



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2016. ГОДИНИ, КОНСОЛИДАЦИЈА И РЕФОРМЕ 2016–2020

Резиме

Пред новом Владом су велики изазови – наставак смањивања фискалног дефицита, реформе јавних и завршетак приватизације државних предузећа. Фискална кретања у претходних годину и по, од када траје фискална консолидација, оцењујемо задовољавајућим, јер је дефицит државе трајно смањен за преко милијарду евра (преко 3 п.п. БДП-а). Такође, привредна активност је у 2015. започела опоравак, који током 2016. постепено се убрзава – што додатно побољшава здравље јавних финансија. Међутим, јавне финансије Србије далеко су од доброг стања и пут до њиховог потпуног оздрављења биће веома дуг. Највећи фискални проблем Србије је превисоки јавни дуг, који ће на крају 2016. године износити око 26 млрд евра (готово 78% БДП-а). За трајно оздрављење јавних финансија, јавни дуг би морао да се спусти знатно испод 60% БДП-а. До огромног пораста јавног дуга (од краја 2008. до средине 2016. за око 15,5 млрд евра) дошло је преко два главна канала: 1) држава је морала да се задужује ради финансирања високог фискалног дефицита – разлике између много већих буџетских расхода (пензије, плате, субвенције и др.) од буџетских прилива; 2) држава је помагала неуспешно пословање великих јавних и државних предузећа (Србијагас, Железнице, ЕПС, РТБ Бор, Галеника, раније Железара, банке) – дајући им директну помоћ, опраштајући пореске и друге обавезе, али и гарантујући враћање великог дела њихових гомилајућих дугова (што по дефиницији улази у јавни дуг). Највећи део тих гарантованих кредита сада управо и враћа држава из буџета у име тих предузећа. Дакле, за неопходно смањење јавног дуга у односу на БДП, потребно је да нова Влада настави да снажно умањује фискални дефицит, реформише пословање јавних предузећа и заврши приватизацију државних предузећа – што су велики изазови. Додатно, нова Влада би морала својим политикама (међу којима је фискална политика веома битна) да подржи и започети привредни опоравак. Тај опоравак јесте на економски здравим основама, али је и даље рањив и умногоме зависи од добрих економских и фискалних политика које би га подржале.

Кровни фискални циљ нове Владе требало би да буде смањење дефицита државе на 0,5% БДП-а до 2019. године. На почетку свог мандата Влада би требало да изађе са чврстим и кредибилним средњорочним фискалним оквиром који ће да доведе до значајног смањења учешћа јавног дуга у БДП-у. Фискални савет сматра да би добар кровни циљ нове Владе био трајно умањење дефицита државе на ниво од 0,5% БДП-а до 2019. године.

- **Обезбедило би се осетно смањење превеликог учешћа јавног дуга у БДП-у.** Висина јавног дуга од око 78% БДП-а је неодржива за земљу попут Србије, иако непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга тренутно није

присутна. Међутим, сваки евентуални спољни шок (попут оног из 2008. године) који би јавне финансије Србије затекао са јавним дугом на садашњем нивоу, водио би у кризу јавног дуга. Због тога је неопходно умањење јавног дуга које би вратило јавне финансије Србије у безбеднију зону. За снажно и кредибилно умањење јавног дуга потребно је смањење фискалног дефицита. Уколико би се дефицит државе умањено на 0,5% БДП-а до 2019, учешће јавног дуга у односу на БДП би се смањивало за око 2,5 п.п. годишње. Тим темпом, Србија би могла да умањи јавни дуг на око 70% БДП-а до 2020. и на испод 60% БДП-а до 2025. године. Са блажим фискалним циљем, јавни дуг ни у дугом року не би могао да се спусти испод 60% БДП-а. На пример са дефицитом од 1,5% БДП-а јавни дуг се највероватније не би ни до 2030. смањено испод 60% БДП-а.

- **Непродуктивна издвајања за камате знатно би се умањила.** За плаћање камата Србија у 2016. издваја око 1,2 млрд евра (3,5% БДП-а), по чему спада међу земље Европе са највећим издацима за ту намену. Умањење дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. смањило би издатке за камате у 2020. на 3,2% БДП-а, што би ослободило око 150 млн евра годишње који би се могли користити за продуктивније намене (на пример на повећање обухвата социјалних давања)
- **Умањење дефицита је изводљиво и може се постићи структурним побољшањима јавних финансија.** Иза садашњег, неодрживо високог, фискалног дефицита стоје релативно велика државна издвајања за плате у јавном сектору, пензије, и субвенције (у које укључујемо и отплату гарантованог дуга јавних предузећа) и недовољно добра наплата пореских прихода (велика сива економија). Умањење фискалног дефицита на 0,5% БДП-а би се могло постићи искључиво решавањем ових проблема, односно економски здравим мерама: реформом Пореске управе, реструктурирањем јавних предузећа и отклањањем структурних неравнотежа у буџету. Уколико би се све ово доследно спровело, не само што би се достигао циљни дефицит од 0,5% БДП-а до 2019. године, већ би се у исто време ослободио и додатни фискални простор за повећање јавних инвестиција за које држава тренутно не издваја довољно.
- **Пружио би се ефикасан подстицај привредном расту.** Осигуравање макроекономске стабилности (достизање и одржавање ниског фискалног дефицита) позитивно утиче на привредни раст. Уз то, поменуте реформе (јавна и државна предузећа, Пореска управа) и структурна унапређења јавних финансија (повећање јавних инвестиција) такође подстичу привредни раст. Релевантна истраживања посебно истичу утицај квалитетног образовања и система здравствене заштите на економски раст, због чега сматрамо да би и реформе ових сектора морале да се нађу међу приоритетима Владе.
- **Правила ЕУ прописују циљни средњорочни дефицит од 0,5% БДП-а за чланице које имају дуг као Србија.** Уговором о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG*) прописано је да земље чланице ЕУ као свој средњорочни буџетски циљ не смеју имати структурни фискални дефицит већи од 0,5% БДП ако је учешће дуга у БДП више од 60%. Обавеза држава потписница јесте да у своје национално законодавство (са нагласком на Устав) интегришу ове одредбе и правила. Србија би у процесу придруживања ЕУ свакако требало да прихвати ова правила, а пошто је њено учешће јавног дуга у БДП-у знатно преко 60% БДП-а, одговарајући средњорочни циљ био би управо дефицит од 0,5% БДП-а.

Трајни дефицит који ће се остварити у 2016. је 3-3,5% БДП-а (уместо планираних 4% БДП-а), а изузетан фискални резултат у првој половини године делом је привремен. Фискални савет детаљно је анализирао могући дефицит у 2016. години (в. поглавље „Фискални дефицит у 2016. години“) између осталог, да бисмо видели и колике су уштеде у средњем року потребне за достизање циљаног дефицита од 0,5% БДП-а. Кретање јавних прихода и јавних расхода од почетка године указују на то да би фискални дефицит у 2016. могао да износи релативно ниских 2,5% БДП-а, али ову процену релативизују два чиниоца. *Прво*, део смањења дефицита почетком године последица је привремених чинилаца (продаје 4Г фреквенција) и неефикасног извршења планираних политика (мање отпремнине због кашњења у рационализацији). Без тога фискални дефицит у 2016. износио би 3-3,5% БДП-а и то је права мера дефицита у 2016. са којим се улази у 2017. годину. Напомињемо да је ово и даље доста добар фискални резултат, будући да је буџетом планиран знатно већи дефицит од 4% БДП-а. *Друго*, већ неколико година заредом на самом крају године појављују се велики непланирани расходи државе, који онда у децембру нагло погоршају фискалне резултате у односу на очекивања током године. Претпрошле године то су били: гарантовани дугови јавних предузећа, комерцијални дугови ЈАТ-а и трошкови за санацију државних банака; а прошле: преузимање дуга Србијагаса према НИС-у, потраживања војних пензионера и доцње у исплати пољопривредних субвенција. Није искључено да и буџет за 2016. такође крајем године преузме неке непланиране обавезе што би онда повећало дефицит. Те обавезе су: поједини дугови државних предузећа (дуг Петрохемије према НИС-у, гарантовани дуг РТБ Бора и др.), трошкови који проистичу из пресуда међународног суда у Стразбуру (потраживања радника бивших друштвених предузећа по основу неисплаћених зарада и неуплаћених доприноса, потраживања грађана Босне и Херцеговине по основу старе девизне штедње) и друго.

Умањење фискалног дефицита у 2016. у односу на план, последица је снажног повећања јавних прихода. Најзначајније и најбоље обележје фискалних кретања у првих пет месеци 2016. представља снажан и широко распрострањен тренд раста јавних прихода (в. поглавље „Јавни приходи у 2016. години“). За Фискални савет од посебног интереса је пораст пореских прихода, за који верујемо да би могао бити одржив и у наставку године. Разлог за већи раст пореских прихода у 2016. од плана јесу приметно боља макроекономска кретања од претпостављених при изради буџета. То се, пре свега, односи на кретање просечне зараде и броја запослених, што је омогућило пораст наплаћених прихода од доприноса и пореза на доходак грађана. С друге стране, већа наплата прихода од ПДВ-а и акциза на нафтне деривате не може се у потпуности објаснити променама у макроекономском окружењу, па је вероватно дошло и до одређеног сузбијања сиве економије. Пораст непореских прихода у односу на план првенствено је последица једнократне уплате на име лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже пристигле у јануару, у износу од готово 13 млрд динара. Ово повећање непореских прихода ће утицати на нешто мањи фискални дефицит у 2016, али не представља трајно побољшање фискалних токова.

Укупни јавни расходи највероватније ће бити у складу са буџетираним износом, али уз битно другачију структуру у односу на план. Досадашња реализација јавних расхода указује на повећана издвајања државе за јавне инвестиције, набавку робе и услуга и остале текуће расходе, па би ове ставке заједно могле пробити годишњи буџетски план за 20-25 млрд динара. Међутим, уштеде сличне величине ће се остварити на расходима за отпремнине, пензије и накнаде за незапослене. Због тога ће укупно извршење јавних расхода у 2016. бити на сличном нивоу који је планиран буџетом, али уз битно другачију структуру. Оцена ових трендова по појединачним јавним расходима, међутим, није једнозначна. Иако су у општем случају пробијања

расхода непожељна а уштеде потребне, сада је раст појединих расхода оправдан, а неке остварене уштеде нису добре. На пример, добар део пробијања буџетских оквира односи се на повећано извршавање јавних инвестиција (око 10 млрд динара), што је економски пожељан тренд иако повећава дефицит. Са друге стране, неке од остварених уштеда су непожељне, јер одражавају неефикасну рационализацију броја запослених у општој држави, кашњење у реструктурирању јавних предузећа и одлагање трајног решавања судбине предузећа у приватизацији. То су главни разлози због којих су мањи расходи за отпремнине, а делом и разлози за умањење расхода за пензије и накнаде за незапослене у односу на план (план је предвиђао одређено повећање издвајања за пензије и накнаде за незапослене и као последицу структурних реформи током 2016. године).

За умањење дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. потребне су уштеде од 3,5-4% БДП-а. Детаљна анализа јавних прихода и расхода у 2016. указује на то да је трајни фискални дефицит са којим се улази у 2017. годину 3-3,5% БДП-а (иако ће остварени дефицит можда бити и другачији). Дакле, да би се дошло до циљаног дефицита државе од 0,5% БДП-а до 2019. године, потребно је његово трајно умањење у наредне три године за 2,5-3% БДП-а. Међутим, требало би имати у виду и то да је у исто време потребно и повећати учешће јавних инвестиција у БДП-у за око 1% БДП-а, јер садашња издвајања за њих не обезбеђују задовољавајући квалитет инфраструктуре. Због тога би циљ фискалне консолидације у наредне три године требало да буде остварење уштеда од 3,5-4% БДП-а, којима би се дефицит државе умањено на 0,5% БДП-а и ослободио фискални простор за раст јавних инвестиција од 1% БДП-а.

Предуслов за оздрављење јавних финансија је решавање проблема јавних и државних предузећа – без тога су све друге мере узалудне. Анализе Фискалног савета указују да убедљиво највећи ризик по јавне финансије, па и макроекономску стабилност земље, прети од три фискално најбитнија јавна предузећа (ЕПС, Србијагас и Железнице Србије) и великих предузећа у приватизацији (РТБ Бор, Ресавица, петрохемијски комплекс и др.). Оцењујемо стога да је одлучно решавања проблема/судбине ових предузећа у наредних шест месеци до годину дана тренутно најважнији и приоритетан задатак за нову Владу, јер би она могла урушити јавне финансије и поништити све добре резултате фискалне консолидације из претходних година и по. Успешно отклањање проблема јавних предузећа и окончање процеса приватизацији не само што би увело јавне финансије Србије у „мирније воде“, већ би имало и позитиван утицај на привредну активност. На крају, фискалне уштеде које би се оствариле до 2019. решавањем проблема јавних и државних проблема веома су велике (процењујемо их на око 0,8% БДП-а). Оне би се оствариле по два основа. *Прво*, непосредно би се смањиле субвенције државе (за Ресавицу, могуће и Железницу); и *друго*, држава би до 2019. престала да отплаћује највећи део њихових гарантованих кредита.

Структурне реформе Железница имају одређена кашњења, али се спроводе, а нешто бољи резултати пословања ЕПС-а и Србијагаса у 2015. не могу да буду замена за њихово реструктурирање – које практично није ни почело. Највећи проблеми јавних предузећа су препознати одавно (в. студију Фискалног савета из 2014. „Анализа предузећа у државном власништву: Фискални аспект“) и односе се на: вишак запослених, ниску наплативост испоручених услуга, неекономске цене, нерационалне целине у оквиру система, техничке губитке, организациону неусклађеност са ЕУ правилима и еколошким стандардима, раст дуговања, недовољно инвестирање и др. Забрињавајуће је, међутим, то што се већина идентификованих проблема још увек не отклања довољно ефикасно, иако су познати годинама.

- Железнице Србије су практично једине од сва три најважније јавна предузећа отпочеле озбиљно реструктурирање. Подељене су на четири одвојена предузећа (за превоз путника, превоз робе, управљање инфраструктуром и холдинг предузеће), промењен је начин њиховог субвенционисања, који стимулативно делује на повећање ефикасности предузећа, а направљен је и професионално добар план за реформу у наредне четири године. Међутим, постоје проблеми у имплементацији одређених мера. Још увек није отпочела планирана рационализација броја запослених, а постоје индиције да има одређених проблема који су у вези са поделом предузећа.
- ЕПС је нешто боље пословао током 2015. године и остварио профит, али није остварио знатан напредак у отклањању својих највећих структурних проблема. У 2015. ЕПС је благо кориговао продајну цену струје навише (припало му је 4,5% од повећање цене струје за домаћинства од 12%), смањено је ненаплативост својих потраживања и променио организациону структуру у правцу веће централизације. Међутим, ова унапређења односе се само на врх леденог брега проблема у пословању ЕПС-а. Предузеће дуги низ година не инвестира довољно (има осетно мање инвестиције од амортизације), а задуженост му је порасла са мање од 600 млн евра из 2009. године на преко 1,1 млрд евра на крају 2015. године. Издвајања за запослене, која су већ била превелика, додатно су порасла током 2015. године за око 8,5% (око 5 млрд динара). Иако је било планирано да се до краја 2015. године усвоји Колективни уговор који би омогућио смањење вишка запослених, то се још увек није десило.
- Србијагас је у 2015. побољшао наплату потраживања у чему му је помогла изузетно ниска цена гаса. Међутим, чак и са овим побољшањем наплате предузеће још увек не послује успешно. Профит који је Србијагас остварио током 2015. није последица само унапређења пословног резултата, већ и наплате заосталих потраживања. Да није било тих враћања старих дугова, Србијагас би и 2015. завршио са губитком. Такође, није још оперативно спроведена подела предузећа у складу са захтевима Европске енергетске заједнице иако је то требало одавно да се заврши. Србијагас у свом власништву и даље има већи број губиташа код којих је конвертовао ненаплаћена потраживања у власништво. Што је још горе, тај проблем може и додатно да се погорша, будући да по плановима из УППР-ова предузећа у приватизацији, следи конверзија дуга Петрохемије од око 20 млрд динара и у мањем износу, у Кабловима и Икарбусу, у власништво Србијагаса.

Решавање судбине преосталих државних предузећа се успорило, а за најпроблематичнија од њих и даље се не виде кредибилна трајна решења. Почетком 2015. године у предузећима предвиђеним за приватизацију радило је око 80.000 радника. Планирано је да се приватизација оконча до краја прошле године, али је, након интензивнијег таласа продаје и стечаја предузећа почетком 2015, процес успорен. Процењујемо да је тренутно у предузећима у приватизацији запослено нешто мање од 50.000 радника, односно више од половине укупног броја са почетка 2015. (в. поглавље „Оцена процеса приватизације државних предузећа“). Ново је ипак то што од јуна осам стратешких предузећа (са укупно преко 10.000 запослених) послује под окриљем унапред припремљеног плана реорганизације (УППР) и што је скинута заштита од поверилаца за још четири предузећа (око 9.000 запослених). У неким случајевима улазак у УППР има смисла – када предузеће има економски одржив модел пословања, али га оптерећују ранији дугови. Међутим, у појединим случајевима стиче се утисак да УППР само одлаже неизбежни стечај. Највећи део преосталог броја

радника запослен је у свега десетак највећих неприватизованих предузећа која уједно представљају и највећи фискални ризик. Напори Владе би зато требало да буду највећим делом усмерени ка решавању њиховог статуса.

- УППР Бора почива на врло танкој маргини профитабилности – где мале промене у односу на пројектоване величине могу направити губитке. Критичне претпоставке УППР-а су да ће цена бакра расти око 2% годишње (коришћене прогнозе Светске банке) и да ће се садржај бакра у мокрој руди повећати са 0,3 на око 0,33 процента. Уколико се нека од ових претпоставки не оствари, предузеће би имало негативни готовински ток и не би успевало да измирује све доспеле обавезе. Могућа друга слаба тачка УППР-а је и то што он предвиђа мања средства за инвестиције у ојачавање постојећих и у нова јаловишта, него што би било очекивано. У свету нису ретки случајеви еколошких катастрофа због проблема са јаловиштима (Румунија, Бразил), што додатно указује колико су те инвестиције важне. У случају РТБ Бора верујемо да еколошке ризике држе под контролом надлежне стручне институција, али постоји бојазан да ће могући недостатак ових средстава угрозити пословање предузећа. На крају, оцењујемо да би план умањења броја запослених морао да буде амбициознији. Боље би било да се највећи број прекобројних отпусти у ранијој фази реорганизације, уместо садашњег плана постепене рационализације у петогодишњем периоду. Са мањим трошковима радне снаге, РТБ Бор би био спремнији да поднесе могуће неповољније тржишне услове од пројектованих.
- Проблеми Ресавице се усложњавају и не виде се јасно могућа решења за њих. Ресавица је по статусу јавно предузеће и као такво не може да уђе у УППР. Пословање Ресавице је у потпуности зависно од буџетских субвенције, јер приходи предузећа нису довољни ни да се покрију расходи за запослене. Такође, из ресорног министарства могло се чути да је четири рудника остало без руде и да би требало спровести њихово затварање. Пошто је тренутна ситуација неодржива очекујемо да Влада у, што је могуће краћем року, направи план и почне са реструктурирањем Ресавице (смањење броја запослених, затварање рудника без перспективе и др.).
- Предузећа која, по нашој анализи, имају највише шанси да, уз одговарајућа решења, опстану без финансијске подршке државе јесу: ПКБ, Галеника и Петрохемија. Ова предузећа имају тржиште за своје производе. ПКБ и Галеника, би, можда и уз неке организационе промене, могли да буду интересантни инвеститорима. Петрохемија је у специфичној позицији. Са једне стране, нема много инвеститора који би могли бити заинтересовани за приватизацију. Међутим, са друге стране, тренутно пословање Петрохемије је успешно, јер је тренутни однос цена инпута (гас) и финалних производа предузећа изузетно повољан. Повољни тржишни услови би могли потрајати наредних неколико година и тај период би се морао искористити за решавање судбине овог предузећа.
- Индустрија каблова Јагодина и Јумко би могли да имају перспективу, али уз знатно смањење броја запослених. Индустрија каблова Јагодина има пласман на руском тржишту и могуће је да, уз озбиљну рационализацију, настави да послује без државне подршке. Међутим број и структура запослених је изузетно неповољна – на 400 производних радника долази око 800 непроизводних. Јумко, са друге стране није поднео УППР и за сада успева да послује захваљујући држави (главни купци су му војска и комуналне службе). За оба предузећа одрживо пословање могуће је једино уколико се број запослених смањи на 200-300.

- Најлошији изгледи за опстанак постоје за ФАП, Икарбус и Трајал, јер ниједно од ових предузећа нема одржив пословни модел. Премда су сва три предузећа предала УППР, мало је вероватно да ће успети да испуне предвиђени план. Евентуално би подела неких од ових предузећа могла да буде пут ка опстанку бар неких издвојених целина.

Потребно је истрајати на замрзавању плата у 2017, а пензија у 2017. и 2018. години. Стабилизација јавних финансија кључно ће зависити од контроле раста пензија и плата у јавном сектору, јер су ови расходи и даље превелики у односу на економску снагу земље (в. поглавље „Контрола пензија и плата у јавном сектору“). Уз то, изостале су планиране уштеде од рационализације броја запослених у општој држави и рационализација не може да буду замена за контролу плата и пензија ни у наредним годинама. Замрзавање плата у 2017. години спустиће расходе за (брutto-1) плате на економски одржив ниво од 8% БДП у 2018. години. Издвајање за зараде у јавном сектору од 8% БДП-а упоредиво је са другим земљама Централне и Источне Европе и оцењујемо да је одговарајуће за Србију. Када су пензије у питању, оне су тренутно нешто више удаљене од свог економски одрживог нивоа у односу на плате. Законом о буџетском систему прописано је да се пензије неће повећавати док се њихово учешће у БДП-у не смањи на одрживи ниво од 11% БДП-а. Узимајући о обзир да је садашњи ниво пензија преко 12% БДП-а Закон о буџетском систему би имплицирао замрзавање пензија у 2017. и 2018. години, што Фискални савет оцењује као економски оправдано. Замрзавању плата у 2017, а пензија у 2017. и 2018. години би донело фискалне уштеде од око 2% БДП-а.

Повећање јавних инвестиција на најмање 4% БДП-а може да компензује краткорочне негативне ефекте штедње на раст и да омогући привредни развој на средњи и дужи рок. Јавне инвестиције представљају најквалитетнији вид јавних расхода, јер имају значајан позитиван утицај на привредни раст (в. поглавље: „Повећање јавних инвестиција“). На кратак рок, јавне инвестиције непосредно доприносе грађевинској индустрији и ангажовању локалне оперативе, да би на дужи рок, унапређена инфраструктура посредно допринела регионалној повезаности и већем привредном расту. На неопходност повећања јавних инвестиција указује прилично слабо стање инфраструктуре у земљи (оцењено и у релевантним међународним истраживањима). Такође и компаративни преглед показује да се у Србији за јавне инвестиције издваја знатно мање у односу на друге упоредиве земље Централне и Источне Европе. На крају, веома је значајно и то што за велике инфраструктурне инвестиције постоје већ обезбеђена средства код институционалних кредитора, што подразумева и повољније међународне услове финансирања (ниске камате, дужи грејс период). Повећање јавних инвестиција ипак не би требало да буде безусловно. Нису ретка међународна искуства у којима су се поједини капитални расходи, спровођени без квалитетне анализе исплативости и супротно економским приоритетима, негативно одразили на привредну делатност. Зато су, пре упуштања у велике државне инфраструктурне пројекте потребне одговарајуће (јавности доступне) анализе користи и трошкова. Такође потребно је посебно размотрити ефекте инвестиција које изводе страни извођачи (уз ангажовање своје радне снаге и материјала), пошто је у том случају фискални мултипликатор знатно нижи.

Реформа Пореске управе кључна је за сузбијање сиве економије. Међународна искуства и примери из домаће праксе јасно указују да је изградња квалитетне Пореске управе од кључне важности за борбу против сиве економије и побољшање пословног окружења (в. поглавље: „Реформа Пореске управе“). Србија међутим има најмањи број порезника по глави становника од свих земаља региона, ниво њихових плата није конкурентан у односу на приватни сектор (нарочито у

сегменту искусних порезника), док је Пореска управа Србије такође оптерећена великим бројем непореских надлежности (повраћај беби ПДВ-а, легалност софтвера, процена вредности непокретности и др). Ситуација је нарочито алармантна у сегменту пореских инспектора којих има свега 500, иако међународна искуства прописују најмање 1000 (квалификованих) инспектора за државу попут Србије. Стручне процене сугеришу да би одговарајућа изградња пореске администрације могла да обезбеди додатних 1% БДП пореских прихода у наредним годинама. За то ће, међутим, бити потребна мукотрпна вишегодишња изградња модерне и успешне Пореске управе, јер лака и брза решења не постоје. Добро је што је такав план за средњорочну реформу Пореске управе већ направљен, али се његова пуна примена годинама одлаже.

Локална самоуправа има велике проблеме у својим финансијама – лошу структуру расхода и буџетски процес који доводи до прављења доцњи и притисака на републички буџет. Иако локалне самоуправе збирно тренутно не бележе дефицит, њихове јавне финансије далеко су од уређених и погоршавају се, а у неким самоуправама клизе ка неодрживом стању (в. поглавље: „Реформа јавних финансија локалне самоуправе“). Један од већих структурних проблема финансија локалне самоуправе је мањак инвестиција. Као последица тога, грађани у многим срединама немају приступ пијаћој води задовољавајућег квалитета, док су неки важни сегменти комуналне инфраструктуре (попут канализационе мреже, система за одбрану од поплава, пречишћавање канализационих вода, прераду смећа, и сл.) и даље у почетним фазама развоја. С друге стране, издвајања на локалу за плате и субвенције бисмо оценили као претеране. Раст зарада на нивоу локалне самоуправе није у претходним годинама био потпуно у складу са законском индексацијом због чега су оне брже расле него на републичком нивоу. Примећује се и то да издвајања за зараде имају велике разлике међу локалним самоуправама, чак и међу структурно сличним градовима и општинама – што је додатни аргумент да у појединим самоуправама постоје нерационална трошења за ову намену. Што се буџетског процеса тиче, велики број локалних самоуправа вештачки „надувава“ пројекције прихода како би формално усвојили уравнотежен буџет. Након тога се приходи током године (очекивано) не реализују у прописаном износу, што последично ствара притиске на Републички буџет да одобрава додатна средства (буџетска резерва, наменски трансфери) локалу, или долази до акумулирања доцњи. На крају, део реформи јавних финансија локалне самоуправе је и потпуно отклањање вертикалне неравнотеже између прихода републике и локала која је настала усвајањем штетних измена Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године. Постојећи предлог нових измена тог Закона који је предложило Министарство финансија је добар и Фискални савет подржава његово усвајање у што је могуће краћем року.

Привредни опоравак се убрзава на здрав и одржив начин – раст БДП-а у 2016. би могао бити око 2,5%, а можда и нешто преко тога. Трендови десезонираног БДП-а, као и анализа појединачних компоненти БДП-а (приватна и државна потрошња, инвестиције, нето извоз), указују да би раст привредне активности у 2016. години могао да износи око 2,5%, а не би било изненађење да буде и нешто већи. На раст БДП-а у 2016. утиче и опоравак пољопривреде после суше из 2015. године, што не представља одржив тренд. Због тога је прави тренд привредног опоравка, без једнократних чинилаца, ипак нешто нижи од 2,5% и износи 1,5-2%. И поред тога, оцена кретања БДП-а у 2016. веома је повољна. Опоравак привредне активности постепено и стабилно убрзава на широком фронту, вођен растом инвестиција и нето извоза. Убрзање привредног опоравка је један од важних чинилаца који је допринео бољим фискалним резултатима у 2016. години, преко повећања јавних прихода.

Кључна компонента БДП-а за успостављање високог и одрживог привредног раста у средњем року од преко 4% су инвестиције. По ниском нивоу укупних инвестиција (приватног и јавног сектора), које су у 2015. износиле око 18% БДП-а, Србија је један од негативних рекордера међу земљама Централне и Источне Европе. За висок и одржив раст привреде потребно је повећати инвестиције на 20-25% БДП-а чему фискална политика може да пружи велики непосредан али и посредан допринос. Непосредан утицај фискалне политике на раст инвестиција би се огледао: кроз раст јавних инвестиција које би требало повећати на најмање 4% БДП-а; кроз реформу јавних предузећа која би довела до повећања њихових инвестиција; кроз евентуалну приватизацију неких од преосталих државних предузећа и покретање инвестиционог циклуса у њима (као што се сад очекује за Железару Смедерево). Фискална политика такође има јак посредан утицај на инвестиције и привредни раст. Највећи део инвестиција отпада на приватни сектор, а кључно за трајно повећање инвестиција приватног сектора је унапређење пословног амбијента. Више мера фискалне консолидације могу значајно допринети побољшању инвестиционог амбијента. То се на првом месту односи на осигуравање макроекономске стабилности кроз снажно умањење фискалног дефицита на 0,5% БДП-а до 2019. године. Од преосталих фискалних мера/реформи, снажан позитиван утицај на повећање привредног раста имала би реформа школства и здравства, као и унапређење квалитета инфраструктуре, који би био последица повећања јавних инвестиција. На крају, требало би истаћи да су фискалне реформе и макроекономска стабилност потребан, али не и довољан услов за повећање инвестиција и привредног раста. Унапређење инвестиционог амбијента ће зависити и од других мера и реформи нове Владе: побољшања ефикасност судства; брзине издавање дозвола уз уклањање других административних баријера за инвестирање; боље заштите конкуренције; смањења корупције и друго.

Табела: Оквирни преглед средњорочних циљева и предложених мера

Циљ	Мере	Уштеда/ смањење дефицита	Временски рок	Утицај на БДП
Кровни циљ - смањење фискалног дефицита на 0,5% БДП-а	Наставак фискалне консолидације и структурних реформи	2,5-3% БДП-а	2019. године	Краткорочно неутралан (благо негативан од смањења текућих расхода, позитиван од повећања капиталних расхода), средњорочно и дугорочно изражено позитиван
Реформа Пореске управе	Повећање броја запослених (порески инспектори) уз подмлађивање старосне структуре, смањивање/укидање постојећих "непореских надлежности" (контрола беби ПДВ-а и др.), унапређење информационих система	1% БДП-а	2016-2019. године	Позитиван, сузбијање сиве економије
Смањење субвенција и отплате гарантованог дуга из буџета на 2,5% БДП-а (са садашњих 3,5% БДП-а)	1) Реструктурирање јавних предузећа (ЕПС, Србијагас, Железнице) 2) Реструктурирање, на приватизација РТБ Бор, реструктурирање/стечај Ресавица, завршетак приватизације преосталих предузећа у приватизацији (петрохемијски комплекс, Галеника, Симо, ПКБ и др.) 3) Реформа локалних јавних предузећа	1% БДП-а	1) Првих 6 месеци до годину дана кључно за решавање највећих проблема 2) Пуне уштеде до 2019. године (завршава се отплата највећег дела гарантованог дуга, а нема новог)	Позитиван / снажно позитиван Приватизација и успешно реструктурирање ЈП - уместо генератора губитака и неликвидности позитивно доприносе расту окретањем ка профиту и инвестицијама. Стечај ослобађа заробљене ресурсе / елиминише дугове, нове губитке, генерисање неликвидности
Смањење учешћа пензија у БДП-у на највиши одрживи ниво од 11%	Замрзавање пензија у 2017. и 2018. години	1,3% БДП-а	2016-2018. године	Краткорочно благо негативан, средњорочно и дугорочно неутралан / позитиван
Смањење учешћа плата на одговарајући ниво од 9,3% БДП-а (8% БДП-а по старој методологији)	1) Замрзавање зарада до краја 2017. године 2) Смањење броја запослених у држави за додатних 10.000-15.000, од чега у локалној самоуправи за 5.000-6.000	0,8% БДП-а	2016-2017. године, рационализација до 2019. године	Краткорочно благо негативан, средњорочно и дугорочно неутралан / позитиван
Повећање јавних инвестиција на 4% БДП-а	1) Убрзање повлачења одобрених кредита за кључне инфраструктурне радове (Коридори, Обилазница око БГ...) 2) Повећање локалних инвестиција (водоводи, канализација, уређење водотокова...)	(-1% БДП-а)	До 2019. године	Снажно позитиван
Реформа финансија локалне самоуправе	1) Усвајање припремљених измена Закона о финансирању локалне самоуправе 2) Замрзавање зарада, отпуштање прекобројних, смањење субвенција (смањење текућих расхода за 0,7% БДП-а) 3) Повећање локалних инвестиција за 0,5% БДП-а 4) Стимулисање побољшања наплате припадајућих пореза (порез на имовину)	Нето 0,2% БДП-а, уз допринос повећању јавних инвестиција од 0,5% БДП-а	1) До краја 2016. усвајање Закона о финансирању локалне самоуправе 2) До 2019. године свеобухватна реформа уз промену структуре расхода	Позитиван
Реформа система социјалне заштите	Повећање обухвата неукљученог социјално угроженог становништва, побољшање таргетираности постојећих социјалних давања	Неутрално или благи раст трошкова до 0,2% БДП-а	2016-2018. године	Неутралан
Реформа здравства и школства	Школство - повећање укључености у предшколско васпитање, осавремењивање наставног плана и програма у основном и средњем образовању, повећање релевантности и отворености високог образовања и друго Здравство - побољшање структуре запослених у здравству, унапређење законског оквира за централизоване јавне набавке, уређење односа приватног и државног здравства и друго	Приоритет нису уштеде већ побољшање квалитета услуга. Уштеде само уколико се током спровођења реформи покаже да има нерационалности	2016-2020.	Позитиван