно сагледати средства којим располажу министарства током године – јасно су приказана само средства која се добијају из буџета, али не и сопствена и друга додатна средства буџетских корисника (дешава се да она вишеструко превазилазе буџетска средства). Треће, нејасна је економска политика која се спроводи – структура јавних расхода (а понајвише субвенција) може се потпуно сагледати само ако се сопствени приходи транспарентно интегришу у процес буџетирања. Четврто, трошење сопствених прихода буџетских корисника не може се поуздано пратити током године, с обзиром на то да се оставља широк оквир за њихово трошење, с једне стране, уз непоуздане механизме контроле (проистекле из законске и фактичке аутономије буџетских корисника), с друге

<sup>131</sup> Фискални савет је до одређених података дошао након посебног захтева послатог свим министарствима и другим државним институцијама.

стране. Пето, могуће је даље нарушавање принципа транспарентности јавних финансија: расту подстицаји да се оснују посебни буџетски корисници (фондови и агенције) који ће моћи да обезбеде довољно средстава за жељене расходе надлежних министарстава. Шесто, разуђени систем аутономних буџетских корисника доводи до све већих парафискалних намета (различите таксе и накнаде), чиме се повећава фискално оптерећење привреде и грађана и чиме се дерогира фискални систем Републике.

Имајући у виду претходне напомене, потребно је да се финансије (приходи и расходи) буџетских корисника и ванбуџетских фондова интегришу у буџетски процес, како у фази планирања тако и у фази извршења. Важан део овог процеса је састављање прецизне евиденције и континуирано праћење рада, ефеката и финансијских токова свих буџетских корисника и ванбуџетских фондова. Важно је да Влада и Министарство финансија, а потом и јавност, имају увид у рад и финансијске токове овог разуђеног сегмента државе.

**Потребна је реформа система додатних прихода у две фазе.** У првој фази (која треба да отпочне већ у 2012. години) требало би: сва средства буџетских корисника и ванбуџетских корисника водити на консолидованом рачуну Трезора, део сопствених прихода исказати као општи приход буџета и остварити уштеде у расходима органа који остварују сопствене приходе. У другој фази уштеде се постижу консолидацијом институција, тј. укидањем непотребних буџетских корисника и ванбуџетских фондова или њиховим припајањем матичним министарствима.

Општи циљ реформе система додатних прихода буџетских корисника и ванбуџетских корисника јесте повећање ефикасности државних органа, пружање бољих услуга привреди и грађанима уз истовремену фискалну уштеду, смањење притиска да се стање у јавним финансијама побољша претежно повећањем пореза и позитиван допринос фискалној консолидацији. Успешна реформа у овој области несумњиво би дала позитиван допринос привредном расту и запошљавању.

#### Фазе и циљеви реформе буџетских корисника и сопствених прихода

Концепт реформе буџетских корисника и концепта сопствених прихода		
Фаза	<b>Прва фаза (2012-):</b> Сопствени приходи на рачуну трезора као општи приход буџета, смањење расхода финансираних из сопствених прихода	<b>Друга фаза (2013-):</b> Консолидација буџетских корисника и ванбуџетских фондова
Циљ	Повећање транспарентности Контрола расхода Почетне уштеде Смањење непродуктивних расхода	Уштеде Ефикаснија државна управа

У наставку процењујемо фискалне ефекте реформе у наведене две фазе.

### 11.3. Ефекти мера

*У првој фази требало би значајан део сопствених прихода буџетских корисника и ванбуџетских фондова усмерити у буџет као општи приход буџета, а затим редуковати расходе тих буџетских корисника.* У формалном смислу, оваква одлука не би захтевала институционалне промене и прилагођавања, будући да Закон о буџетском систему омогућава Влади да донесе одлуку о преусмеравању сопствених прихода (као што је то учињено крајем марта 2012. године у случају седам буџетских корисника). Ипак, требало би променити и Закон о буџетском систему, како би се преусмеравање сопствених прихода прихватило као стандард а не као изузетак. Треба имати у виду да би у том случају буџетски корисници остали без дела средстава за финансирање расхода, па би буџет, поред већих прихода, био суочен са потребом финансирања додатних расхода.<sup>132</sup> Постоји група органа која средства држе изван консолидованог рачуна трезора (у пословним банкама), па би предложено решење у њиховом случају значило пребацивање тих средстава у општи приход буџета. Групе државних органа (претходно разврстаних у поменутих пет група) чији се приходи могу у првој фази преусмерити у буџет јесу првенствено прва и друга група (министарства, државна управа, агенције, фондови), а потом и трећа и пета група (посебне организације и регулаторна тела која остварују сопствене приходе). У случају преузимања сопствених средстава органа из треће и пете групе потребна је пажљива анализа, с обзиром на аутономију, специфичност послова и друштвене функције које они обављају и опасност да се уруше темељи државног система уколико би се *ad hoc* одлукама угрозило функционисање регулаторних, стручних и других органа из ове две групе.

Ова реформа би формално уследила већ с буџетом за следећу годину, иако би се *de facto* она спроводила с преусмеравањем прихода у првој фази. Дакле, упоредо с третманом дела сопствених прихода као општих прихода буџета, јачом контролом органа треба умањити расходе који се финансирају (или су раније финансирани, пре преусмеравања у буџет) из сопствених и додатних прихода буџетских корисника.

Ефекат укључивања сопствених прихода који се сада налазе изван консолидованог рачуна трезора на смањење фискалног дефицита процењујемо на око 0,2% БДП-а.<sup>133</sup> Ефекат је трајан, пошто би се у буџет сливало више средстава по основу преузимања сопствених прихода него што би се трошило за финансирање преузетих нових обавеза. Ипак, треба имати у виду да би са смањењем парафискалних намета опали и приходи буџета.

С обзиром на пет група државних органа, уштеде су могуће у различитим сегментима расхода. Изражене уштеде у јавним набавкама (роба, услуге по уговору, специјализоване услуге и слично) могуће су у првој и другој групи државних органа. У појединим случајевима примећују се нерационална трошења државних органа. На нивоу појединачних случајева, реч је о превисоким трошковима закупнина<sup>134</sup>, возног

<sup>132</sup> Алтернативно, корисницима којима би сопствени приходи били остављени на располагање – могуће је умањити средства која добијају из буџета.

<sup>133</sup> У првој години (2012) ефекат зависи од брзине усвајања и имплементације мера. Пун ефекат би се могао очекивати од 2013. године.

<sup>134</sup> Одређене агенције изнајмљују простор у центру Београда и плаћају изузетно високе закупнине (на пример, 15.000 евра у динарској противвредности месечно за агенцију с мање од 40 запослених).

парка, рачунарских система и трошковима одржавања тих система<sup>135</sup> и слично. Уопштено, присутни су изузетно високи расходи за услуге по уговору и специјализоване услуге на нивоу већег броја државног органа (у области животне средине, пољопривреде, просвете). Потребно је одабиром приоритета и рационалнијим трошењем постићи уштеде, које процењујемо на око 0,1% БДП-а.

Могуће је остварити умерене уштеде (око 0,03% БДП-а) и на расходима за субвенције финансираних из сопствених прихода (у првој и другој групи органа), када се има у виду да се, поред доминантних субвенција за пољопривреду, субвенције од око 3,5 млрд динара (план за 2012) исплаћују за друге намене.

У области зарада за запослене највеће уштеде су могуће у другој и у петој групи државних органа (агенције и буџетски и ванбуџетски фондови), пошто су у овим групама зараде на знатно вишем нивоу у поређењу са зарадама у осталим групама државних органа. Према расположивим подацима, у појединим случајевима просечне зараде су и четвороструко веће од просека државне управе. Чак и када се изузму екстремна одступања, у највећем броју организација из друге и пете групе зараде су двоструко веће од упоредиве вредности за зараде у државним органима. Делимично се ове разлике могу објаснити вишим степеном стручне спреме (од просечне у државним органима) у органима с малим бројем високо стручних запослених лица. Поред тога, уобичајена је пракса да државни органи кроз прековремени рад, приправност и друге додатке на зараду, без оправданих разлога, увећавају зараде. Приликом процене могућих ефеката уштеде, треба имати у виду да број запослених од око 4.000 у овим организацијама омогућава умерене уштеде и у случају формирања зарада на нижем нивоу. Потребан је и рестриктивнији приступ у области расхода за награде запосленима финансираним из сопствених прихода. У 2011. години за јубиларне и остале награде исплаћено је више од 4 млрд динара из сопствених прихода.<sup>136</sup> Укупан ефекат по основу рационалнијих исплата зарада у наведеним групама стога процењујемо на око 0,1% БДП-а.

Резимирајући уштеде у првој фази консолидације сопствених прихода, процењујемо да су укупни ефекти уштеда (сливања у буџет средстава која су сада изван трезора, смањења расхода за набавку робе и услуга, субвенција и зарада запослених) око 0,4% БДП-а.

**У другој фази уштеде се постижу укидањем и припајањем институција.** Друга фаза концепта промене додатних прихода буџетских корисника подразумевала би преиспитивање сврсисходности буџетских корисника и ванбуџетских фондова. Оправдано би било да се бројне институције укину, пошто је приметно да постоји преклапање у надлежностима и функцијама између различитих институција. Неки примери могућих преклапања су следећи:<sup>137</sup> 1) Министарство животне средине, рударства и просторног планирања; Агенција за заштиту животне средине; Фонд за заштиту животне средине; Завод за заштиту природе Србије; Агенција за хемикалије; 2) Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде; Фонд за подстицање развоја пољопривредне производње; Управа за аграрна плаћања; Управа за заштиту биља; Управа за шуме; Буџетски фонд за шуме Републике Србије, Буџетски фонд за развој ловства, Републичка дирекција за воде; Буџетски фонд за воде; Управа

<sup>135</sup> У једној години купљен рачунарски систем за око 50.000 евра, а наредне године плаћена надоградња рачунарског система у истом износу.

<sup>136</sup> У исплати награда (јубиларних и других) из сопствених прихода нарочито се истиче Министарство унутрашњих послова. У 2011. години за награде је у овом министарству исплаћено око 3,5 млрд динара.

<sup>137</sup> Наведени су министарства а потом различите агенције, фондови и остале институције сродних надлежности.

за ветерину; Управа за пољопривредно земљиште; 3) Министарство за рударство и енергетику; Агенција за енергетику; Агенција за енергетску ефикасност; 4) Министарство просвете и науке; Завод за унапређење образовања и васпитања; Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања и 5) ЈП Нуклеарни објекти Србије, Институт Винча, Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност. Рационализација подразумева да се, упоредо са укидањем различитих институција, њихове функције припоје надлежним министарствима, чиме се не би осетили недостаци укидања институција у ширем друштвеном смислу. У билансном смислу, пребацивање функција на министарства имало би за последицу, с једне стране, делимично повећање обавеза, обима послова и расхода министарстава, али би, с друге стране, биле остварене приметне уштеде у вези с расходима за робу и услуге, зараде, закупнине<sup>138</sup> и друге трошкове које су пре укидања имале различите институције. Потенцијални додатни ефекат у другој фази процењујемо на око 0,2% БДП-а.

Вероватно ће се јавити препреке у спровођењу оштрих резова у области сопствених прихода и аутономије буџетских корисника и ванбуџетских фондова. У формалном смислу, треба имати у виду да постоји око седамдесет закона којима су уведени сопствени приходи. Смањење зарада и губитак у спровођењу аутономних економских мера су истовремено главни разлози отпора који се јавља код буџетских корисника са сопственим приходима у вези са спровођењем потребних мера рационализације. Потребно је једним („кровним“) законом регулисати рад и принципе функционисања преосталих буџетских корисника и ванбуџетских фондова, а важно је и прецизирати строге формалне и суштинске услове за евентуално оснивање нових у будућности.

#### Потенцијални фискални ефекти реформе концепта сопствених прихода (% БДП-а)

	Концепт реформе буџетских корисника и концепта сопствених прихода	
	Прва фаза (2012-): Сопствени приходи на рачуну трезора као општи приход буџета, смањење расхода финансираних из сопствених прихода	Друга фаза (2013-): Консолидација буџетских корисника и ванбуџетских фондова
Прилив у буџет ванбуџетских средстава	0,2	
Јавне набавке	0,1	0,15
Субвенције	0,03	
Расходи за запослене	0,1	0,05
<b>Највећи годишњи ефекат (у 2013, % БДП-а)</b>		0,6
<b>Кумулативни ефекат (2012-2016)</b>		1,5

*Укупне фискалне ефекте реформе у области сопствених прихода процењујемо на око 0,6% БДП-а у 2013. години и на око 1,5% БДП-а у периоду 2012-2016.* Од брзине одлука и њихових имплементација зависе фискални ефекти предложених мера. У 2012. би се могле остварити уштеде из прве фазе, док се највећи ефекат може очекивати у 2013. години (након тога би слабио како би се умањивали извори сопствених прихода, тј. разни непорески и парафискални намети). Имајући у

<sup>138</sup> Требало би размотрити могућност ефикаснијег располагања државном имовином и могућност коришћења државних установа за пословање органа (уместо закупа, куповине и изградње нових објеката).

виду изнете карактеристике у области сопствених и других додатних прихода, пожељне мере рационализације и унапређења буџетског процеса и праксе, процењујемо да потенцијални највећи ефекат фискалне консолидације по овом основу износи око 0,6% БДП-а годишње (у 2013. години). У следећим годинама ефекат се умањује, услед економски оправданог смањења намета привреди који су основни извор сопствених прихода. Процењујемо да би се ефекат редуковао за по 0,2 процентна поена БДП-а годишње и да би укупни потенцијални ефекат за фискалну консолидацију у периоду од 2012. до 2016 износио око 1,5% БДП-а.



## 12. РЕФОРМА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА

### Текућа кретања и проблеми

Услед фискално неодрживих смањења пореских стопа у претходним годинама, попут смањења пореза на зараде у 2007. години, тренутни капацитет пореског система Републике Србије није довољан да се обезбеди одрживо финансирање јавних расхода. Поред неадекватног капацитета пореског система, и сама структура пореског система је проблематична са аспекта алокационе ефикасности и одрживог економског развоја у наредним годинама – фискално оптерећење рада је релативно високо, пореско оптерећење потрошње и имовине је релативно ниско, док велики број квазипореских облика поткопава предвидивост пореског система и представља значајну баријеру за несметано обављање привредне делатности, нарочито у случају малих и средњих предузећа. Неадекватна примена пореских закона у пракси довела је до знатног пораста сиве економије и пореских утаја у претходном периоду.

### Предлог мера

1. Повећање нето пореских прихода за 1% БДП-а и пребацивање пореског оптерећења са зарада на потрошњу тако што би се повећала општа стопа ПДВ-а на 22%, снижена стопа на 10%, пребацила једна петина неегзистенцијалних добара са снижене на општу ПДВ стопу, повећале акцизе на дуван и алкохол, смањили доприноси послодаваца с 17,9 на 10% бруто плате и повећала прогресивност пореза на зараде.
2. Укидање и/или ограничавање квазипореских облика, при чему би се губитак буџетских прихода надоместио средствима из регуларних пореских облика – пореза на имовину на локалном нивоу власти, односно порезом на добит предузећа на републичком нивоу.
3. Унапређење капацитета пореских власти и одлучна борба против сиве економије и пореских утаја.

### Ефекти мера

Промена структуре пореског система која би подразумевала смањено оптерећење рада, односно повећано оптерећење потрошње и имовине, као и укидање/ограничавање парпореских облика, подстицајно би деловало на пословно окружење, побољшало алокацију ресурса и стимулисало би одржив модел привредног развоја. Предложеним мерама би се нето буџетски прихода повећали за 1% БДП, док би се 2% БДП-а пореских прихода пребацило са зарада на потрошњу, чиме би се створио ефекат фискалне девалвације, што би повећало конкурентност домаћих произвођача путем смањења јединичних трошкова рада за близу 7%. На овај начин би се стимулисало смањење изузетно високог спољно-трговинског дефицита. Такође, смањено оптерећење зарада, са 61 на 45 динара на сваких 100 динара нето зараде, у случају радника са минималним зарадама, допринеће већој потражњи за радном снагом и подстаћи ће друштвену подршку за одлучну борбу против сиве економије и пореских утаја – које постају све већа препрека одрживом привредном развоју. Систематска борба против сиве економије може донети 0,5 до 1% БДП-а додатних прихода у средњем року.

**Укупне пореске приходе неопходно је повећати за 1% БДП-а у кратком року, како би се обезбедио одговарајући обим средстава за финансирање постојећих јавних расхода.** Фискалну консолидацију није могуће спровести искључиво мерама штедње на страни јавних расхода с обзиром на тренутну висину јавног дуга, постојање знатног структурног дефицита и чињенице да рационализација и реструктурирање система јавних расхода захтева период од неколико година.<sup>139</sup> Такође, услед процеса приближавања ЕУ и ребалансирања привреде ка одрживом моделу економског раста, који подразумева виши ниво извоза и ниже учешће увоза – задржавање тренутних пореских стопа значило би смањење пореских прихода у Србији у наредним годинама. Наиме, смањење трговинског дефицита имплицира смањење прихода од пореза на додату вредност (ПДВ), који се обрачунава на увоз, али не и на извоз, док смањење царинских стопа у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању подразумева смањење прихода од царина.

**Фискални савет сматра да је неопходно повећање пореских прихода од 1% БДП-а у кратком року једино могуће остварити повећаним опорезивањем потрошње.** Евентуално повећање пореза на добит предузећа не би могло да резултира повећањем прихода у кратком року, с обзиром на годишњи обрачун обавеза у случају овог пореског облика. Такође, могућности за повећање прихода из овог извора делимично су ограничене израженом регионалном пореском конкуренцијом и стопама пореза на добит у околним државама.<sup>140</sup> Евентуално повећање јавних прихода путем пореза на имовину такође захтева одређени дужи период прилагођавања и не може дати неопходне резултате у кратком року. Такође, овај приступ би захтевао измену система финансирања локалних самоуправа, јер приходи од пореза на имовину припадају локалним властима, док је структурни фискални дефицит лоциран на централном нивоу власти. На крају, Фискални савет сматра да би евентуално повећање јавних прихода путем повећања пореских намета на зараде имало изразито негативне ефекте на плану запошљавања и да представља опцију која би тешко била одржива у средњем року.

**Неопходно повећање јавних прихода од 1% БДП-а – путем додатног опорезивања потрошње, могло би се остварити повећањем стопе ПДВ-а и повећањем акциза.** Повећањем стопе ПДВ-а за 1 процентни поен, снижене стопе са 8% на 9% и опште стопе са 18% на 19%, остварило би се близу 0,7% БДП-а додатних прихода у кратком року. Преостале неопходне приходе од 0,3% БДП-а могуће је остварити повећањем акцизних намета, пре свега у области акциза на дуванске прерађевине и алкохолна пића. Такође, додатни приходи се могу остварити пребацивањем одређених неегзистенцијалних категорија производа са снижене стопе ПДВ-а на општу стопу ПДВ-а.

**Фискални савет препоручује да се преиспита економска оправданост тренутне структуре пореског система Србије.** Улога пореског система је у томе да на предвидљив, економски ефикасан и друштвено правичан начин обезбеди адекватан износ средстава неопходних за несметано и одрживо финансирање јавних расхода. У

<sup>139</sup> Једина алтернатива повећању прихода за 1% БДП-а у кратком року могло би бити једнократно смањење плата и пензија за 5%. Поменуто једнократно смањење плата и пензија у овом би случају било неопходно извршити поврх планираних смањења јавних расхода, која, између осталог, укључују и замрзавање плата и пензија у периоду од једне или две године.

<sup>140</sup> Будући да порез на добит предузећа износи 10% у Бугарској и БЈР Македонији, односно 16% у Румунији, Фискални савет сматра да би свако евентуално повећање стопе пореза на добит преко 15% у Србији било извесно контрапродуктивно, док би се могле анализирати могућности за делимично повећање пореза на добит испод овог износа. Такође, постоји простор за знатно повећање прихода из овог пореског облика путем укидања великог броја пореских изузећа и пореских кредита.

стручној јавности постоји консензус да је у наредном периоду неопходно променити модел економског раста Србије – тако да главни покретачи раста постану извоз и инвестиције уместо потрошње (Бајец, Петровић, Стаменковић и др., 2011; Светска банка, 2012). У овом контексту, Фискални савет предлаже да се размотре алтернативни приступи пореској реформи који би стимулисали прелазак привреде на одрживи модел економског раста. На пример, Арсић и др. (2010) сугеришу приходно неутралну реформу којом би се знатан обим пореског оптерећења пребацио са зарада на потрошњу – тако што би се смањили доприноси за социјално осигурање, повећала прогресивност пореза на зараде и повећало оптерећење порезом на додатну вредност.<sup>141</sup> Имајући у виду приличан раст квазипореских намета у последњих неколико година, како на локалном тако и на републичком нивоу, такође би било упутно размотрити укидање и/или ограничавање квазипореских намета и њихову замену приходима од стандардних пореских облика.

***Предложени правац пореске реформе, која би подразумевала пребацивање пореског терета са зарада на потрошњу, створио би позитивне подстицаје у привреди Србије:***

*а) Регионална конкурентност и одрживи модел привредног развоја.* Повећање стопе ПДВ-а учинило би домаће произвођаче добара конкурентнијим у односу на стране произвођаче, како на домаћем тржишту тако и на страним тржиштима – јер се ПДВ обрачунава на увоз добара, али не и на извоз добара. Фискално растерећење зарада додатно би поправило конкурентност домаћих произвођача, јер би довело до делимичног смањења трошкова производње у радно интензивним гранама.<sup>142</sup> Такође, повећање стопе ПДВ-а стимулисало би промену структуре агрегатне тражње у Србији, која је дугорочно неодржива – у смеру смањења потрошње (која се опорезује ПДВ-ом) и повећања извоза и инвестиција (који су изузети од опорезивања у систему ПДВ-а).

*б) Ефикаснија борба против пореских утаја и повећање регистроване запослености.* У највећем броју транзиционих држава Источне Европе, укључујући Србију, пореске утаје су прилично заступљене.<sup>143</sup> Пореске утаје су највише заступљене у сегменту нерегистрованих прихода од рада – услед непријављивања радника, или пријављивања радника на минималну или потцењену пореску основицу.<sup>144</sup> С друге стране, пореске утаје је најтеже вршити у систему ПДВ-а, где је неопходно организовати ланац утаја дуж читавог производног ланца. Отуда би предложена пореска реформа имплицирала (по дефиницији) моментално смањење обима сиве економије и пореским властима би омогућила да се више ослањају на најмоћније оруђе у борби против пореских утаја – систем ПДВ-а. Такође, предложено фискално растерећење зарада, нарочито у сегменту најнижих зарада, помогло би стварању

---

<sup>141</sup> Резултати студије ОЕЦД (2010) такође сугеришу позитивне економске ефекте услед пребацивања пореског оптерећења са рада на потрошњу, јер опорезивање рада негативније утиче на привредну активност од опорезивања потрошње.

<sup>142</sup> Пребацивање пореског оптерећења са зарада на потрошњу ствара ефекат тзв. *фискалне девалвације*, јер долази до ефективног појефтичења извозних производа домаћих произвођача. Предност фискалне девалвације у односу на номиналну девалвацију је та што не проузрокује повећање трошкова извозника по основу сервисирања инокредита или увоза репроматеријала.

<sup>143</sup> Schneider et al. (2010) процењују обим сиве економије на 36,5% БДП-а у транзиционим државама, наспрам 13,5% БДП-а у развијеним државама ОЕЦД.

<sup>144</sup> Пореске утаје услед пријављивања радника на потцењену пореску основицу посебно је тешко идентификовати и успешно процесуирати у пракси, с обзиром на то да није лако скупити релевантне доказне материјале – нарочито у условима незапослености од преко 20%, и тешко је очекивати кооперативност од стране оштећених радника.

стимулативног привредног амбијента за пријављивање постојећих нерегистрованих радника и отварање нових радних места у наредном периоду.<sup>145</sup>

**Постоје различити приступи којима би се пореско оптерећење могло пребацити са зарада на потрошњу.** С обзиром на то да доприноси за социјално осигурање представљају најзнатније фискално оптерећење зарада, три пута веће од пореза на зараде – било које осетније фискално растерећење зарада захтева смањење социјалних доприноса.<sup>146</sup> У овој анализи усмерићемо се на приступ који подразумева фискално растерећење зарада путем смањења доприноса на терет послодавца, иако су у стварности могуће разне алтернативе.<sup>147</sup> Такође, постоје различите опције када је реч о повећању пореског оптерећења потрошње. Најзначајнији извор додатних пореских прихода од потрошње свакако је ПДВ, али је ограничене додатне приходе могуће остварити и повећањем појединих акциза, пре свега акциза на дуванске прерађевине. У случају повећања пореза на додату вредност, постоје опције да се повећа стопа ПДВ-а, да се промет неегзистенцијалних добара премести са снижене стопе ПДВ-а на општу стопу ПДВ-а, или нека комбинација ова два приступа.

**Табела 12.1. Износ годишњих субвенција ПДВ-а по просечном домаћинству за различита добра опорезована по сниженој стопи од 8%, 2009. (динари)**

Децилна расподела по потрошњи домаћинства	Хлеб и пекарски производи	Млеко и млечни производи	Месо и риба	Лекови	Комуналне услуге
1	1.237	1.125	1.547	765	325
2	1.375	1.538	2.292	792	641
3	1.355	1.789	2.933	906	832
4	1.496	2.010	3.546	995	1.156
5	1.634	2.264	4.259	1.082	1.188
6	1.637	2.410	4.645	1.272	1.462
7	1.738	2.553	5.290	1.447	1.631
8	1.787	2.736	5.883	1.506	1.759
9	1.802	3.117	7.299	1.835	2.114
10	2.097	3.650	9.614	2.350	2.501

Извор: Арсић и Алтипармаков. 2011.

Напомена: Калкулације узимају у обзир величину домаћинства.

**Смисао опорезивања основних егзистенцијалних производа по сниженој стопи ПДВ-а је да се заштите социјално угрожени слојеви становништва, али је у стручној литератури познато да систем ПДВ-а није оптимално оруђе за спровођење социјалне политике.** Иако социјално угрожени слојеви становништва највећи проценат своје потрошње усредсређују на основна (егзистенцијална) добра, у апсолутном номиналном износу највеће трошкове на основна добра остварују грађани са натпросечним животним стандардом – јер је њихова потрошња у номиналном износу

<sup>145</sup> Неодмерено фискално оптерећење зарада представља само један од узрока проблема на тржишту рада. Други проблеми укључују ригидно радно законодавство и неадекватан образовни профил радне снаге.

<sup>146</sup> Смањење доприноса не би угрозило систем социјалног осигурања у Србији који функционише по принципу „проточног бојлера“, па је недостатак средстава од доприноса могуће надоместити средствима из општих пореских прихода – што иначе представља свакодневну праксу током дугог низа година.

<sup>147</sup> На пример, могуће је комплетно укинути доприносе за здравство и прећи на систем финансирања здравствене заштите из општих пореских прихода. Овај приступ ипак није могуће реализовати у кратком року, с обзиром на неопходност детаљне ревизије функционисања здравственог система.

највећа. Отуда највећи износ имплицитних субвенција ПДВ-а, које представљају губитак пореских прихода услед опорезивања по сниженој стопи ПДВ-а – управо остварују домаћинства са натпросечним животним стандардом и највишом регистрованом потрошњом (табела 12.1). Добра пореска пракса сугерише да је економски оптимално имати систем ПДВ-а са јединственом стопом, при чему би се стандард угрожених слојева становништва заштитио одговарајућим мерама социјалне политике и циљаним програмима јавних расхода (Ебрил и др., 2001).

**Листа добара опорезивих по сниженој стопи ПДВ-а у Србији превише је обимна у односу на добру пореску праксу.** Тренутно листа укључује хлеб и пекарске производе, млеко и млечне производе, брашно, шећер, јаја, уље, воће, поврће, месо, комуналне услуге, лекове, вештачко ђубриво, дрво за огрев, природни гас, компјутерску опрему, књиге, дневне новине и хотелски смештај. Процене говоре да око 40% опорезивог промета ПДВ-а потпада под снижену стопу ПДВ-а. Од земаља у региону, системи ПДВ-а у Црној Гори и Македонији такође опорезују превише велики број добара по сниженој стопи ПДВ-а. У Хрватској је листа добара опорезивих по сниженим стопама ПДВ-а знатно мања и укључује најосновнија егзистенцијална добра – хлеб (али не и остале пекарске производе), млеко (али не и остале млечне производе), лекове, као и књиге, новине и хотелски смештај. Босна и Херцеговина, Бугарска и Словачка определиле су се за економски оптимални дизајн система ПДВ-а са (практично) јединственом стопом ПДВ-а. Чешка, која је донедавно имала скоро идентичну структуру система ПДВ-а као и Србија, са великим бројем добара опорезивих по сниженој стопи ПДВ-а – 2011. године усвојила је законске измене које прописују укидање снижене стопе ПДВ-а и фазно увођење јединствене стопе ПДВ-а до 2013. године. Отуда је, са становишта оптималног управљања ограниченим јавним средствима у наредном периоду упутно размотрити смањење листе добара опорезивих по сниженој стопи ПДВ-а и ефикасније спровођење циљева социјалне политике на страни буџетских расхода.

*Да ли је ПДВ могуће наплаћивати по реализацији?*

Системи ПДВ-а замишљени су тако да порески обвезници своје обавезе према држави уплаћују на крају обрачунског периода (месечно или тромесечно), у зависности од фактурисаног промета. Системи ПДВ-а у читавој ЕУ функционишу на основу фактурисаног промета, иако прописи ЕУ остављају могућност државама чланицама да у посебним секторима, или посебним групама обвезника, омогуће плаћање обавеза у вези с ПДВ-ом по реализованом уместо по фактурисаном промету. Међутим, искуства неколицине земаља која дозвољавају појединим групама обвезника плаћање ових обавеза по реализацији – изразито су негативна, тако да већина ових земаља разматра укидање опције за плаћање обавеза у вези с ПДВ-ом по реализованом промету.

У делу јавности у Србији постоји заблуда да је тренутни систем ПДВ-а неадекватан јер захтева плаћање пореских обавеза држави „унапред“ – што наводно представља велики проблем за пословање малих и средњих предузећа. Заправо, у актуелном систему ПДВ-а, који је базиран на фактурисаном промету, мала и средња предузећа своје обавезе држави плаћају у просеку 55 дана након фактурисања – јер мала и средња предузећа најчешће плаћају ПДВ тромесечно, до 10. дана у наредном месецу, што подразумева да просечно време плаћања износи  $45 + 10 = 55$  дана након фактурисања (уз претпоставку да је пословање предузећа равномерно временски распоређено, просечно време фактурисања је средина тромесечног интервала, односно период од 45 дана).

Период плаћања од 55 дана након фактурисања је адекватан у највећем броју европских привреда које не пате од проблема хроничне неликвидности. Међутим, у Србији је дужи низ година изражен проблем неликвидности привреде, при чему може проћи и пола године од тренутка фактурисања промета до његове реализације и наплате. Реч је о суштинском и структурном проблему српске привреде који је могуће, и потребно, решавати адекватним привредним мерама, попут ефикаснијег спровођења стечајних процеса. Овај проблем није могуће решавати променом система ПДВ-а, чија тренутна структура прати добру пореску праксу и трендове из највећег броја европских земаља. Са пореског становишта, једина расположива опција је евентуално повећања прага за улазак у систем ПДВ-а, са тренутних 4 милиона динара на 6 милиона динара годишњег промета – уколико би овај корак помогао осетнијем броју малих и средњих предузећа.

**Општа стопа ПДВ-а од 18% у Србији је међу најнижим у региону.** Општа стопа ПДВ-а у Мађарској износи 27%, у Хрватској 25%, у Румунији 24%, у Бугарској 20%, док у БЈР Македонији општа стопа ПДВ-а износи 18%, исто као у Србији.<sup>148</sup> Можемо закључити да постоји простор за повећање стопе ПДВ-а у Србији за неколико процентних поена, у склопу свеобухватне пореске реформе која би подразумевала пребацивање пореског оптерећења са рада на потрошњу. У оквиру поменуте реформе, такође би било упутно размотрити прогресивније опорезивање зарада – путем повећања неопорезивог цензуса и повећања пореске стопе која се примењује на износ зараде преко неопорезивог цензуса.<sup>149</sup> Прогресивније опорезивање зарада омогућило би да се најзначајније фискално растерећење зарада пружи запосленима са најнижим зарадама – где је степен незапослености најизраженији и где су лоцирани најугроженији радници. У табели 12.2. можемо приметити да је фискално оптерећење у случају радника који прима половину просечне зараде, што у Србији отприлике одговара минималној заради. тренутно у Србији највише у региону после Румуније.<sup>150</sup> У наставку презентујемо, илустративно, један нацрт пореске реформе која подразумева пребацивање пореског оптерећења са зарада на потрошњу у износу од 2% БДП-а, уз поменуто неопходно обезбеђивање 1% додатних прихода БДП-а у кратком року.

<sup>148</sup> Босна и Херцеговина има јединствену стопу ПДВ-а од 17%, што с обзиром на одсуство снижене стопе ПДВ-а представља знатно више оптерећење у односу на наш систем. Црна Гора има општу стопу од 17% и снижену стопу ПДВ-а од 7%, али црногорске привредне прилике нису упоредиве са српским.

<sup>149</sup> Прогресивније опорезивање зарада би у тренутном систему изазвало негативне ефекте на финансирање локалних самоуправа – јер би дошло до регресивне расподеле средстава од неразвијених општина ка најразвијенијим општинама (Алтипармаков, 2011). Потенцијална решења овог проблема леже у промени система финансирања локалних самоуправа – тако да порез на зараде постане доминантно приход централног нивоа власти, или евентуално увођење централизоване расподеле прихода од пореза на зараде. У супротном, прогресивније опорезивање зарада неће бити могуће спровести у постојећим условима.

<sup>150</sup> Подаци у табели 12.2. приказују фискално оптерећење зарада као проценат нето зараде, што је одомаћена пракса у Србији. Међународна пракса је да се фискално оптерећење зарада приказује као проценат укупних трошкова послодавца (*брutto-2* зараде). У суштини је реч о еквивалентним концептима, али је при компаративној анализи различитих земаља неопходно обратити пажњу на то да ли су релевантне статистике изражене као проценат нето зараде или као проценат укупних трошкова послодавца.

**Табела 12.2. Фискално оптерећење зараде у земљама региона, као проценат нето зараде, за раднике који примају зараду једнаку 50%, 100% и 200% националног просека**

Држава	Фискално оптерећење за различите нивое зарада		
	50% просечне зараде	100% просечне зараде	200% просечне зараде
Словачка	58%	74%	82%
Румунија	73%	77%	82%
Бугарска	52%	52%	52%
Чешка	58%	74%	84%
Македонија	42%	47%	50%
Хрватска	49%	62%	85%
Србија	61%	64%	66%
Србија – реформа	45%	54%	59%

Извор: Калкулације Фискалног савета на основу званичних националних података

**Илустративни сценарио пореске реформе:** повећање снижене стопе ПДВ-а за 2 процентна поена, повећање опште стопе ПДВ-а за 4 процентна поена, уз пребацивање 1/5 неегзистенцијалних добара са снижене стопе на општу стопу, делимично повећање акцизних намета, пре свега на дуванске прерађевине, и смањење стопе доприноса на терет послодавца са садашњих 17,9% на 10% бруто зараде. Такође, пореска реформа би подразумевала прогресивнију структуру пореза на зараде како би се највеће фискално растерећење омогућило у сегменту најугроженијих радника са најнижим примањима. У том циљу, у овом примеру симулирана је опција која подразумева повећање износа неопорезивог цензуса на 16.500 динара месечно, уз повећање номиналне стопе пореза на зараде са 12% на 15%. Поред неопходног повећања укупних јавних прихода од 1% БДП-а, предложена пореска реформа омогућила би знатно пребацивање пореског терета са зарада на потрошњу у укупном износу од 2% БДП-а. Такође, предложени правац пореске реформе резултирао би смањењем неједнакости животног стандарда у друштву – јер би повећање ПДВ-а имало пропорционалне, а фискално растерећење зарада прогресивне дистрибутивне ефекте. Предложена пореска реформа би повећала конкурентност домаћих произвођача, јер би у просеку довела до смањења јединичних трошкова рада за послодавце од 6,7%.<sup>151</sup> У табели 12.3. приказани су ефекти предложене пореске реформе на раднике са различитим нивоима зарада, док су у Анексу дати приходни ефекти појединих, илустративних, мера које се могу имплементирати у оквиру свеобухватног пакета пореске реформе.

**У средњем року, у циљу успостављања предвидљивог пореског система и стимулативног окружења за привредну делатност, потребно је укинути и/или ограничити квазипореске намете на локалном и републичком нивоу, као и највећи број пореских кредита код пореза на добит предузећа.** Квазипорески намети стварају диспропорционално оптерећење за релативно мале привредне субјекте и на тај начин отежавају несметано функционисање тржишне привреде. Такође, потребно је преиспитати сврсисходност постојања различитих пореских кредита, пре свих кредита за улагање у основна средства, у случају пореза на добит предузећа – с обзиром на то да међународна пракса имплицира неисплативост оваквих облика пореских стимулација у

<sup>151</sup> Поменуто је да смањење јединичних трошкова рада путем фискалне девалвације, уместо путем номиналне девалвације курса динара, не проузрокује додатне трошкове за извознике услед сервисирања инокредита или увоза репроматеријала.

случају ниске номиналне стопе пореза на добит, као што је случај у Србији.<sup>152</sup> Губитак прихода од укидања приличног броја квазипореских намета на нивоу Републике могао би се надоместити поменутиим укидањем изузећа и кредита код пореза на добит, док је губитак прихода на локалном нивоу могуће надоместити знатнијим опорезивањем имовине.

**Табела 12.3. Фискални намети на зараде (порез на зараде + доприноси запосленог + доприноси послодавца), на 100 динара нето зараде радника, за различите нивое зарада**

Ниво зараде	Запослени (%)	Постојећи систем	Пореска реформа
50% просечне зараде (минималац)	20	61,0	44,5
75% просечне зараде (медијана)	30	63,3	50,5
<i>Просечна зарада</i>	<i>15</i>	<i>64,5</i>	<i>53,6</i>
150% просечне зараде	20	65,7	56,9
250% просечне зараде	10	66,7	59,7
350% просечне зараде	4	67,1	60,9
500% просечне зараде	1	67,4	61,8

Извор: Калкулације Фискалног савета

*У средњем року, потребно је побољшати степен наплате пореза на имовину физичких лица на локалном нивоу и увести обавезу да и правна лица порез на имовину обрачунавају на основу процењене тржишне вредности.* Како тренутни приходи од пореза на имовину у Србији износе свега око 0,7% БДП-а, постоји простор за њихово осетније повећање у наредном периоду. Прелиминарни резултати Пописа становништва из 2011. године имплицирају постојање 3 милиона стамбених јединица у Републици Србији, док је по последњим пореским евиденцијама непуних 2 милиона стамбених јединица регистровано за порез на имовину. Пребацивање администрације пореза на имовину са нивоа Републике на локални ниво у 2007. години – није дало очекиване резултате у погледу бољег обухвата пореских обвезника.<sup>153</sup> У наредном периоду, неопходно је снажније афирмисати порез на имовину као један од кључних извора јавних прихода на локалном нивоу – увођењем адекватних финансијских пенала за општине које имају велики број нерегистрованих стамбених објеката. Такође, неопходно је ускладити порески третман физичких и правних лица, јер физичка лица плаћају порез у складу са проценом тржишне вредности некретнина, док се порез на имовину правних лица базира на књиговодственој вредности, која је вишеструко мања од стварне тржишне вредности.

*Увођење нових пореских облика у оквиру процеса фискалне консолидације, чему су прибегле поједине европске државе током последње економске кризе – представља приступ који може да пружи додатне јавне приходе у средњем року, али прилично скромног обима.* У великом броју европских земаља биле су разматране

<sup>152</sup> Ефективна стопа пореза на добит предузећа износила је свега 6,5% у 2010. години, првенствено услед пореских кредита за улагање у основна средства. Укидањем ових кредита могли би се остварити додатни приходи од преко 0,5% БДП-а на годишњем нивоу.

<sup>153</sup> Поједине општине су оствариле знатно повећање обвезника пореза на имовину – нажалост, реч је о минималном броју изолованих случајева. Такође, надлежни републички органи често су одбијали да локалним самоуправама доставе релевантне податке неопходне за проширење обухвата пореза на имовину.



могућности за увођење додатног пореза на нездраву храну и/или различити приступи (додатном) опорезивању финансијског сектора. Фискални савет сматра да евентуално додатно опорезивање нездраве хране у Србији не би било опортуно – услед високих административних трошкова примене и веома ограничених могућности за додатне јавне приходе.<sup>154</sup> У погледу опорезивања финансијског сектора, и даље се нису искристалисале јасне смернице у оквиру ЕУ. Порез на финансијске трансакције, који је својевремено био примењиван у Србији, представља веома дисторзиван порески облик, нарочито у случају да његово увођење није координисано у оквиру већег броја земаља и шире економске уније. Отуда добра пореска пракса сугерише да би евентуално опорезивање финансијског сектора требало да буде базирано на економској снази финансијских институција (ММФ, 2010). Најчешће разматран приступ опорезивању финансијског сектора јесте порез на финансијско посредовање (*financial activities tax*), који се заснива на апроксимацији додате вредности дате финансијске институције (збиру остварених профита и трошкова за плате запослених) и који представља неку врсту супститута за стандардно опорезивање додате вредности, с обзиром на то да су финансијске институције изузете из система ПДВ-а. Приходни потенцијал евентуалног увођења овог пореског облика у Србији износио би између 0,2% и 0,3% БДП-а.<sup>155</sup> Неопходно је да евентуално разматрање опорезивања финансијског сектора прати актуелну европску праксу и да буде координисано са аспекта стабилности и солвентности финансијског система Србије.

#### *Сива економија, пореске утаје и унапређење капацитета пореских власти*

Сива економија и пореске утаје су знатно више заступљене у транзиционим државама него у развијеним. Schneider и други (2010) процењују обим сиве економије на 36,5% БДП-а у транзиционим државама, наспрам 13,5% БДП-а у развијеним државама ОЕСД. Међутим, важно је нагласити да се поменуте процене односе на укупан промет у сивој зони, док је за процену додатних буџетских прихода из сиве зоне релевантна величина – *додата вредност у сивој зони*, која, у зависности од структуре привредне активности, може бити два, три или четири пута мања од процене укупног промета у сивој зони. У широј јавности, често се мешају процене промета и додате вредности у сивој зони, што доприноси нереалним очекивањима у погледу додатних прихода који се могу остварити путем опорезивања сиве зоне у Србији. Још један узрок нереалних очекивања у овом сегменту су имплицитне претпоставке да је сиву економију у Србији могуће малтене комплетно елиминисати одлучном акцијом државних органа. Међутим, сива економија и пореске утаје присутне су и код најразвијенијих држава света. Тако, Schneider et. al (2010) и Schneider (2009) процењују промет у сивој зони у развијеним државама попут Швајцарске или Велике Британије на око 10% БДП-а, сиву економију Шпаније, Грчке или Италије на око 25% БДП-а, односно сиву економију транзиционих држава попут Бугарске, Румуније, Македоније или Србије у опсегу од 30% до 40% БДП-а. Отуда, узимајући у обзир административна и друштвена ограничења присутна у Републици Србији, није реално очекивати да би одлучна акција државних органа могла да у средњем року смањи сиву економију у

<sup>154</sup> Уместо додатног опорезивања нездраве хране, било би ефикасније размотрити пребацивање појединих неегзистенцијалних добара са снижене стопе ПДВ-а на општу стопу ПДВ-а.

<sup>155</sup> Могућа имплементација овог пореског облика подразумевала би да се по сниженој стопи ПДВ-а опорезује пореска основица која би била једнака збиру профита и средстава за трошкове запослених у финансијским институцијама. Из опорезивања би требало искључити осигуравајућа друштва која већ плаћају (комплементарни) порез на премије осигурања од 5%.

Србији на ниво испод 25% БДП-а, што представља актуелну процену сиве економије у Италији на пример. Простор за ефикаснију борбу против пореских утаја свакако да постоји, међутим реалне процене могућих додатних прихода у средњем року крећу се у опсегу од 0,5% до 1% БДП-а. Међутим, реализација планова за ефикаснију борбу против сиве економије захтеваће неподељену друштвену подршку и ефикасније деловање државних органа – путем знатног унапређења рада Пореске управе и евентуалног формирања специјализованог управног суда за област пореских утаја.

Студија Међународног монетарног фонда *Serbia: Implementing corporate strategies on organization, information technology, and compliance management in tax administration*, из децембра 2011. године, идентификује знатан простор за унапређење рада и резултата Пореске управе Републике Србије. Главне области могућих побољшања су организациона структура Пореске управе, ефикаснија употреба информационе технологије, као и унапређење броја и квалификација запослених.

Поменута студија резимира да је организациона структура Пореске управе застарела, да укључује неодговарајуће системе и процедуре, ограничене материјалне и људске ресурсе, информационе системе и апликације. Нарочиту пажњу треба посветити превише разгранатој и аутономној мрежи организационих јединица. Организационе јединице Пореске управе широм Србије (њих око 200) имају превелику аутономију и често инструкције из централе сматрају необавезујућим. Потребно је ојачати организациону структуру и обавезати организационе јединице на имплементацију одлука централне установе. Структура запослености у Пореској управи није одговарајућа. Мали број запослених ради у централни пореске управе (5%, наспрам 10-15% према најбољим светским искуствима), при чему је више од половине запослених у централни задужено за послове управљања и оперативног пословања централе (према искуствима, за ове послове довољна је једна четвртина).

***Без обзира на одабрани правац пореске реформе, неопходно је унапредити административне капацитете пореских власти и започети одлучну друштвену акцију против сиве економије и пореских утаја.*** У добром делу домаће јавности не постоји јасно разумевање о штетности сиве економије и пореских утаја – често се непријављени рад на црно сматра мањим злом од немогућности проналажења било каквог запослења. Иако је ово веровање неосновано, пореска реформа која би прилично смањила фискално оптерећење рада, нарочито у сегменту најнижих зарада – додатно би помогла да се разбију друштвене заблуде о оправданости неплаћања „неразумно високих“ пореских намета. Такође, неопходно је елиминисати иманентне неправичности у оквиру тренутног пореског система, попут привилегованог третмана ауторских хонорара, адвоката или имовине у поседу правних лица – како би се у друштву створила широка подршка напорима за изградњу кредибилног, предвидивог и одрживог пореског система, који представља кичму свих демократских друштава и тржишних економија. У оквиру унапређења административних капацитета пореских власти, било би упутно размотрити и формирање специјализованог пореског управног суда – будући да домаћа и међународна пракса сугеришу да систем општих судова често није у позицији да адекватно обрађује уско специјализовану област попут пореских утаја. Одлучна системска борба против пореских утаја могла би у средњем року резултирати повећањем прихода од 0,5% до 1% БДП-а (Ранђеловић, 2011).<sup>156</sup>

<sup>156</sup> У широј јавности често се прецењују потенцијални додатни приходи услед сузбијања сиве економије и пореских утаја. Међутим, наизглед скромно повећање прихода од 0,5% БДП-а не треба схватити погрешно – евентуални изостанак борбе против сиве економије значио би губитак постојећих пореских прихода и озбиљно урушавање привредног система Републике Србије.

**АНЕКС – Приходни ефекти различитих реформских мера у области пореске политике**

Пореска мера	Приходни ефекат % БДП-а
Повећање стопе ПДВ-а за 1%	0,7
Повећање стопе ПДВ-а за 2%	1,4
Повећање стопе ПДВ-а за 3%	2,0
Повећање стопе ПДВ-а за 4%	2,7
Повећање стопе ПДВ-а за 3%, уз пребацивање 1/5 неегзистенцијалних добара са снижене стопе на општу стопу	2,5
Повећање стопе ПДВ за 4%, уз пребацивање 1/5 неегзистенцијалних добара са снижене стопе на општу стопу	3,2
Повећање снижене стопе ПДВ-а за 2%, повећање опште стопе ПДВ-а за 4%, уз пребацивање 1/5 неегзистенцијалних добара са снижене стопе на општу стопу	2,7
Смањење стопе доприноса на терет послодавца са 17,9% на 8% бруто зараде	-2,5
Смањење стопе доприноса на терет послодавца са 17,9% на 10% бруто зараде	-2,0
Повећање неопорезивог цензуса на 16.500 динара, уз повећање пореске стопе на зараду на 15%	0,0
Повећање неопорезивог цензуса на 25.000 динара, уз повећање пореске стопе на зараду на 20%	0,0

## Коришћена литература

Alesina, A. and R. Perotti, (1995). "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries", *Economic Policy*, Vol. 10. No. 21.

Allen, R and D. Radev (2006). "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, No. 4, OECD.

Алтипармаков, Н. (2011). „Наплата и расподела пореза на зараде у Србији: поглед унапред“, *Квартални монитор*, број 23, Београд.

Алтипармаков, Н. (2012). *Да ли текуће финансирање пензија у Србији има алтернативу?* Радни папир 2012/01, Фискални савет Републике Србије.

Арсвић, М. (2010). *Подстицање инвестиција и запошљавања у Србији: субвенције versus унапређење пословног амбијента*. Квартални монитор. број 22. Београд: ФРЕН.

Арсвић, М., Н. Алтипармаков, С. Ранђеловић, А. Бућић, Д. Васиљевић. и Т. Левитас (2010). *Пореска политика у Србији – поглед унапред*, Фонд за развој економске науке, Београд.

Арсвић, М. и Н. Алтипармаков (2011). „Правичност ПДВ система у Србији – тренутно стање и могуће реформе“, Радни папир 2011/01, Фискални савет Републике Србије.

Арсвић, М., А. Нојковић, С. Ранђеловић и С. Мићковић (2012). *Структурни фискални дефицит и динамика јавног дуга Србије*, Монографија у припреми.

Арсвић, М. и М. Пејић (2012). „Нова фискална правила за унапређење контроле јавног дуга у ЕУ“, *Квартални монитор*, број 27.

Бајец, Ј., П. Петровић, С. Стаменковић и др. (2010). *Посткризни модел економског раста и развоја Србије 2011–2020*, Фонд за развој економске науке и Економски институт, Београд.

Baldacci, E., I. Petrova, N. Belhocine, G. Dobrescu and S. Mazraani (2011). "Assessing Fiscal Stress", IMF Working Paper WP/11/100.

CCRE–CMRE (2011). *EU Subnational governments: 2010. key figures*, Dexia.

CCRE–CMRE (2011). *Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*, Dexia.

Credy, J. (1998). "Are Consumption Taxes Regressive", *Australian Economic Review*, Vol 31, No. 3.

Czech National Bank (2012). *Effect of regulated prices and other administrative measures on inflation in 2008-2009 and their expected future development*.

Dabla-Norris, E. (2006). "The challenge of fiscal decentralization in transition countries", *Comparative Economics Studies*, Vol 48, p.p. 100–131.

Davoodi, H. and H. F. Zou (1998). "Fiscal decentralization and economic growth: A cross-countris study", *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, pp. 244–257.

Ebrill, L., M. Keen, J-P. Bodin and V. Summers (2001). *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington, USA.

European Commission (2012). *European economic forecast - spring 2012*.

European Union (2011). *Treaty on Stability, Coordination, and Governance in Economic and Monetary Union*.

Eurostat (2008). *Taxation trends in the European Union*.

Escolano, J. (2010). *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*, Tehnical Notes and Manuals, IMF – Fiscal Affairs Department, Washington.

Фискални савет (2012). *Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије*.

Helbling, T., A. Mody and R. Sahay (2004). "Debt Accumulation in CIS-7 Countries: Bad Luck. Bad Polices or Bad Advice?", IMF Working Paper 04/93, IMF, Washington.

Ilzetzki, E., E.G. Mendoza and C. Vegh (2009). "How Big are Fiscal Multipliers?", CEPR Policy insight No. 39.

IMF (2010). *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Washington, USA.

IMF (2010). "Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation", *World Economic Outlook 2010*.

IMF (2011). *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies*, Washington, USA.

Лаушев, Ј. (2012). „Public Sector Pay Gap in Serbia during Large-Scale Privatisation, by Educational Qualification“, *Економски анали*, број 192, Економски факултет, Београд.

Lessmann, C. (2006). "Fiscal Decentralization an Regional Disperity: A Panel Data Approach for OECD Countries", Ifo Working Paper No. 25.

Martin, J. and E. Whitehouse (2008). "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 66.

Министарство финансија Републике Србије (2011). *Извештај о државној помоћи у Републици Србији за 2010. годину*.

Monslave. C. (2011). "Railways Reform in South East Europe and Turkey On the Right Track?", World Bank Report No. 60223 CA.

Mulas-Granados, C., T. Koranchelian and A. Segura-Ubiergo (2008) "Reforming Government Subsidies in the New Members States of the European Union", IMF Working Paper No. 08/165.

NALED – Национална алијанса за локални економски развој (2012). *Мостови и ћуприје – систем непореских и парафискалних форми у Републици Србији*, Радни папир, Београд.

OECD (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies.

OECD (2011). *OECD Economic Outlook*, Volume 2011/1.

Петровић, П. (2010). „Краткорочни фискални подстицај или смањивање буџетског дефицита?“, *Квартални мониторинг*, број 21, Београд.

Pitlik, H. and M. Schratzenstaller (2011). "Growth Implications of Structure and Size of Public Sectors", WIFO Working Paper 404/2011.

Presbitero, A. F. and M. Arnone (2006). "External Debt Sustainability and Domestic Debt in Heavily Indebted Poor Countries", MPRA Paper No. 1396.

Ракић, Н. и Р. Кјапе (2008). „Разлике између мушкараца и жена у пензијском систему Србије“, *Квартални мониторинг*, број 14, Београд.

Ранђеловић, С. (2011). „Смањење пореске евазије на рад као инструмент фискалне консолидације?“, *Квартални мониторинг*, број 25–26, Београд.

Reinhart, C. and V. Reinhart (2009). "Fiscal Stimulus for Debt Intolerant Countries", MPRA Paper No. 16937.

Rodríguez-Pose, A. and R. Ezcurra (2009). *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*, Discussion Paper 25, SERC.

РЗС (2011). *Сиромаштво у Републици Србији, 2008–2010*.

Schneider, F. (2010). "The Size of Shadow Economy for 25 Transition Countries for 2000-2006 period: What do we know?", JKU Working paper.

Schneider, F., A. Buehn and C.A. Montenegro (2010). *Shadow Economies All Over the World*, World Bank Policy Research, Working Paper #5356.

Светска банка (2007). *Фискална политика и економски раст – Лекције за Источну Европу и Централну Азију*.

Светска банка (2012). *Пут ка просперитету: продуктивност и извоз*.

Viren, M. (2009). *Does the value-added tax shift to consumption prices?* Labor Institute for Economics Research, Discussion Papers, No. 250.

Влада Републике Србије (2005). *Уредба о поступку и начину реструктурирања субјеката приватизације.*

Whitehouse, E. (2006). "New indicators of 30 OECD countries' pension systems", *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 5, Issue 3.

World Bank (2009). *Serbia: Doing more with less – Addressing the Fiscal Crisis by Increasing Public Sector Productivity.*

World Bank (2010). *Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill.*

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

World Bank (2011). *Republic of Serbia Country Economic Memorandum.*