



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ФИСКАЛНА И ЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2018.
И СТРАТЕШКЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА БУЏЕТ 2019.
ГОДИНЕ**

9. октобар 2018. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. МАКРОЕКОНОМСКИ ТРЕНДОВИ У 2018. И ПРЕЛИМИНАРНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЗА 2019. ГОДИНУ.....	10
3. ТЕКУЋА ФИСКАЛНА КРЕТАЊА И ПРЕДЛОГ ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА 2019. ГОДИНУ.....	16
3.1. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2018. ГОДИНИ.....	16
3.2. ФИСКАЛНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ И ПРЕДЛОГ ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА 2019. ГОДИНУ	19
4. МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У 2019. ГОДИНИ.....	22
5. ПРЕДЛОГ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ИНВЕСТИЦИЈА У ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У 2019. ГОДИНИ	32
5.1. ИНВЕСТИЦИЈЕ У СИСТЕМ ЗА УПРАВЉАЊЕ ОТПАДОМ.....	33
5.1.1. <i>Комунални отпад</i>	35
5.1.2. <i>Друге категорије отпада</i>	36
5.2. УЛАГАЊА У ЗАШТИТУ ВОДА ОД ЗАГАЂИВАЊА	39
5.3. УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ.....	42
6. МОГУЋНОСТИ И ОПЦИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ ПОРЕЗА У 2019. ГОДИНИ.....	45
7. МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ПЕНЗИЈА У 2019. ГОДИНИ.....	49
8. РЕФОРМА СИСТЕМА ЗАРАДА И ЗАПОСЛЕНОСТИ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ	51
8.1. УРЕЂЕЊЕ ПЛАТНИХ РАЗРЕДА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ	51
8.2. ЗАПОСЛЕНОСТ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ	57

1. РЕЗИМЕ

Буџет за 2019. требало би да системски уреди јавне финансије, побољша њихову структуру и подржи привредни раст. Околности у којима се води фискална политика Србије знатно су се промениле у претходне четири године. Крајем 2014. стање јавних финансија било је толико лоше да је то озбиљно угрожавало макроекономску стабилност земље и претило да изазове дубоку економску кризу. Влада је зато била приморана да спроведе непопуларне кризне мере попут смањења пензија и плата у јавном сектору, а дошло је и до промена у руковођењу Пореском управом којим је заустављен тадашњи снажан пад наплате јавних прихода. Уз мере Владе, неочекивано је дошло и до важног спољног економског стимуланса јер су земље Централне и Источне Европе (укључујући и Србију) од 2015. ванредно убрзале привредни раст ношене смањењем светских цена енергената, ниским каматним стопама Европске централне банке и бржим опоравком земаља ЕУ. Захваљујући мерама Владе и спољним околностима Србија је фискалну консолидацију спровела успешно – од фискалног дефицита који је у 2014. износио 2,2 млрд евра дошло се до суфицита у 2017. и 2018, а јавни дуг је смањен са преко 70% на испод 60% БДП-а. Сада, када је криза избегнута, фискална политика у 2019. и наредним годинама мора да одговори на два велика и повезана изазова која су преостала након успешног завршетка консолидације: 1) *структурну неуређеност јавних финансија* и 2) *низак привредни раст*. Имајући то у виду, Фискални савет је у овом извештају детаљно анализирао тренутне економске и фискалне токове, као и највеће структурне проблеме јавних финансија Србије. На основу ових анализа дајемо препоруке Влади како да у 2019. и наредним годинама одговори на поменуте изазове и побољша фискалну политику.

У 2019. ће бити расположиво 400-450 млн евра буџетских средстава за подстицај привредном расту (*pro-growth* политике) – смањење фискалног оптерећења зарада и повећање јавних инвестиција. Због дугогодишњег ниског привредног раста, Србија све више заостаје у развоју за другим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ), а недовољан привредни раст је и главна препрека бржем повећању животног стандарда у Србији (укључујући и економски одрживо повећање пензија и плата у јавном сектору). Чак и у 2018, у којој ће се остварити релативно висок раст БДП-а (који процењујемо на 4,4%), ситуација није много боља. Наиме, до знатног убрзања стопе раста Србије у 2018. дошло је привремено, под великим утицајем ванредних чинилаца (попут снажног раста пољопривреде која се пореди са сушном 2017. годином). Привредни трендови Србије без ванредних чинилаца и у 2018. осетно су слабији од просека упоредивих земаља ЦИЕ. Зато је прва велика тема коју анализирамо у овом извештају: како да се у 2019. фискалним политикама и унапређењем структуре буџета убрза недовољан привредни раст. Анализа Фискалног савета показује да ће у 2019. буџет располагати са 400-450 млн евра које би требало усмерити на две најефикасније фискалне мере за подстицај привредном расту: 1) смањење фискалног оптерећења зарада и 2) повећање јавних инвестиција. Предлажемо да се половина расположивог фискалног простора (око 200 млн евра) усмери директно ка привреди тј. ка повећању њене конкурентности – тако што би се просечно пореско оптерећење зарада смањило са 63 на 60%. Другу половину фискалног простора требало би искористити за повећање јавних инвестиција. Јавне инвестиције не само што подстичу привредни раст далеко више од свих других видова јавне потрошње, већ Србија за њима има и велику потребу. Квалитет и изграђеност основне инфраструктуре су веома лоши, а по ниским издвајањима за јавне инвестиције Србија је од 2013. на зачељу међу земљама ЦИЕ.

Да би се то променило, у 2019. су потребна (и могућа) знатно већа издвајања за путну и железничку инфраструктуру, као и у заштиту животне средине (пречишћивачи отпадне воде, депоније, и друго), где дугогодишњи немар озбиљно угрожава здравље становника.

Потребно је током 2019. трајно уредити пензијски систем и систем зарада и запослености у општој држави. Као што смо већ поменули, други део изазова који је у 2019. и наредним годинама пред Владом је то што јавне финансије Србије и поред успешно спроведене фискалне консолидације и даље имају велике структурне слабости – неререформисана јавна предузећа, неуређене буџете локалних самоуправа, недовољно ефикасну Пореску управу, неререформисане системе просвете, здравства и друго. Уз то, два убедљиво највећа и најзначајнија система у оквиру јавног сектора, пензијски систем и систем зарада и запослености у општој држави, тренутно нису довољно добро уређена. Ови системи су током већег дела 2018. и даље били у неодрживим, кризним, режимима (на снази је било привремено умањење пензија и зарада у јавном сектору и забрана запошљавања) – из којих је сада потребно изаћи и прећи на дугорочно одржив систем. Влада је у другој половини 2018. почела да прави одређене кораке ка изласку из ових привремених мера. Крајем септембра измењен је Закон о ПИО којим је укинута привремено умањење пензија, али су том приликом уведене и неке друге, веома упитне, промене. Такође, припремају се нови закони којима би се трајно уредио систем зарада запослених у општој држави. У другом делу овог извештаја највећим делом анализирамо управо ова два велика државна система и дајемо препоруке како би се они могли у 2019. и наредним годинама економски добро и трајно уредити.

- У погледу пензијског система, добро је што је укинута кризна и (по дефиницији) привремена мера умањења изнадпросечних пензија. Фискални савет то подржава – укидање ове мере предлагали смо још крајем претходне године. Оно што је, међутим, веома лоше је то што је приликом укидања привременог умањења пензија укинута и формула за будуће усклађивање пензија са инфлацијом и са стопом привредног раста, а Влада је новим Законом добила и дискрециона овлашћења да појединачним групама пензионера повећава примања независно од уплаћених доприноса током радног века. Овако произвољно дефинисан пензијски систем не може да буде одржив нити је економски правичан, а потпуно одудара и од основних тековина европских пензијских система који су утврђени пре више деценија. Због тога сматрамо да је неопходно да се током 2019. поново усвоје нова, систематична и објективна, правила за утврђивање висине свих пензија и њихове годишње индексације.

- Напори Владе за уређење система зарада у општој држави начелно иду у добром смеру. Препозната су и адресирана два велика проблема: 1) да није оправдано да се сваке године арбитрарно одређује колико повећање зарада ће добити запослени у различитим деловима јавног сектора; и 2) да није оправдано да запослени који обављају исти (генерички) посао код истог послодавца (државе) буду различито плаћени уколико раде у различитим министарствима или институцијама. Међутим, у процесу уређења система зарада у општој држави још увек постоје бројни изазови. *Прво*, распони најнижих и највиших зарада у општој држави не смеју бити сувише мали. Популистичко удоваљавање захтевима најбројнијих групација запослених у јавном сектору води ка уједначавању зарада тј. не оставља простор за одговарајуће повећање зарада за најстручније и најодговорније послове у држави. Тржиште овакве пропусте веома ефикасно кажњава, што се већ види на мањку

стручних радника у здравству, али и у неким другим државним секторима. *Друго*, у јединствени систем платних разреда морају се укључити (и контролисати) сви велики сегменти опште државе, тј. плате запослених у војсци и полицији не смеју бити изузете из будућег уређеног система. *Треће*, потребно је што пре направити и објавити детаљан регистар запослених и њихових зарада (укључујући и све додатке на плате) за све послове у општој држави какав имају друге европске земље (нпр. Словенија). *Четврто*, током 2019. мора се контролисано изаћи из мере забране запошљавања, јер већ постоји озбиљан мањак запослених у кључним областима опште државе (здравство, инспекцијске службе и друго).

Фискални суфицит у 2018. години процењујемо на око 35 млрд динара (0,7% БДП-а). Фискални токови у 2018. углавном су повољни, па ће се уместо планираног дефицита од 0,6% БДП-а остварити фискални суфицит који тренутно процењујемо на 0,7% БДП-а. Бољи фискални резултат последица је повећања јавних прихода у односу на план за око 50 млрд динара и мањих јавних расхода од буџетираних за око 15 млрд динара. Главни разлог за повећање јавних прихода су нешто повољнија кретања на тржишту рада (већи раст запослености и просечне зараде од очекивања). Повољнија кретања на тржишту рада одразила су се на веће приходе од доприноса и пореза на зараде за око 25 млрд динара у односу на план. Уз ово, наплаћено је око 20 млрд више пореза на добит у односу на буџетски план, али је то последица сувише конзервативног планирања ових прихода приликом израде буџета крајем претходне године, а не толико знатних промена у профитабилности привреде (Фискални савет је писао о томе приликом оцене буџета за 2018. годину). На страни јавних расхода до уштеда је дошло практично једино на издвајањима за камате која ће бити мања за око 14 млрд динара у односу на план. Расходи за камате се смањују због више разлога: 1) бржег смањења јавног дуга од очекиваног, 2) смањења каматних стопа по којима се држава задужује и 3) реалног јачања динара, будући да је највећи део јавног дуга на који се плаћају камате у страним валутама.

Јавни дуг се приближава безбеднијој зони од 50% БДП-а, делом због бољих фискалних резултата, али још више због велике ревизије БДП-а навише. Јавни дуг ће се до краја 2018. највероватније спустити на испод 55% БДП-а, што је неочекивано добар резултат. Оно што је интересантно је то да је ово смањење јавног дуга у односу на БДП само мањим делом последица релативно добрих фискалних резултата. Највеће заслуге за мање учешће јавног дуга у БДП-у у 2018. има заправо ревизија навише података о номиналном БДП-у коју је 1. октобра 2018. извршио Републички завод за статистику (РЗС). Овом ревизијом РЗС је установио да је БДП Србије скоро 2,5 млрд евра (6,5%) већи него што се раније мислило и ову промену је имплементирао на све податке од 2015. године. Пошто се јавни дуг сада дели са знатно већим БДП-ом, учешће јавног дуга у БДП-у аутоматски се смањило у једном дану за око 4 п.п – са око 60% БДП-а на око 56% БДП-а – иако није дошло до било какве значајније отплате дуга. До краја 2018. очекујемо да се учешће јавног дуга у БДП-у додатно смањи на испод 55% БДП, јер је буџет у суфициту (нема потребе за задуживањем за финансирање дефицита), а држава ће из својих депозита отплатити неке позајмице из претходних година. Важно је истаћи и то да ће због велике корекције номиналног БДП-а навише, учешће јавног дуга у БДП-у да се смањи испод 50% много брже него што се раније очекивало – тј. највероватније већ у 2020. години. За земље попут Србије ова граница је важна јер се оцењује да испод ње не постоји изражена опасност од избијања кризе јавног дуга. Ово ће, када се оствари, бити важан резултат стабилизације јавних финансија Србије.

Одговарајући буџетски план за 2019. је дефицит од 0,5% БДП-а, што ће ослободити 400-450 млн евра за повећање јавних инвестиција и смањење пореског оптерећења рада. Анализе Фискалног савета још од пре неколико година¹ показивале су да је за Србију најбољи средњорочни фискални циљ да дефицит државе буде око 0,5% БДП-а. Овај дефицит, наиме, доводи до потребног смањења учешћа јавног дуга у БДП-у за око 2,5 п.п. годишње (уз умерени привредни раст), гарантује макроекономску стабилност, није претерано рестриктиван и у складу је са правилима ЕУ која важе за земље сличне Србији. Пошто су сви наведени аргументи и даље на снази, оцењујемо да би у 2019. било оправдано да се планира управо дефицит од 0,5% БДП-а. Узимајући у обзир пројекције кретања јавних прихода и јавних расхода у наредној години (раст издвајања за пензије и плате у јавном сектору у складу са прогнозираним номиналним растом БДП-а од око 6,5%, смањење расхода за камате услед пада јавног дуга и друго) – утврдили смо да ће фискални дефицит од 0,5% БДП-а у 2019. омогућити и око 400-450 млн евра фискалног простора за побољшање структуре буџета и подстицај привредном расту. Две конкретне мере којима би се то постигло су смањење фискалног оптерећења зарада и повећање учешћа јавних инвестиција у БДП-у.

Предлажемо да се у 2019. просечно пореско оптерећење зарада смањи са 63% на 60%. Најефикаснији економски начин да се умањење пореза пренесе на убрзање привредног раста је да се умањи фискално оптерећење рада. Наиме, расходи за запослене представљају убедљиво највећи трошак у производњи и њихово пореско растерећење директно повећава конкурентност привреде Србије. Умањење неких других пореза, попут на пример ПДВ-а, ни изблиза не може да има сличан позитиван ефекат на домаћу привреду, јер би заправо стимулисало потрошњу и увоз. Другим речима, смањење просечног фискалног оптерећења рада са 63 на 60% представљало би фискалну стимулацију домаћој производњи у износу од око 200 млн евра (за колико би се умањили јавни приходи). Влада, у зависности од својих преференција, може ову пореску релаксацију да спроведе на више различитих начина. На пример, могуће је да се повећа неопорезиви део зараде на око 28.000 динара, што би утицало на знатно веће растерећење најнижих зарада у односу на високо плаћене послове чији би трошкови били тек незнатно умањени. Овакав модел повећао би прогресивност пореског оптерећења рада и подстицао би производњу и запошљавање на пословима са ниском додатом вредношћу (што има нешто мању економску, а већу социјалну компоненту). Друга могућност је да се линеарно умање доприноси на терет послодавца са 17,9 на 16% – што би онда растеретило све зараде у земљи за једнак проценат. Влада би могла да се одлучи и за неку од комбинација ова два модела.

Учешће јавних инвестиција у БДП-у потребно је и могуће повећати у 2019. на око 4% БДП-а. Фискални савет је у више наврата истицао недовољна издвајања за јавне инвестиције као један од највећих фискалних проблема Србије. Издвајања за јавне инвестиције најквалитетнији су вид јавне потрошње будући да највише утичу на убрзање привредног раста у кратком року (ангажује се домаћа радна снага, грађевински материјали се углавном производе у земљи и друго), а имају и дугорочни позитиван утицај на привредни раст јер унапређују квалитет инфраструктуре. Србија, међутим, већ неколико деценија заостаје у издвајањима за јавне инвестиције у поређењу са другим земљама ЦИЕ, због чега је домаћа инфраструктура у много лошијем стању у односу на упоредиве земље.

¹ Видети нпр. студију „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020.“, јун 2016. године

По ниским издвајањима за јавне инвестиције нарочито се истиче период након 2013. када су ова издвајања смањена на рекордно низак ниво од тек нешто преко 2% БДП-а. У исто време, друге земље ЦИЕ за јавне инвестиције су издвајале двоструко више, у просеку преко 4% БДП-а. У 2018. направљени су позитивни помаци у реализацији јавних инвестиција, па ће оне после дужег низа година највероватније да се врате на свој уобичајени ниво од пре 2013, односно на око 3,5% БДП-а. Сматрамо, међутим, да је потребно и могуће са овим трендом наставити и у 2019. тј. повећати јавне инвестиције додатно за око 0,5 п.п. тј. на око 4% БДП-а колико у просеку издвајају земље ЦИЕ. Овде скрећемо пажњу и на један технички детаљ – повећање учешћа инвестиција са 3,5% БДП-а на 4% БДП-а заправо значи да се оне у наредној години номинално повећавају за преко 300 млн евра – око 100 млн евра (тј. раст од 6,5%, једнак номиналном расту БДП-а) да би њихово учешће у БДП-у остало непромењено и додатних преко 200 млн евра из расположивог фискалног простора. Оволико повећање у једној години можда на први поглед делује амбициозно, али анализа Фискалног савета показује да за њега постоји довољно започетих пројеката и кредибилних нових планова. Два главна канала преко којих би требало повећати јавне инвестиције у 2019. су: 1) изградња путне и железничке инфраструктуре и 2) повећање улагања у заштиту животне средине (пречишћивачи отпадних вода, затварање несанитарних депонија и отварање нових регионалних центара са постројењима за третман отпада и друго). У наредним годинама, након 2019, оцењујемо да би учешће јавних инвестиција у БДП-у Србије требало да се још више повећа, на преко 4,5% БДП-а, како би се постепено надокнадио заостатак који Србија има у квалитету инфраструктуре у односу на упоредиве земље.

Највећи део повећања јавних инвестиција у 2019. од преко 200 млн евра требало би да иде на главне путне и железничке правце. Србија по изграђености и квалитету путне и железничке инфраструктуре далеко заостаје за упоредивим земљама ЦИЕ (30% мање километара аутопута на 100.000 становника, на преко половине пруга брзина возова до 60 км/час и др). Добру илустрацију лошег стања у овој области даје и стално померање рокова за завршетак Коридора 10 који би требало да буде основни путни правац кроз Србију (Коридор 10 се можда неће завршити чак ни у 2018. години). Дакле, потреба за већим инвестицијама у путну и железничку инфраструктуру у 2019. је неспорна, средства су такође на располагању, али оно што би могао бити проблем је њихова неефикасна реализација. Фискални савет је зато детаљно анализирао колико је највише могуће, а опет реалистично, повећање ових јавних инвестиција у 2019. – узимајући у обзир тренутни степен извршења започетих пројеката, објективан рок за њихов завршетак, а такође смо анализирали и који би конкретни нови пројекти могли да се започну у наредној години (за које нема техничких препрека да се реализују). Оваква анализа показала је да је у 2019. могуће повећање јавних инвестиција у путну и железничку инфраструктуру за око 200 млн евра у односу на 2018. и предлажемо Влади да толика средства определи буџетом за ове намене (и наравно да их ефикасно изврши). У путној инфраструктури, највећи део повећања јавних инвестиција у 2019. односио би се на убрзање изградње Коридора 11 и на обилазницу око Београда, а у железничкој инфраструктури на повећање започетих радова на прузи Београд–Будимпешта и почетак радова на електрификацији и реконструкцији пруге Ниш–Димитровград.

Инвестиције у заштиту животне средине требало би повећати за преко 100 млн евра – за завршетак започетих пројеката и за појачану израду техничке документације за нове пројекте. Недовољним инвестицијама у заштиту животне средине Фискални савет

је током 2018. посветио посебну студију. Првобитни мотив за истраживање ове теме били су нам потенцијално огромни фискални трошкови за ове намене у процесу прикључивања ЕУ, јер су улагања у заштиту животне средине један од најскупљих аспеката придруживања. Међутим, анализе које смо том приликом спровели показале су толико поражавајуће резултате, да је процес приближавања ЕУ остао у другом плану у односу на потребу да се већим инвестицијама заштити здравље становништва – које је дугогодишњом небригом за животну средину озбиљно угрожено. Заправо, ни у једном истраживању које смо спровели до сада нисмо учили толико поражавајуће заостајање Србије као у овој области, не само у односу на развијене земље ЕУ, већ и у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Вода за пиће у Србији знатно је лошијег квалитета од упоредивих земаља (нарочито у Војводини), скоро да нема депонија отпада које задовољавају санитарне стандарде – из њих се изливају опасне материје у водотокове и изворишта воде, а на тим депонијама учестали су пожари с веома опасним испарењима. Такође, практично сва отпадна воде из канализације изливају се у водотокове без икаквог пречишћавања, чак и у највећим градовима (Београд, Нови Сад). На крају, систем контроле и смањења загађења ваздуха скоро да уопште не функционише, а процењује се да тренутно приближно 2,5 милиона грађана живи у областима с прекомерно загађеним ваздухом, који садржи барем једну загађујућу материју у количини која се може сматрати опасном по здравље. У 2019. зато предлажемо да се почне са већим инвестирањем у заштиту животне средине из републичког буџета (за преко 100 млн евра) – једним делом за завршетак већ започетих пројеката (пречишћаваћи отпадне воде, затварање несанитарних депонија, завршетак изградње регионалних депонија и друго), а другим делом за систематску израду пројектно-техничке документације за што већи број неопходних будућих пројеката како би се поставио темељ за још већа улагања у ову област у наредним годинама.

У 2019. потребно је унапредити системски оквир заштите животне средине – што значи снажно повећање буџета и броја запослених надлежног министарства. Повећање инвестиција у заштиту животне средине за нешто преко 100 млн евра које предлажемо у 2019. ни изблиза није довољно за решавање нагомиланих проблема у овој области. Заправо, јавне инвестиције у заштиту животне средине тек након 2019. требало би вишеструко да се повећају (због чега и предлажемо повећану израду пројектно-техничке документације током 2019. године). Међутим, за потребно повећање јавних инвестиција, али и уопште за управљање и контролу ове важне области, неопходно је направити системски оквир, тј. ојачати капацитете државе на свим нивоима. Само у Министарству заштите животне средине недостаје преко 150 запослених на пословима усклађивања домаћег законодавства с прописима ЕУ, контроли спровођења прописа и инспекцијског надзора, стратешког планирања и управљања пројектима и друго. Уз то, потребно је додатно запошљавање у Агенцији за заштиту животне средине, као и јачање капацитета на локалном нивоу власти (које ће представљати посебан изазов). Преведено на буџет Министарства заштите животне средине, процењујемо да им је у 2019. потребно ставити на располагање износ од око 20 млрд динара (наспрам око 5 млрд динара у 2018. години). Ова средства првенствено се односе на поменуто повећање јавних инвестиција, али и за пријем и обуку нових запослених и друго.

Продужавање забране запошљавања у општој држави веома је опасно и током 2019. требало би напokon започети контролисан излазак из ове мере. Забрана запошљавања у општој држави уведена је као привремена мера у децембру 2013. са првобитним роком важења до краја 2015. године. У оквиру овог рока било је предвиђено да

се припреме одговарајуће систематизације на основу којих би се од 2016. управљало бројем и структуром запослених у општој држави. Ново запошљавање за време трајања ове мере ограничено је само на изузетне случајеве и то уз одобрење Комисије за давање сагласности за ново запошљавање – тако да укупан број новозапослених у општој држави буде мањи од укупног броја запослених који одлазе у пензију. Иако је било предвиђено да траје до краја 2015, забрана запошљавања остала је на снази до краја 2018, а врло вероватно ће се продужити и у 2019. години. Влада, наиме, за све ово време није успела да припреми одговарајуће систематизације радних места, а без тога би укидање привремене мере забране запошљавања водило ка неоправданом и прекомерном повећању запослености у општој држави. Међутим, забрана запошљавања је изнуђена и дугорочно штетна мера која се никако није смела толико продужавати. Држава сада већ има озбиљан мањак запослених у здравству, различитим инспекцијским службама, деловима министарстава који су задужени за управљање пројектима ЕУ (Министарство пољопривреде на пример), у поменутом Министарству заштите животне средине и друго. Додатни проблем је то што смо приметили да буџетски корисници у све већој мери изналазе решења којим избегавају постојеће прописе – што води ка још већој неуређености система. На то указује релативно снажно повећање запослености на одређено, на привременим и повременим пословима и на уговор о делу (што је изузето из забране). Фискални савет зато позива Владу да током 2019. напokon уреди систем запослености у општој држави, тј. дефинише колико јој је радника потребно, ког профила и на којим радним местима. У међувремену, док се то не уради, сматрамо да је током 2019. оправдано циљано, „интервентно“, запошљавање одређеног броја људи у секторима где постоји очигледна и оправдана потреба за новим запосленима. Србија више нема потребу за смањењем укупног броја запослених у општој држави, па би у 2019. требало у потпуности искористити простор који се добија уобичајеним одласком у пензију 12.000-13.000 запослених.

2. МАКРОЕКОНОМСКИ ТРЕНДОВИ У 2018. И ПРЕЛИМИНАРНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЗА 2019. ГОДИНУ

Макроекономски трендови у 2018. начелно су повољни, али економија Србије и даље има бројне структурне слабости. Привредни раст у 2018. процењујемо на 4,4% – што је највећа стопа раста БДП-а Србије од избијања кризе у 2008. години. Инфлација у 2018. је ниска и стабилна (у просеку око 2% годишње), а текући дефицит платног биланса (који процењујемо на око 5% БДП-а) покривен је приливима страних директних инвестиција (СДИ). Уз све то, побољшавају се трендови на тржишту рада (постепено расту запосленост и просечна зарада). Детаљнија анализа ових трендова, међутим, открива и бројне структурне слабости економије Србије које се не виде на први поглед. Пре свега, релативно висока стопа раста БДП-а у 2018. добрим делом почива на привремено високом расту појединачних сектора привреде који се пореде са ниском базом из претходне године (нпр. пољопривреда се пореди са сушном 2017, производња електричне енергије са годином у којој је ЕПС имао проблеме и пад у производњи). Без ванредних чинилаца тренд привредног раста износи 3 до 3,5% и он је заправо нижи у односу на друге земље Централне и Источне Европе које у 2018. остварују раст од преко 4%. Забрињавајуће је, такође, погоршање нето извоза због осетно бржег раста увоза од извоза, као и успоравање прерађивачке индустрије која ће у 2018. имати најнижи раст још од рецесионе 2014. године. За решавање ових проблема Влада би морала да улаже више напора у отклањање структурних проблема домаће економије, тј. да спроводи реформе јавног сектора (јавна предузећа, просвета, здравство итд.) и да унапређује привредни амбијент (пре свега владавину права). Такође, расположива фискална средства у 2019. требало би усмерити на повећање јавних инвестиција и смањење пореског оптерећења рада, јер се тако остварује најефикаснији непосредан допринос буџета убрзању привредног раста (који је још увек недовољан).

Раст БДП-а у 2019. прогнозирамо у распону од 3,5 до 4%, док ће се остали макроекономски показатељи највероватније кретати слично као у 2018. години. Једнократни чиниоци који су привремено довели до убрзања раста БДП-а у 2018. исцрпиће се до краја године. Због тога очекујемо да привредни раст у 2019. буде нижи него у 2018. и тренутно га прогнозирамо у распону од 3,5 до 4%. То значи да Србија вероватно и наредне године неће достићи просечан раст упоредивих земаља ЦИЕ, иако би због дугогодишњег заостатка у развоју требало да остварује осетно бржи раст од њих (макар за 1 п.п. изнад просека). Зато оцењујемо да је недовољан привредни раст тренутно највећи економски проблем Србије, тј. да је он главна препрека бржем повећању животног стандарда у Србији, укључујући и економски одрживо повећање пензија и плата у јавном сектору. Макроекономска стабилност која је осигурана успешним спровођењем фискалне консолидације 2015-2017. не би требало да буде угрожена ни у наредној години. У 2019. очекујемо релативно ниску инфлацију која би могла у просеку да буде 2-2,5%, стабилан курс динара и евентуално благо повећање текућег дефицита платног биланса на око 5,5% БДП-а. Такође, прогнозирамо и наставак постепеног побољшања трендова на тржишту рада уз умерени раст запослености и зарада. Просечна зарада у 2019. години могла би тако да достигне око 54.000 динара (450 евра). У наставку текста даћемо нешто детаљнију анализу најважнијих појединачних макроекономских индикатора Србије у 2018. и прелиминарне прогнозе за 2019. годину.

Раст БДП-а у првој половини 2018. износио је чак 4,9%, али је добрим делом био „погуран“ привременим чиниоцима, па ће успорити већ до краја године. У првој половини године (за коју су тренутно доступни подаци) привредни раст износио је 4,9%. Раст БДП-а Србије који је остварен у првој половини године тако је био међу највишим у ЦИЕ (виши раст, од преко 5%, имала је само Пољска). Међутим, овако добри резултати привреде само су привремени јер је на њих знатно утицао висок раст три сектора који су се поредили са ниском базом из претходне године – пољопривреде, грађевинарства и производње електричне енергије. Пољопривреда је у првој половини године имала раст од око 13% јер се поредила са сушном 2017. годином. Сличан, двоцифрен раст пољопривреде задржаће се до краја године, али већ у 2019. се не може рачунати на њега. Грађевинарство је у првој половини 2018. остварило изузетно висок раст од око 25%, али је и овај раст последица поређења са ниском базом из прве половине 2017, када је по подацима РЗС-а грађевинска активност била у паду од 3%. Како је у другој половини 2017. дошло до снажног преокрета у грађевинарству (након пада од 3% остварен је раст од око 12%), резултати грађевинарства ће се у наредним кварталима поредити са много вишом основом и међугодишњи раст грађевинарства ће се снажно умањити, највероватније за преко 10 п.п. у односу на прву половину године. На крају, производња електричне енергије је у првој половини 2018. имала раст од скоро 10%, јер се поредила са периодом из 2017. у ком је ЕПС имао проблеме и пад у производњи од око 10%. Будући да је ЕПС успоставио уобичајену производњу средином 2017. године, овај сектор привреде до краја године неће имати висок раст.

Привредни раст у 2018. тренутно процењујемо на 4,4%, што је у складу са прогнозама Фискалног савета изнетим на крају 2017. године. Као што смо већ истакли, привремени ефекат поређења са ниском базом већ је исцрпљен у производњи електричне енергије; у грађевинарству ће се исцрпљивати током наредна два квартала; а пољопривреда ће моћи да задржи непромењено високе стопе раста до краја 2018, јер ће се током читаве године поредити са сушном 2017. годином. Због тога очекујемо постепено успоравање раста БДП-а у другој у односу на прву половину године и нижу стопу раста у 2019. у односу на 2018. годину. Раст БДП-а у 2018. процењујемо на приближно 4,4% (4,9% у првој половини године и око 4% у другој). Као што смо већ наговестили, овај, начелно добар резултат, није последица знатно бољих трендова у 2018. у односу на 2017. годину. Основни тренд раста привредне активности (када се искључе поменути једнократни чиниоци) износи око 3,2% и заправо је тек нешто бољи у 2018. него у 2017. години (Табела 1). Такође, Фискални савет је крајем 2017. управо и прогнозирао да ће раст БДП-а у 2018. привремено убрзати ношен једнократним чиниоцима и да ће износити преко 4%² – тако да се садашњи, нешто већи привредни раст, никако не би могао назвати ни неочекиваним нити изузетним.

Дугорочни тренд привредног раста Србије још увек је испод просека земаља Централне и Источне Европе. Србија већ дужи низ година структурно заостаје по привредном расту у односу на друге упоредиве земље ЦИЕ. У Табели 1 приказали смо стопе оствареног привредног раста Србије (укључујући и тренд раста БДП-а без једнократних чинилаца), и просечан раст земаља ЦИЕ. У Табели се види да је у посматраном периоду од 2014. до 2018. кумулативни привредни раст Србије направио заостатак од преко 10 п.п. у

² Видети извештај „Мишљење на Фискалну стратегију за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину“ из децембра 2017. године.

односу на просек других земаља региона. Такође, види се и то да је привредни раст Србије осцилирао по годинама, некада је под утицајем једнократних чинилаца био изнад, а некада испод свог тренда (што је случај у 2018. години) – али да се у дужем року ови једнократни чиниоци поништавају и тренд раста је права оцена суштинских кретања привреде Србије. Тренд раста БДП-а Србије је сваке године од 2014. (укључујући и 2018. годину) био нижи од раста БДП-а земаља ЦИЕ. Дакле, и поред тога што ће у 2018. привредни раст Србије највероватније бити нешто већи од просечног раста других земаља ЦИЕ, Србија и у 2018. наставља структурно да заостаје за упоредивим земљама региона, јер на то указује нижи тренд раста БДП-а Србије од просечног раста БДП-а земаља ЦИЕ.³

Табела 1. Привредни раст у Србији и земљама Централне и Источне Европе од 2014. до 2017. са прогнозама за 2018. и 2019. годину

	2014	2015	2016	2017	2018 ¹⁾	2019 ¹⁾
Србија						
Раст БДП-а	-1,8	0,8	3,3	2,0	4,4	3,5-4,0
Тренд раста БДП-а ²⁾	-0,9	1,2	2,6	3,0	3,2	3,5-4,0
Централна и Источна Европа						
Просечан раст БДП-а	2,9	3,8	3,2	4,6	4,2	4,0

1) Прогноза Фискалног савета

2) БДП из ког су искључени једнократни чиниоци попут ефеката суше, поплава (2014) и лошег управљања ЕПС-ом

Извор: РЗС, Еуростат и процена Фискалног савета

У 2019. прогнозирамо раст привредне активности у распону од 3,5 до 4%. Пошто ће се до краја 2018. исцрпити сви привремени чиниоци који су ванредно убрзавали раст БДП-а, у 2019. очекујемо да ће остварени привредни раст бити нижи него у 2018. години, односно да ће раст БДП-а у наредној години бити сличан трендном расту (без једнократних чинилаца). Пажњу би зато требало обратити на кретање тренда раста БДП-а Србије који је у 2017. и 2018. постепено убрзавао за око 0,3 п.п. годишње (Табела 1). Очекујемо да се ово убрзање настави и у 2019, тј. да ће тренд раста БДП-а додатно убрзати у односу на 2018. за око 0,5 п.п. и да ће достићи између 3,5 и 4% (колико прогнозирамо и раст укупног БДП-а). Економски аргумент за убрзање тренда привредног раста у 2019. видимо у солидном расту инвестиција током 2018, који ће највероватније бити око 10%.

Дугорочно одржив раст БДП-а Србије од преко 4% може да почива само на расту инвестиција и нето извоза, за шта су потребне и одговарајуће политике. Да би привреда могла трајно да задржи стопе раста од преко 4% и почела дугорочно да сустиже развијеније земље ЦИЕ, све већи део производње морао би да се усмерава ка извозу, јер домаћа тражња није ни ефикасан ни одржив дугорочни покретач привредног раста Србије. То значи да су потребне веће инвестиције у разменљиве делове привреде (пре свега прерађивачку индустрију) него у неразменљиве секторе (трговина, некретнине и друго), а затим и много бржи раст извоза од увоза. У првој половини 2018, међутим, структура раста БДП-а показује

³ Исправно је поредити управо тренд раста БДП-а Србије са просечним растом БДП-а земаља ЦИЕ. Наиме, у узорку ЦИЕ је 15 земаља па се случајни једнократни чиниоци, који неспорно утичу и на њихов привредни раст – у просеку поништавају. Другим речима, просек укупног раста БДП-а појединачних земаља ЦИЕ приближно одговара тренду раста региона ЦИЕ и требало би га поредити са трендом раста Србије.

неке знаке погоршања. Домаћа тражња расте осетно брже од БДП-а, увоз знатно брже од извоза, а прерађивачка индустрија која је језгро разменљивог (конкурентног) дела привреде има најнижи раст још од рецесионе 2014. године (у првих седам месеци 2018. прерађивачка индустрија је имала раст од испод 3%, а у претходне три године прерађивачка индустрија је у просеку расла скоро 6% годишње). Погоршање структуре БДП-а у 2018. још увек није толико изражено и може се кориговати добром економском политиком, али свакако не би требало игнорисати ове, потенцијално опасне, промене док су у зачетку. Из угла привредног раста зато би добро било да Влада расположиви фискални простор у 2019. усмери ка јавним инвестицијама тј. у изградњу квалитетне основне инфраструктуре и у смањење фискалног оптерећења рада, како би се убрзао привредни раст и додатно повећала конкурентност домаће привреде. Требало би уз то размотрити и да ли садашњи курс динара делује подстицајно на извоз или на увоз. На крају, поново истичемо и то да су за трајно убрзање привредног раста Србије потребне и одлучније реформе јавног сектора које су се у претходним годинама споро или никако спроводиле (побољшање пословања јавних предузећа, реформа здравства, просвете и друго), а држава би морала да побољша неке важне аспекте пословног амбијента попут владавине права, где је Србија изузетно лоше оцењена на свим релевантним међународним листама конкурентности.

Инфлација је у 2018. ниска и стабилна и сличне трендове очекујемо и у наредној години. Просечна инфлација првих девет месеци 2018. износила је око 2% и кретала се углавном у границама циљног коридора НБС ($3 \pm 1,5\%$). Расту цена у 2018. највише су допринели повећања цена хране, нафтних деривата и регулисаних цена (дувански производи). Носећа инфлација из које су искључени ови производи (чије се цене формирају на светском тржишту или административно) током 2018. остварује стабилан међугодишњи раст од око 1%, што је најниже повећање носеће (тржишне) инфлације од кад се мери индекс потрошачких цена у Србији. У наредној години, очекујемо сличну инфлацију као у 2018, па би раст цена у просеку могао да износи од 2 до 2,5%. До ове прогнозе смо дошли узимајући у обзир да би повећање домаће тражње требало да делује у смеру убрзања носеће инфлације, а да ће цене хране и енергената вероватно нешто успорити раст због нешто веће базе из 2018. године. Прогноза Фискалног савета у складу је и с важећим пројекцијама НБС.

Текући дефицит платног биланса у 2018. процењујемо на око 5% БДП-а, што је слично као у претходној години, а у 2019. очекујемо његово благо повећање. Текући дефицит платног биланса у првих седам месеци 2018. износио је око 1,2 млрд евра и био је приближно једнак оном из истог периода претходне године. На кретање текућег дефицита у 2018. утицала су два дивергентна тренда. Са једне стране, релативно снажно се погоршава спољнотрговинска размена због осетно бржег раста увоза од извоза. Увоз робе од јануара до августа порастао је 13%, а извоз 8,5% због чега је дефицит у спољнотрговинској робној размени повећан у првих осам месеци 2018. за око 800 млн евра. Неповољна кретања у спољнотрговинској размени у 2018. највећим делом су била покривена нешто повољнијим кретањима на рачуну примарног и секундарног дохотка (мањи одливи дивиденди ка иностранству и већи прилив дознака из иностранства). Проблем је, међутим, то што примарни и секундарни доходак нису дугорочно одржив извор који би могао да трајно компензује погоршања спољнотрговинске размене – јер иза њих стоје токови дивиденди предузећа у страном власништву ка иностранству који ће се дугорочно погоршавати (због великог прилива СДИ у претходним годинама) и приливи дознака из иностранства које не могу стално да се повећавају толико да надоместе погоршање спољнотрговинске размене. Текући дефицит у 2018. који на годишњем нивоу процењујемо на око 5% БДП-а још увек

није толико забрињавајући и у потпуности је покривен приливима СДИ (које на годишњем нивоу процењујемо на око 5,5% БДП-а, тј. на око 2,4 млрд евра) – међутим требало би обратити пажњу на погоршање спољнотрговинске размене које траје већ две године и видети којим мерама економске политике се овај тренд може преокренути. У 2019. очекујемо (за сада) релативно сличне спољноекономске трендове као у 2018. и благо повећање дефицита текућег рачуна на око 6% БДП-а.

Трендови на тржишту рада у 2018. у начелу су повољни и очекујемо њихов наставак и у наредној години. Раст масе зарада (запослености и просечне зараде) у 2018. је солидан и нешто је већи од прогнозе Владе која је коришћена приликом израде буџета за 2018. годину (због чега ће у 2018. бити наплаћено око 20 млрд динара више доприноса него што је иницијално било планирано). По подацима из Анкете о радној снази (АРС) број запослених у Србији повећан је у првој половини 2018. за око 1% у односу на исти период претходне године. Овај податак начелно је у складу са растом регистроване запослености од око 3% који показују подаци добијени независно, на основу административног извора – Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО).⁴ Просечна зарада у првих седам месеци 2018. износила је нешто преко 49.000 динара (мало испод 420 евра) и номинално је већа у односу на претходну годину за око 6% (реално за око 4%). Раст просечне зараде у 2018. је солидан, али не би требало заборавити да су на њега знатно утицали и одређени нетржишни чиниоци, тј. висок раст плата запослених у општој држави у просеку за 9% (у приватном сектору плате у 2018. расту око 5%) и повећање минималне зараде за 10%. У наредној години очекујемо сличне трендове на тржишту рада као у 2018, односно наставак раста запослености од неколико процената и нешто бржи раст просечних зарада.

Оквир 1. Методолошка напомена

Републички завод за статистику је 1. октобра 2018. знатно ревидирао навише номинални БДП за 2015, 2016. и 2017. годину. Претходно важећи подаци повећани су овом ревизијом у просеку за 6,5% односно за преко 2,2 млрд евра по години. У конкретном случају то значи да је ревизијом од 1. октобра 2018. БДП Србије у 2015. повећан на 35,7 млрд евра уместо претходно важећих 33,5 млрд евра, а сличне ревизије урађене су и за БДП у 2016. и 2017. години. Узимајући у обзир ове промене номинални БДП у 2018. сада процењујемо на око 5.060 млрд динара, односно на око 42,7 млрд евра (раније смо га процењивали на око 40,3 млрд евра).

Овако велика промена номиналног БДП-а знатно утиче на све фискалне индикаторе који се рачунају као проценат БДП-а, а највише на јавни дуг (који се стандардно мери као учешће у БДП-у). Тако је јавни дуг на крају августа (последњи доступан податак) с новим БДП-ом смањен на 56,8% БДП-а, уместо претходно важећег податка од 60,3% БДП-а. Слично, смањено је учешће јавних прихода и јавних расхода у БДП-у у 2018. на око 40% (пре су били око 43% БДП-а). На крају, с последњом ревизијом БДП-а промењено је и учешће пензија у БДП-у у 2018. на 10,4% (уместо 11%), плата (брuto-2) на 9,2%, а јавне инвестиције су сада испод 3,5% БДП-а.

⁴ У претходним годинама било је великих одступања података добијених на основу ЦРОСО са упоредивим подацима из АРС-а што је (уз бројне друге нелогичности) указивало на непоузданост података из АРС-а. У 2018, међутим, то није био случај. Разлика у стопи раста укупне запослености из АРС-а (1%) и регистрована запосленост из ЦРОСО (око 3%) последица је смањења неформалне запослености (које прати АРС, а не прати ЦРОСО). Упоредиви подаци из АРС-а (формална запосленост) имају сличан раст као подаци из ЦРОСО.

Стопе реалног раста БДП-а у 2016. и 2017. такође су ревидиране навише, али не толико много као номинални БДП. Реални раст БДП-а по новим подацима у 2016. износио је 3,3% (уместо 2,8%), а у 2017. је 2% (уместо 1,9%).

У овом документу ревидирали смо све индикаторе тако да они сада одговарају новим подацима.

3. ТЕКУЋА ФИСКАЛНА КРЕТАЊА И ПРЕДЛОГ ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА 2019. ГОДИНУ

3.1. Фискална кретања у 2018. години

Процењујемо да ће у 2018. општа држава забележити суфицит од 0,7% БДП-а, тј. 35 млрд динара. Буџетски планови за текућу годину предвиђали су дефицит опште државе у износу од 32 млрд динара (0,6% БДП-а). Међутим, на основу досадашњег кретања јавних прихода и расхода, очекујемо да до краја године консолидована држава забележи суфицит од око 35 млрд динара (0,7% БДП-а). То значи да ће остварени резултат бити за око 65 млрд динара (550 млн евра) бољи него што је планирано. Такође, тиме би 2018. година била друга година заредом у којој општа држава бележи суфицит упркос планираном дефициту. Ово потврђује да је фискална консолидација имала ефекта и да су после више од једне деценије проблема јавне финансије Србије ушле у мирније воде. Притом, за разлику од претходних неколико година када је повољнији резултат од плана једним делом био последица подбацивања капиталних расхода, сада то није случај јер ће јавне инвестиције бити извршене по плану. Међутим, један део фискалног резултата у 2018. почива на привременим факторима, попут уплата непореских прихода од привременог смањења зарада у јавним предузећима и неких неочекиваних уплата у буџет (нпр. премије од емисија државних обвезница). Без њих, резултат би био приближно избалансиран. Ефекат суфицита од 0,7% БДП-а у 2018. јесте смањење јавног дуга за око 4 п.п. Међутим, због дејства додатних чинилаца (кретање девизних курсева, ревизија номиналног БДП-а навише) јавни дуг у 2018. биће смањен укупно за око 9 п.п. БДП-а – на крају 2017. дуг је износио 62,5% БДП-а, а крајем 2018. процењујемо да ће бити око 54% БДП-а.⁵

Бољи фискални резултат од очекиваног последица је углавном већих јавних прихода и мањим делом смањења јавних расхода. Укупно побољшање фискалног резултата у 2018. години у односу на планове износи око 65 млрд динара (око 550 млн евра) и приказано је у Табели 2. Највећим делом побољшање потиче од раста јавних прихода, који ће преbacити буџетирани износ за више од 50 млрд динара (450 млн евра), док ће расходи бити мањи од планираних за 13 млрд динара (100 млн евра). Од укупног раста прихода преко плана, скоро половина (25 млрд динара) долази као последица повољнијих кретања на тржишту рада, због којих су наплаћени већи доприноси и порез на доходак. Такође, порез на добит предузећа премашиће очекивања за скоро 20 млрд динара, али не због трајног (структурног) јачања профитабилности привреде, већ зато што је сам план био конзервативан. Велики допринос повећању укупних прихода имају и различите уплате непореских прихода, преко 20 млрд динара изнад од плана. С друге стране, приходи од ПДВ-а неочекивано су подбацили за више од 10 млрд динара. До смањења јавних расхода долази практично искључиво због смањења издатака за камате за 14 млрд динара, док остале категорије расхода бележе мања одступања од планираног износа и та одступања се углавном међусобно неутралишу.

⁵ Заправо, номинална ревизија БДП-а примењује се и на БДП из 2017. годину, тако да јавни дуг ни у 2017. није био 62,5% БДП-а већ око 59% БДП-а, што ће Управа за јавни дуг тек објавити. Зато је релативно смањење јавног дуга у 2018. години ипак износило око 5 п.п. и било је највећим делом последица суфицита.

- **Повољнија кретања на тржишту рада од планираних утицаће на повећање наплаћених доприноса и пореза на доходак за укупно 25 млрд динара.** Износ наплаћених доприноса и пореза на доходак зависи од масе зарада у земљи, тј. броја (формално) запослених помножених просечном зарадом у земљи. Очекивало се да ће укупна маса зарада на коју се плаћају порези и доприноси расти у 2018. у односу на претходну годину за 6%. По свој прилици, међутим, овај раст ће износити приближно 9%, што значи да ће се побољшање од 3% одразити на износ наплаћених прихода који зависе од масе зарада у истој мери. Раст од 3% преведен у апсолутне износе представља повећање од преко 19 млрд динара за доприносе и повећање од 5 млрд динара за порез на доходак. Укупна маса доприноса је, наиме, скоро четири пута већа од масе пореза на доходак, па је зато и пораст доприноса скоро четири пута већи.
- **Порез на добит биће наплаћен у износу који је 19 млрд динара већи од планираног.** Иницијална пројекција пореза на добит била је конзервативна – ова пореска категорија пројектована је тако да у 2018. достигне свој процењени структурни ниво од 2% БДП-а. Међутим, порез на добит у 2018. наплаћује се на основу добити забележене у 2017, а те године владале су повољне пословне околности које су утицале на повећање профитабилности. Наиме, 2017. цене енергената биле су још увек ванредно ниске, каматне стопе такође, а и динар је апресирао у односу на евро – што су све чиниоци који повећавају профитабилност предузећа. Ови услови владали су и током претходне, 2016. године, па ће зато наплаћени порез на добит у 2018. приближно одговарати износу наплаћеном у 2017. години. То значи да ће укупан порез на добит 2018. износити око 2,3% БДП-а, тј. да ће премашити буџетирани ниво за око 19 млрд динара.
- **Процењујемо да ће непорески приходи бити остварени у износу који је око 22 млрд динара већи од очекиваног.** Од те суме, половина се односи на веће уплате добити јавних предузећа, а половина на неочекивану премију остварену емитовањем државних хартија од вредности. Наиме, било је предвиђено да јавна предузећа у буџет уплате 15 млрд динара, а највероватније ће уплатити преко 25 млрд динара. Натпросечно висока уплата у износу од готово 13 млрд динара стигла је од ЕПС-а у јуну, по основу дела добити из чак четири године (2014–2017). При том, одлуком ЕПС-а предвиђено је да се на основу добити из тог периода у буџет уплати још већа сума и могуће је да ће тај остатак (неколико млрд динара) бити уплаћен до краја године. Поред тог предузећа, Телеком је у јулу уплатио део добити у износу од скоро 6 млрд динара, НИС је уплатио 2 млрд динара у августу, а до краја 2018. очекују се уплате од још неких предузећа. Поред уплата добити, од почетка године ванредно је приходовано укупно скоро 10 млрд динара по основу емитовања обвезница по цени која надмашује њихову номиналну вредност (јер се та разлика књиговодствено третира као непорески приход).⁶ Такође, Агенција за осигурање депозита у марту је уплатила преко 1 млрд динара у републички буџет.

⁶ Напомињемо да ће позитивни ефекти ове врсте прихода на фискални резултат у средњем року бити највећим делом неутралисани већим јавним расходима за камате. То је случај зато што, да би држава успела да прода обвезницу по цени већој од номиналне, мора да понуди већу каматну стопу.

- **Први пут од почетка спровођења фискалне консолидације приходи од ПДВ-а подбацили су у односу на план.** У претходне три године (2015-2017) наплаћени износ ПДВ-а премашивао је планирани у просеку за око 4% годишње. У 2018, међутим, наплаћени износ подбациће у односу на план за око 2%, тј. за око 10 млрд динара. Макроекономска кретања током 2018. нису разлог за подбацивање ПДВ-а, пошто ће номинална потрошња, пореска основица за ПДВ, порасти у износу који је готово идентичан предвиђеном (5–5,5% у поређењу са 2017). Још увек је рано говорити о правим разлозима за овај пад ПДВ-а. Могуће је, на пример, да је динамика повраћаја ПДВ-а ове године осетно одступила од уобичајене и да је то утицало на пад. Опасно би било да пад потиче од слабије наплате. Сузбијање сиве економије, тј. стално побољшавање степена наплате, дало је велики допринос успешном спровођењу фискалне консолидације у периоду 2015–2017, па би евентуално обртање овог тренда представљало веома забрињавајућу промену и додатно појачало значај реформе Пореске управе.
- **Расходи за камате биће мањи од плана за 14 млрд динара великим делом због апресијације динара и нижих каматних стопа.** Издаци за камате зависе од много непредвидивих компоненти, попут на пример каматних стопа на светском тржишту или кретања девизних курсева, па се зато по правилу планирају нешто конзервативније. Конзервативни план подразумева да се претпостави одређено слабљење динара и да се опрезно планира кретање каматних стопа. Међутим, током 2018. догодило се управо супротно – дошло је до јачања динара, као и до пада просечних каматних стопа. У поређењу са 2017. годином, динар ће у 2018. вероватно ојачати за око 3% у односу на евро и око 7% у односу на долар, док ће просечне каматне стопе на новоиздате динарске обвезнице опасти око 5%, а на обвезнице у еврима за око 15%. Оваква кретања, као и иницијално прешироко постављен план, резултираће смањењем укупних давања за камате за око 14 млрд динара у односу на буџетиран износ.
- **И поред ступања на снагу измена закона које ће повећати пензије у новембру и децембру, расходи за пензије извршиће се по плану.** Досадашње кретање пензија указује на то да би ова категорија расхода у 2018. требало да буде испод плана. План је, наиме, конзервативно предвиђао раст броја пензионера, а заправо се њихов број смањује. Међутим, крајем 2018. почињу да важе усвојене измене Закона о ПИО које ће повећати расходе за пензије у последња два месеца. Ово повећање процењујемо на око 6 млрд динара и с њим ће се годишњи расходи за пензије извршити у складу са буџетским плановима. Измене закона делом су оправдане пошто укидају привремено смањење пензија из 2014. године. Међутим, поред тога, овим изменама прави се изузетно лош преседан јер се укида формула за редовно (предвидиво) усклађивање пензија и уз то се Влади оставља дискрециона могућност да исплаћује произвољно увећање на основни износ пензије, што практично урушава пензијски систем.⁷ Опширније о пензијама писали смо у Поглављу 7. овог извештаја.

⁷ Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Фискални савет, септембар 2018.

Табела 2. Планирана и процењена реализација јавних прихода и расхода опште државе у 2018. години

	План 2018.	Процењена реализација 2018.	Разлика између процењене реализације и плана
<i>у млрд дина</i>			
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	2.014,9	2.068,3	53,4
1. Порески приходи	1.776,0	1.812,5	36,5
Порез на доходак	169,8	175,0	5,2
Порез на добит	96,3	115,0	18,7
ПДВ	503,4	493,0	-10,4
Акцизе	286,3	290,0	3,7
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	153,2	154,0	0,8
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	100,2	103,0	2,8
Царине	42,9	42,9	0,0
Доприноси	602,6	622,0	19,4
Остали порески приходи	74,6	74,6	0,0
2. Непорески приходи	223,3	245,8	22,5
3. Донације	15,7	10,0	-5,7
II ЈАВНИ РАСХОДИ	2.046,9	2.033,8	-13,1
1. Текући расходи	1.847,4	1.833,8	-13,6
Расходи за запослене (бруто-2)	466,5	466,0	-0,5
Куповина робе и услуга	330,6	335,0	4,4
Отплата камата	120,9	107,0	-13,9
Субвенције	113,6	114,0	0,4
Социјална помоћ и трансфери	747,1	746,8	-0,3
од чега: Пензије	527,0	526,6	-0,4
Остали текући расходи	68,8	65,0	-3,8
2. Капитални расходи	172,1	172,0	-0,1
3. Активирани гаранције	21,0	19,0	-2,0
4. Буџетске позајмице	6,3	9,0	2,7
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-32,0	34,5	66,5

Извор: Подаци Министарства финансија за план 2018, процена Фискалног савета за процењену реализацију 2018. године.

3.2. Фискалне пројекције и предлог фискалне политике за 2019. годину

Предлажемо да циљани фискални резултат у 2019. години буде дефицит опште државе од **0,5% БДП-а**. Након преласка у суфицит са дефицита из 2014. од 6,6% БДП-а и смањења јавног дуга за преко 15 п.п. БДП-а за три године (са преко 70% БДП-а 2015. године на испод 55% БДП-а 2018. године⁸), процењујемо да као добар циљ за 2019. годину треба поставити дефицит од 0,5% БДП-а. Фискални савет проценио је 2016. године⁹ да је то оптималан фискални циљ за Србију и при тој процени остајемо и сада. Постоји више разлога због којих то сматрамо. *Прво*, овај ниво дефицита наставља да обара јавни дуг према БДП-у, који се још увек налази у опасној зони изнад 50% БДП-а. Годишњи ефекат дефицита од 0,5% БДП-а на смањење дуга износи око 2,5 п.п, под условом да се оствари очекивани

⁸ Са ревидираним номиналним БДП-ом у обе године.

⁹ Видети студију: „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020.“, јун 2016. године.

(умерен) привредни раст. *Друго*, мали и стабилан дефицит који предлагемо осигурава макроекономску стабилност, што је важан предуслов за потребно одрживо убрзање привредног раста. *Треће*, дефицит од 0,5% БДП-а у складу је са правилима Европске уније који важе за земље са високим јавним дугом, што Србија свакако још увек јесте. *Четврто*, овај ниво дефицита ће у 2019. омогућити спровођење политика за подстицај привредног раста – већа издвајања за јавне инвестиције и смањење пореског терета рада – укупно за 400–450 млн евра.

Наставак трендова прихода и расхода опште државе из 2018. године довео би до суфицита од 0,5% БДП-а у 2019. години. Узимајући у обзир фискалне токове у 2018, задржавање непромењеног учешћа зарада у БДП-у у 2019, као и укидање привременог смањења пензија и повећање осталих (неумањених) пензија за 5%, процењујемо да ће се у 2019. остварити суфицит од 0,5% БДП-а. Као што смо напоменули, права оцена за 2018. јесте приближно избалансиран буџет (када се из суфицита искључе једнократни приходи) и са тим фискалним резултатом се заправо улази у 2019. годину. На тај резултат, поједностављено, требало би сада додати: 1) смањење *расхода за камате* услед опадајућег јавног дуга и 2) смањење издатака за *отплату кредита јавних и државних предузећа* пошто су неки велики кредити отплаћени, а 2015. заустављено издавање нових гаранција за кредите за ликвидност. Ови чиниоци утицаће да се од избалансираног фискалног резултата из 2018. дође до суфицита од 0,5% БДП-а у 2019. години. Детаљне пројекције прихода и расхода по овом (основном) сценарију приказали смо у Табели 3. Посматрано као удео у БДП-у, приходи би се смањили у односу на 2018. за 0,9 п.п. БДП, али највише због враћања непореских прихода на свој структурни ниво. Забележило би се и смањење расхода за 0,6 п.п. БДП-а, углавном управо због поменутог пада камата и активираних гаранција.

Пошто уместо суфицита предлагемо да циљ за следећу годину буде дефицит од 0,5% БДП-а, ослобађају се средства за повећање јавних инвестиција и смањење пореза. Као што смо објаснили, прихватљив ниво дефицита за Србију у 2019. години, а и надаље, јесте 0,5% БДП-а. С обзиром на то да задржавање трендова из 2018. доводи до суфицита од 0,5% БДП-а у 2019, разлика од 1 п.п. између ова резултата представља тзв. фискални простор. У питању су средства у износу 400–450 млн евра која у 2019. години могу да се потроше, а да јавне финансије и макроекономска стабилност не буду угрожени. Наш предлог јесте да се ова средства искористе за политике које подстичу јачање привредног раста. Конкретно, половина средстава искористила би се за повећање јавних инвестиција на скоро 4% БДП-а, док би се половина искористила за смањење фискалног оптерећења рада са 63% на 60%. Пројекције прихода и расхода са предложеном употребом фискалног простора приказали смо у Табели 3.

Разлог због ког предлагемо да се фискални простор искористи за раст инвестиција и смањење оптерећења рада јесте тај што те политике највише подстичу привредни раст. На страни јавних расхода, инвестиције државе представљају најпродуктивнији вид јавне потрошње, што значи да имају најјачи ефекат на привредни раст (формално – највећи фискални мултипликатор). Поред тога, Фискални савет је установио да Србија има огромне потребе за бољом јавном инфраструктуром (неразвијену путну и железничку мрежу, застарео енергетски сектор, неадекватан третман воде за пиће, комуналних и индустријских отпадних вода, отпада, систем заштите ваздуха итд), као и да заостаје за другим сличним земљама ЦИЕ по нивоу капиталних расхода за барем 1–1,5%

БДП-а.¹⁰ На страни јавних прихода, предложено умањење фискалног оптерећења рада има далеко јачи ефекат на раст привреде у поређењу са евентуалним релаксирањем пореза на потрошњу. Наиме, трошак рада чини велики део трошкова производње, тако да њихово смањење директно оставља средства привреди за раст инвестиција и јачање конкурентности. С друге стране, јачање потрошње индиректно јача и увоз, што не подстиче привредни раст. Кретање потрошње требало би, наиме, да прати раст БДП-а, а не може да га одрживо подстиче. Због свега наведеног снажно подржавамо повећање инвестиција и смањење пореског оптерећења као вид оптималне употребе фискалног простора. Подробније о овим темама писали смо у наставку извештаја.

Табела 3. Фискалне пројекције за 2018. и 2019. годину

	Пројекција 2018	Основни сценарио 2019	Сценарио са употребом фискалног простора 2019.	Пројекција 2018	Основни сценарио 2019	Сценарио са употребом фискалног простора 2019.
	у млрд дина			% БДП-а		
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	2.068,3	2.158,2	2.132,0	40,9	40,1	39,6
1. Порески приходи	1.812,5	1.915,2	1.889,0	35,8	35,6	35,1
Порез на доходак	175,0	187,4	187,4	3,5	3,5	3,5
Порез на добит	115,0	120,8	120,8	2,3	2,2	2,2
ПДВ	493,0	515,2	515,2	9,7	9,6	9,6
Акцизе	290,0	303,2	303,2	5,7	5,6	5,6
Царине	42,9	45,9	45,9	0,8	0,9	0,9
Доприноси	622,0	666,2	640,0	12,3	12,4	11,9
Остали порески приходи	74,6	76,5	76,5	1,5	1,4	1,4
2. Непорески приходи	245,8	230,0	230,0	4,9	4,3	4,3
3. Донације	10,0	13,0	13,0	0,2	0,2	0,2
II ЈАВНИ РАСХОДИ	2.033,8	2.132,7	2.158,9	40,2	39,6	40,1
1. Текући расходи	1.833,8	1.929,1	1.929,1	36,2	35,8	35,8
Расходи за запослене (брutto-2)	466,0	496,3	496,3	9,2	9,2	9,2
Куповина робе и услуга	335,0	356,8	356,8	6,6	6,6	6,6
Отплата камата	107,0	98,5	98,5	2,1	1,8	1,8
Субвенције	114,0	120,0	120,0	2,3	2,2	2,2
Социјална помоћ и трансфери	746,8	787,6	787,6	14,8	14,6	14,6
од чега: Пензије	526,6	556,4	556,4	10,4	10,3	10,3
Остали текући расходи	65,0	70,0	70,0	1,3	1,3	1,3
2. Капитални расходи	172,0	183,6	209,8	3,4	3,4	3,9
3. Активирани гаранције	19,0	12,0	12,0	0,4	0,2	0,2
4. Буџетске позајмице	9,0	8,0	8,0	0,2	0,1	0,1
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	34,5	25,4	-26,9	0,7	0,5	-0,5
IV ФИСКАЛНИ ПРОСТОР		52,4	0,0		1,0	0,0

Извор: Пројекције Фискалног савета

¹⁰ Нпр. у „Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији“, фебруар 2015. године, или у „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“, јун 2018. године.

4. МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У 2019. ГОДИНИ

Половину фискалног простора – око 0,5% БДП-а – требало би искористити за повећање јавних инвестиција у 2019. години. То значи повећање инвестиција са 3,4% БДП-а, колико процењујемо да ће износити њихова реализација у 2018. години, на скоро 4% БДП-а у 2019. Тиме би се поправила структура јавних расхода, дао фискални подстицај убрзању привредног раста и направио темељ за потребно достизање средњорочног нивоа јавних инвестиција од око 5% БДП-а – што је одговарајући циљ за Србију. Србија још увек нема довољно развијену основну инфраструктуру. Главни путни правци (Коридор 10 и 11) нису завршени; на преко половине свих пруга брзина возова је испод 60 км/ч; а приступ и квалитет комуналној инфраструктури на локалу је на забрињавајуће ниском нивоу. Тако, на пример, тек око половине становништва има приступ канализационој мрежи (у ЦИЕ око 80%) док постоји око 3.500 дивљих депонија које угрожавају здравље становништва. Дакле, за осетно унапређење лошег стања инфраструктуре неопходан је снажан раст инвестиција државе. Такође, из угла привредног раста, јавне инвестиције су најефикаснији вид државне потрошње, односно имају неколико пута већи ефекат на убрзање привредног раста од раста текуће потрошње (пензије и плате у јавном сектору). То значи да би повећање расхода за јавне инвестиције био најбољи фискални подстицај убрзању привредног раста. Узимајући у обзир инфраструктурне потребе, као и започете пројекте и стратешке планове државе оцењујемо да постоје два главна канала за пораст јавних инвестиција у наредној години: 1) изградња путне и железничке инфраструктуре (кроз наставак изградње Коридора 11 и Обилазнице око Београда као и брзе пруге Београд–Будимпешта) и 2) повећање улагања у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру (кроз изградњу пречишћивача отпадних вода, проширење водоводне и канализационе мреже, успостављање регионалних система за управљање отпадом и изградњом нових санитарних депонија). Наше анализе указују и на то да је предложено повећање и усмерење јавних инвестиција потребно и достижно.

Током 2018. године Србија је донекле повећала извршење јавних инвестиција. Наше пројекције указују на то да би капитални расходи у 2018. могли да достигну 172 млрд динара односно око 3,4% БДП-а, што је у складу са буџетираним износом за ову годину. У питању је повећање у односу на вишегодишњу праксу да државна издвајања за јавне инвестиције износе у просеку око 2,5% БДП-а годишње (2013-2017)¹¹. На међугодишњем нивоу, поредећи у односу на реализацију јавних инвестиција у 2017. години када су износиле 2,8% БДП-а, капитални расходи опште државе у 2018. су за око 0,6 п.п. БДП-а већи (Табела 4). Посматрано у структури, раст се највећим делом односи се на већа улагања у путну и железничку инфраструктуру – међугодишњи раст за 0,35 п.п. БДП-а. Реч је о инвестицијама које се реализују из централног буџета у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ).¹² Министарство је у последњих неколико година убрзало радове на крупним инфраструктурним пројектима у путној и железничкој инфраструктури (Коридор 10 и 11, брза пруга Београд–Будимпешта, железнички К10) и то је један од главних разлога који стоје иза повећања годишњих

¹¹ Учешће капиталних расхода у БДП-у прерачунато узимајући у обзир ревидиране податке БДП-а за 2015, 2016 и 2017. годину

¹² У ово смо укључили и издатке из републичког буџета које исплаћује Министарство финансија за експропријацију земљишта у путној и железничкој инфраструктури, као и инвестиције ЈП „Путева Србије“.

издвајања за јавне инвестиције за преко 1 п.п. БДП-а у последњих неколико година (постепено повећање са око 2% БДП-а на крају 2013, на 3,4% у 2018. години). Поред путне и железничке инфраструктуре, током 2018. године приметан је и пораст издатака за набавку опреме припадника безбедносних служби (војске и полиције) које бележе међугодишњи раст од око 0,3 п.п. БДП-а.

Табела 4. Упоредни преглед извршења капиталних расхода опште државе у 2017. години и процена реализације у 2018. години

	2017	2018*	Разлика
	<i>у млрд дин</i>		
Буџет Републике	84,9	120,7	35,8
од чега МГСИ	43	56,7	13,7
Путна инфраструктура	36,3	35,2	-1,1
Железничка инфраструктура	6	21	15
Остали пројекти	0,7	0,5	-0,2
од чега експропријација (МФИН)	1,9	6	4,1
од чега војска и полиција	5,7	20,4	14,7
од чега остала република	34,3	37,6	3,3
ЈП „Путеви Србије“	11,1	10	-1,1
Локал и АПВ	36,7	40	3,3
Фондови	1,1	1,5	0,4
Укупно општа држава	133,8	172,2	38,4
у % БДП-а	2,8	3,4	
Меморандумске ставке:			
Номинални БДП	4754,4	5062,8	

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, МГСИ, Информатора о раду различитих министарстава, Управе за јавни дуг

* процена Фискалног савета

Упркос повећању у 2018. години, Србија још увек не издваја довољно за јавне инвестиције. Ниво јавних инвестиција од 3,4% БДП-а који ће Србија по свој прилици достићи до краја 2018. године није довољан да надомести кумулативни заостатак услед систематски нижих издвајања у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Наиме, ове земље су у претходној деценији, за исте намене у просеку годишње издвајале око 4,5% БДП-а, наспрам испод 3% БДП-а у Србији.¹³ То поједностављено значи да је Србија у претходних десет година кумулативно инвестирала преко 4 млрд евра (сразмерно свом БДП-у) мање него што су то учиниле земље ЦИЕ. Колико је то заправо мање инвестиција илуструјемо податком да изградња читавог источног и јужног крака Коридора 10 кошта око 1,1 млрд евра, а да читав пројекат реконструкције четири клиничка центра са набавком опреме кошта око 400

¹³ Формално, Србија је у неколико година пре економске кризе за јавне инвестиције издвајала приближно колико и земље ЦИЕ, да би са избијањем светске економске кризе почела да заостаје за њима. Наиме, за разлику од ових земљама које су током читавог периода након избијања кризе јавне инвестиције задржале на релативно високих 4,5% БДП-а у просеку годишње, Србија је почевши од 2009. године осетно смањила своја издвајања за ове намене. Највећи пад је био у 2013. години када су јавне инвестиције износиле око 2 п.п. БДП-а, што је било више него упола мање него у земљама ЦИЕ. Почевши од 2014. године, приметан је благи тренд раста јавних инвестиција и оне ће током 2018. године достићи око 3,4% БДП-а.

млн евра. Заостајање у погледу издвајања за јавне инвестиције негативно се одразило на приступ и квалитет свих типова инфраструктуре у Србији. Следи да је за озбиљније смањења заостатка за поменути земљама неопходно додатно повећати јавне инвестиције, што би подразумевало наставак повећавања капиталних расхода и после 2019. године.

Повећање јавних инвестиција налаже и лоше стање комуналне инфраструктуре и заштита животне средине. Тако на пример, приступ канализацији има свега 55% становништва (у ЦИЕ 84%), док је квалитет воде за пиће упитан у чак 44% градских водовода. Уз то, у Србији се преко 90% свих комуналних отпадних вода испушта директно у реке без претходног чишћења, док је у ЦИЕ супротна ситуација (тек око 30%). Поред тога, систем управљања отпадом је застарео и не одговара савременом схватању отпада као ресурса. Уместо да се рециклира или користи као енергент, сав прикупљени комунални отпад се без третирања одлаже на депоније (просек у ЦИЕ је 50%). Додатно, мање од четвртине отпада одлаже се на депоније које испуњавају санитарне стандарде, док, с друге стране, постоји преко 3.500 дивљих депонија. Ово озбиљно угрожава здравље становништва и додатно погоршава стање животне средине – токсичне материје настале током периода разградње отпада продиру у тло и загађују земљиште и подземне воде. На крају, и систем даљинског грејања је недовољно развијен. Њега карактерише недовољан број домаћинстава који су прикључен на мрежу (само 25%), застарелост мреже (старија од 25 година) али и енергетски губици на мрежи (нпр. у Београду 15%)¹⁴. Посебно је проблематично и натполовично коришћење енергената који изразито загађују ваздух пошто се 23% топлотне енергије добија из угља а 29% из мазута и лож уља.¹⁵

Такође, приступ и квалитет путне и железничке инфраструктуре у Србији заостаје за упоредивим земљама, што потврђују и међународна истраживања. Са изграђених око 780 км аутопутева Србија има око 30% мање развијену мрежу аутопутева (мерено у километрима на 100.000 становника) у односу на упоредиве земље ЦИЕ – око 11 км на сваких 100.000 становника у Србији наспрам просечно око 15 км на 100.000 становника у земљама ЦИЕ.¹⁶ Ипак, поједине земље имају и више развијену мрежу аутопутева – Словенија 37,4 км на 100.000 становника, Хрватска 31,3 км, и Мађарска 19,6 км. Овај заостатак, оличен је у чињеници да главни путни правци (Коридори 10 и 11 као и Обилазница око Београда) још увек нису готови, при чему се рокови за њихов завршетак стално померају. У случају Коридора 10, првобитан рок је била 2012. година, да би се потом завршетак радова сваке године померао. Узимајући у обзир скорашње обрушавање косине код Грделичке клисуре и још увек неповучена а доступна средства из зајмова за реализацију овог пројекта, могуће је да ће чак и последњи рок у низу – крај 2018, бити пробијен. Ништа боља ситуација није ни када је реч о железничкој инфраструктури. Око две трећине свих пруга није електрификовано укључујући и делове главних железничких коридора (Ниш–Димитровград). Уз то, брзина возова на пругама далеко је испод пројектованих – на 55% пруга брзина кретања возова је испод 60 км/час, а на свега 59 км колосека (1,5% укупне дужине пруга) могућа је брзина преко 100 км/час.¹⁷ Лоше стање путне и железничке инфраструктуре потврђује и ранг Србије на међународној листи конкурентности Светског

¹⁴ Програм заштите животне средине града Београда за 2015. годину.

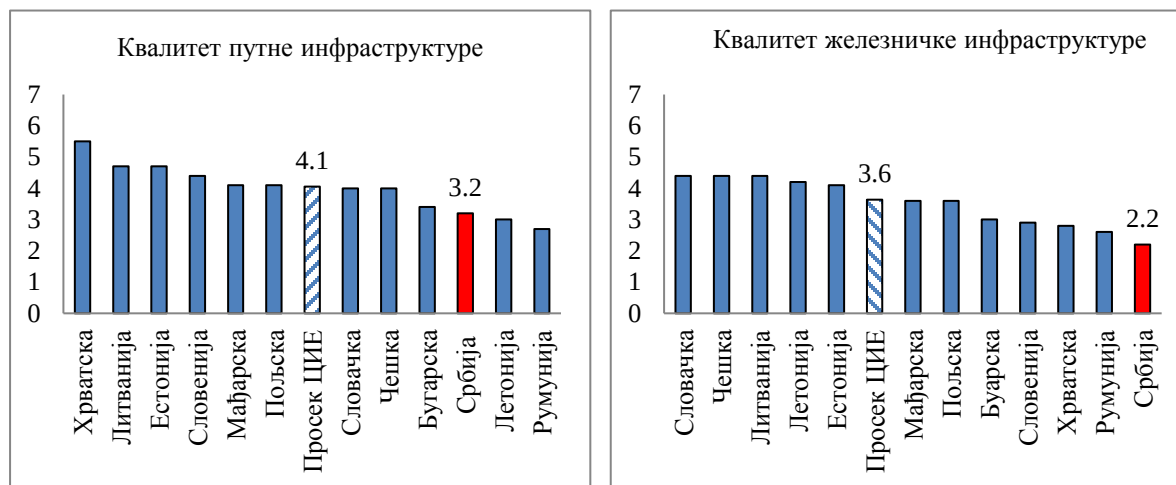
¹⁵ Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године, са пројекцијама до 2030. године, "Службени гласник РС", број 101 од 8. децембра 2015.

¹⁶ Обрачун Фискалног савета на основу података Еуростата за земље ЦИЕ и података ЈП „Путева Србије“ за Србију.

¹⁷ Извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности из програма пословања „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. за 2018. годину за период од 01.01.2018 године до 30.06.2018. године.

економског форума из 2017. године (последње доступно истраживање), где је квалитет путне и железничке инфраструктуре у Србији за 20% и 40% лошије оцењен него у земљама ЦИЕ (Графикон 1). Уз то, недовољан приступ инфраструктури у Србији наводи се и као један од фактора који негативно утичу на пословно окружење.

Графикон 1. Упоредни преглед квалитета путне и железничке инфраструктуре у Србији и земљама ЦИЕ

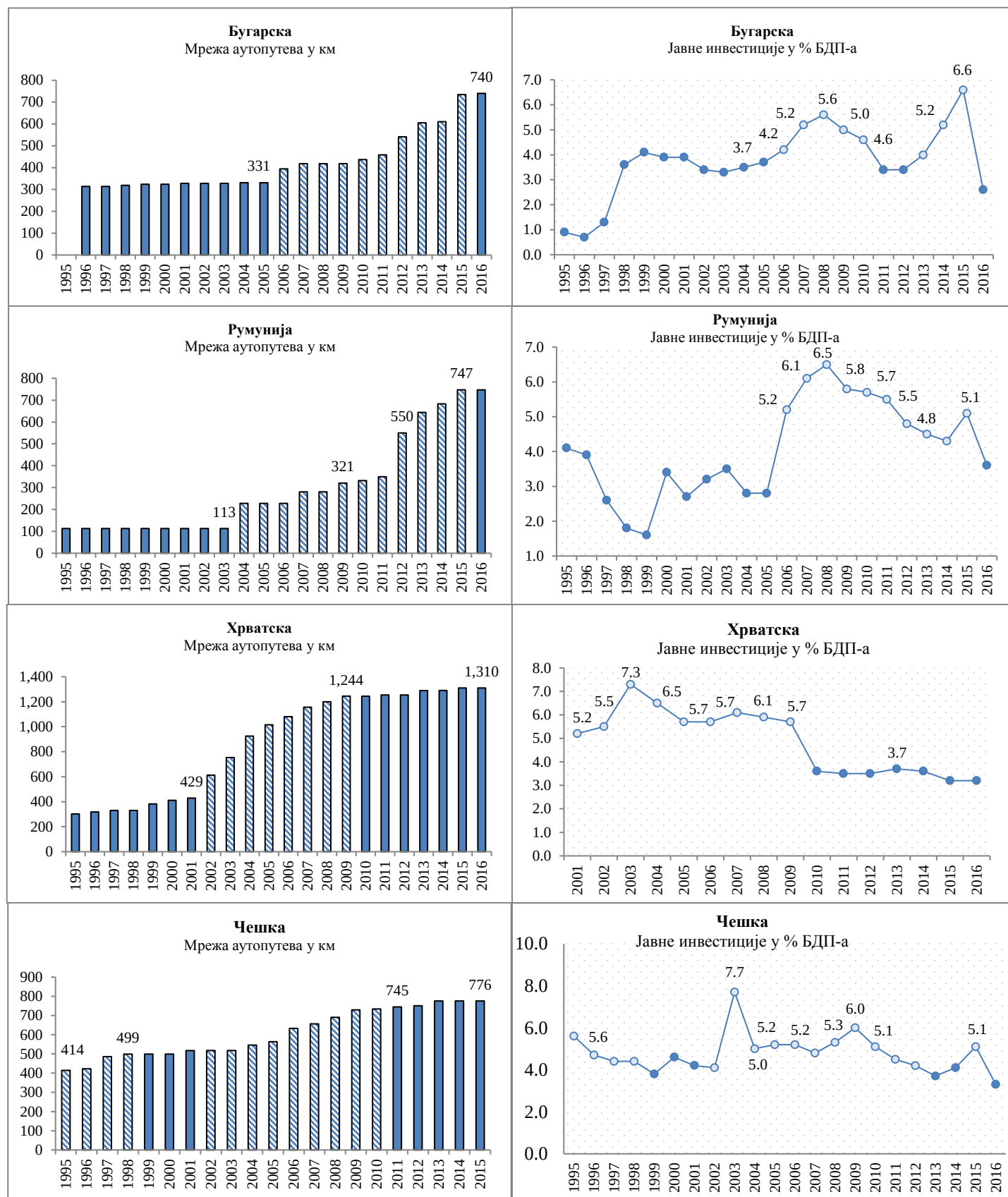


Извор: Обрачун Фискалног савета на основу извештаја Светског економског форума за 2017-2018. годину ([линк](#)).

Напомена: Скор за сваку земљу је дат у цифрама од 0 (веома лош квалитет) до 7 (квалитет међу најбољим у свету).

У средњем року, Србија би требало да настави са повећањем капиталних расхода све док они не достигну учешће у БДП-у од око 5%. Анализа Фискалног савета указала је да је баш овај ниво инвестиција одговарајући средњорочни циљ за Србију. Најпре, са толиким годишњим издвајањима Србија би коначно претекла дугогодишњи просек издвајања за ове намене у земљама ЦИЕ што би јој омогућило постојано сустизање ових земаља по квалитету и приступу инфраструктури, али уједно подржало и дугорочни економски раст и развој земље. Уз то, поменути ниво инвестиционих издвајања државе подржавају и примери других земаља у периодима реализације великих инфраструктурних пројеката (као што је на пример проширење мреже аутопутева – Графикон 2). Најбољи пример из непосредног окружења јесте случај Хрватске која је током периода интензивне изградње физичке инфраструктуре од 2001. до 2009. године за јавне инвестиције издвајала око 6% БДП-а просечно годишње, док су оне неретко биле још и веће (7,3% у 2003; 6,5% у 2005 и 6,1% у 2007). Сличне епизоде уочавамо и у другим земљама ЦИЕ – у Чешкој су јавне инвестиције просечно годишње износиле 5% БДП-а у периоду 1995-2011; у Бугарској 5,1% БДП-а у периоду 2007-2010 и 5,3% БДП-а у периоду 2013-2015; Румунија 5% просечно годишње у периоду 2006-2017, док у 2007 и 2008 и преко 6% БДП-а. На крају, постепено повећање јавне инвестиционе потрошње у Србији до нивоа од око 5% БДП-а не би представљало преседан пошто је наша земља бележила сличан ниво капиталних расхода у периоду пре избијања економске кризе (око 4,5% БДП-а у 2007. години).

Графикон 2. Упоредни преглед изградње путне инфраструктуре и издатака на јавне инвестиције у одабраним земљама ЦИЕ



Извор: Анализа Фискалног савета на основу података Еуростата. Напомена: Шрафирани стубићи представљају периоду убрзане изградње.

Као први корак, предлажемо да држава већ у 2019. години повећа јавне инвестиција до нивоа од 3,9% БДП-а. Држава би већ у 2019. могла да направи додатан искорак ка достизању циљаног средњорочног нивоа инвестиција у БДП-у, тиме што би око половине фискалног простора у следећој години (0,5% БДП-а) преусмерила у инвестициону потрошњу. На тај начин, капитални расходи опште државе би током 2019. године достигли 3,9% БДП-а (Табела 5). До ове процене дошли смо сагледавајући степен физичке и финансијске реализације главних пројеката у путној и железничкој инфраструктури, затим уговорену динамику радова и очекиване рокове за завршетак пројеката, али смо укључили и нове пројекте за чији почетак реализације процењујемо да не постоје веће препреке. Узимајући у обзир инфраструктурне потребе Србије, посматрано у структури, предлажемо да до повећања инвестиција првенствено дође кроз већа улагања у путну и железничку инфраструктуру (пројектовани међугодишњи раст за преко 25 млрд динара) али и кроз већа улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине са централног нивоа власти (раст за око 14 млрд динара). За више детаља пројекцији и о конкретним пројектима који стоје иза предложеног повећања инвестиција у 2019. години погледати Оквир 2.

Табела 5. Предлог за повећање јавних инвестиција опште државе у 2019. години

	2018*	2019	Разлика
	у млрд дин		
Путна инфраструктура	45,2	60	14,8
Коридор 10	20	9	-11
Коридор 11	13	26	13
Обилазница око Београда	1,2	7	5,8
Други пројекти	1	8	7
<i>Аутопут Ниш - Плочник</i>	0	3,5	3,5
<i>Брза саобраћајница Рума - Шабач - Лозница</i>	0	3,5	3,5
<i>Остала путна</i>	1	1	0
ЈП Путеви (Рехабилитација и др)	10	10	0
Железничка инфраструктура	21	34	13
Београд - Будимпешта	20	27	7
Ниш - Димитровград	0	6	6
Остала железничка	1	1	0
Заштита животне средине (централни ниво власти)		14,4	14,4
Остала република и фондови	64,5	54,1	-10,4
Експропријација земљишта	6	6	0
Здравство и школство	10	10	0
Војска и полиција	20,4	10	-10,4
Остали пројекти и министарства	28,1	28,1	0
Локал и АПВ	40	45	5
Фондови	1,5	1,5	0
Укупно	172	210	38
у % БДП-а	3,4	3,9	
Меморандумске ставке:			
<i>Номинални БДП</i>	5062,8	5384,0	

Извор: Анализа Фискалног савета на основу података МФИН, МГСИ, УЈД и Закон о буџету за 2018. годину.

Напомена: i) *= процена Фискалног савета, ii) Предвиђено повећање јавних инвестиција у 2019. години конзистентно је са: 1) употребом фискалног простора (+25 млрд), 2) држањем непромењеног учешћа у БДП-у (у 2019. у односу на 2018. годину; +10 млрд) и 3) употребом средстава из донација (+2-3 млрд).

Оквир 2. Конкретни пројекти који стоје иза предлога за повећање инвестиција у 2019. години.

На међугодишњем нивоу пројектован је раст инвестиција у железничку инфраструктуру од око 13 млрд динара. Осетно повећање инвестиција у железничку инфраструктуру, у првом реду, вођено је већим улагањима у брзу пругу Београд–Будимпешта. Конкретно, реч је о убрзању радова на већ започетим деоницама од Београда до Новог Сада које се финансирају из кредита кинеске *EXIM* банке и билатералног аранжмана са Русијом. Узимајући у обзир да је планирани рок за завршетак брзе пруге од Београда до Новог Сада 2021/22. година, у наредном периоду би требало очекивати убрзање радова – у 2019. години већ за око 7 млрд динара (50-60 млн евра). Поред изградње брзе пруге, током 2019. године требало би очекивати и почетак реконструкције и електрификације пруге Ниш–Димитровград која је једна од главних праваца на железничком Коридору 10. Средства за реализацију овог пројекта чији су укупни трошкови процењени на око 270 млн евра највећим делом обезбеђена су из бесповратних средстава Инвестиционог фонда за Западни Балкан (око 70 млн евра) и кредита *EIB* (око 130 млн евра), док би остатак од око 70 млн евра требало да падне на терет републичког буџета. С обзиром на то да нема већих препрека за почетак радова (експропријација је у току, финансијска средства обезбеђена), процењујемо да је током наредне године могуће реализовати око 6 млрд динара (50 млн евра) инвестиција у оквиру овог пројекта.

Пројектовано повећање инвестиција у путну инфраструктуру на међугодишњем нивоу такође износи око 15 млрд, али уз велике промене у структури. С једне стране, услед планираног завршетка радова на Коридору 10 требало би очекивати мањи обим улагања у овај путни правац током 2019. године – процењујемо да би капитални расходи за изградњу Коридора 10 могли бити за око 11 млрд динара мањи него у 2018. години. С друге стране, примат када је реч о изградњи путне инфраструктуре би током 2019. године требало да преузме Коридор 11. Реч је пре свега о наставку изградње већ започетих деоница (Сурчин–Љиг) затим о почетку радова на ново-уговореној деоници (Прељина–Пожега) али и о изради пројектно-техничке документације (књижи се као капитални расход) за деоницу од Пожеге до Бољара. Сматрамо да би у 2019. години могло да дође до осетног повећања инвестиција у овај путни правац – процењујемо за око 13 млрд динара у односу на очекивану реализацију у 2018. години. Уз то, још око 13 млрд динара пораста би требало да дође по основу наставка изградње Обилазнице око Београда (до Бубањ Потока) али и почетка радова на брзој саобраћајници Рума–Шабач–Лозница као и на полупрофилу аутопута од Ниша до Мердара (деоница Ниш–Плочник).

Пројекција узима у обзир и преко потребно повећање републичких инвестиција у заштиту животне средине. Наша анализа указала је да би реализација инвестиција у област заштите животне средине (која се финансира из републичког буџета) могла да изнесе око 14 млрд динара у 2019. години. До сада те инвестиције са централног нивоа суштински нису ни постојале. Реч је пре свега о пројектима који су већ започети на локалу (изградња депонија, постројења за прераду отпадних вода и др.) за чији завршетак су потребна додатна средства из Републике. Такође, овај износ претпоставља масовнију израду пројектно-техничке документације у 2019. што је предуслов за неопходно повећање инвестиција у заштиту животне средине у средњем року (за више детаља о планираним улагањима у заштиту животне средине у 2019. години погледати поглавље 5 овог извештаја).

Пројекција подразумева и благи раст јавних инвестиција локалног нивоа власти – за око 5 млрд динара. Основа за пројекцију капиталних расхода општина и градова на

локалу јесте непромењено учешће у БДП-у ових расхода. На ово смо додали суфинансирање локала за планиране пројекте у области заштите животне средине (процењујемо око 1 млрд динара), као и улагања која би могла да дођу по основу почетка изградње постројења за прераду отпадних вода у Београду (2-3 млрд). На овај начин капитални расходи локала повећали би се са 40 на 45 млрд динара. Пројектовани раст није довољан да осетно смањи диспропорцију у капиталним расходима општина и градова на локалу у Србији и у земаља ЦИЕ, као ни да осетно унапреди стање локалне комуналне инфраструктуре – о чему ће више речи бити у наставку овог извештаја.

Пројектујемо смањење осталих републичких инвестиција за око 10 млрд зато што су током 2018. године реализована једнократна повећања ових расхода. У 2018. години ове инвестиције су биле неубичајено високе услед ванредног повећања капиталних расхода безбедносних служби (војске и полиције) – Буџетом за 2018. ови расходи су планирани на нивоу од око 20 млрд динара, док су у претходним годинама били испод 10 млрд динара. С обзиром на то да је ово повећање било фокусирано (није погађало шири скуп министарстава), оцењујемо да је вероватно реч о једнократном повећању. Из тог разлога конзервативно буџетирање налаже да ове расходе пројектујемо у складу са вишегодишњим просеком, па отуда и пројектовано међугодишње смањење за око 10 млрд динара.

Из пројекције за 2019. годину, услед неизвесности, искључили смо неке пројекте чији је почетак реализације најављен за наредну годину. Реч је пре свега о пројектима који су у припремној фази пројектног циклуса, где се тек уговарају појединости њихове реализације. Услед присутне неизвесности, а у складу са принципима конзервативног буџетирања, ове пројекте нисмо укључили у основну пројекцију капиталних расхода за 2019. У наставку ћемо издвојити посебно крупне пројекте. Најпре, нисмо укључили изградњу треће (последње) деонице од Новог Сада до Суботице брзе пруге Београд–Будимпешта чији је почетак радова у 2019. години најављиван у јавности. Иако је током 2018. године потписан комерцијални уговор за њену изградњу (дефинише извођаче радова и вредност пројекта), ипак услед тога што још увек формално није обезбеђен извор финансирања, овај пројекат смо изоставили из пројекције за наредну годину. Такође, из сличних разлога нисмо укључили ни најављивану изградњу Моравског коридора (још увек није потписан ни комерцијални уговор о изградњи, нити је започета експропријација земљишта), а ни пројекат изградње Обилазнице око Београда од Бубањ Потока до Панчева (нису потписани ни комерцијални уговор ни уговор о зајму, а на крају није ни почела експропријација земљишта). У случају да се део ових инвестиција ипак реализује, капитални расходи опште државе у 2019. години могли би заправо бити и већи од 4% БДП-а.

Наше анализе показале су да је и могуће повећати јавне инвестиције државе у 2019. години до предложеног нивоа, а у средњем року преко тога. Већ постоји довољно пројеката који одговарају инфраструктурним потребама Србије, док су истовремено обезбеђена повољна кредитна средства за реализацију тих пројеката. Као што се из Табеле 6. може видети, доступна а неповучена средства из зајмова за финансирање предложеног повећања улагања у области путне и железничке инфраструктуре достижу скоро 2,4 млрд евра (5,7% БДП-а).¹⁸ То значи да је само ефикаснијим повлачењем већ уговорених кредита, које би следило из поштовања уговорене динамике радова и предвиђених рокова за завршетак пројеката, инвестиције државе могуће повећати у складу с предложеним планом.

¹⁸ Ове смо укључили и средства из зајма за изградњу аутопута од Ниша до Плочника и као и будућа средства из кредита за изградњу аутопута Рума–Шабац–Лозница.

Уз то, готово извесно задуживање државе за финансирање нових инвестиционих пројеката у најмању руку би могло да удвостручи поменута средства,¹⁹ што би у средњем року омогућило даљи раст јавних инвестиција и преко пројектованог нивоа од око 4% БДП-а.

Табела 6. Преглед доступних средстава из зајмова за изградњу путне и железничке инфраструктуре

Врста	Одобрено	Повучено	Преостало	у % БДП-а
<i>у млн евра</i>				
Путна инфраструктура	3.139	1.572	1.567	3,8%
<i>Коридор 10</i>	1.079	914	165	0,4%
<i>Коридор 11</i>	1.200	582	618	1,5%
<i>Обилазница око Београда</i>	176	0	176	0,4%
<i>Рехабилитација регионалних путева</i>	274	76	198	0,5%
<i>Ниш - Плочник</i>	200	0	200	0,5%
<i>Рума - Шабац - Лозница</i>	210	0	210	0,5%
Железничка инфраструктура	1.177	380	797	1,9%
<i>Београд - Будимпешта</i>	970	380	590	1,4%
<i>Ниш - Димитровград</i>	207	0	207	0,5%
УКУПНО	4.316	1.952	2.364	5,7%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг

Даље повећање инвестиција до циљаног средњорочног нивоа од 5% БДП-а би требало да дође по основу већих улагања локала и то посебно у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. Главне инвестиције централног нивоа власти (велики пројекти у путној и железничкој инфраструктури), према нашој пројекцији, крајем 2019. године могли би да достигну учешће у БДП-у од око 1,8%. Најављени нови инвестициони циклус државе, који превасходно потиче од наставка изградње и унапређење путне и железничке инфраструктуре, извесно ће водити даљем расту ових расхода. Ипак ова улагања, премда пожељна, не смеју бити науштрб развоја базичне комуналне инфраструктуре и заштите животне средине (где су потребе уједно и највеће). Посматрајући искуства земаља ЦИЕ, поготову оних која су доста инвестирала у саобраћајну инфраструктуру, учешће ових инвестиција у БДП-у је у периодима убрзане изградње износило око 2-2,5% БДП-а²⁰. Сматрамо да је то ниво који је одговарајући за Србију и да би свако даље повећање инвестиција требало да подразумева веће инвестиције локалног нивоа власти који већ дужи низ година недовољно инвестира – тек око 0,7-0,8% БДП-а. Упоредне анализе указују на то да постоји очигледна диспропорција (у односу на земље ЦИЕ) у издвајању локала за јавне инвестиције, те да би општине и градови требало да повећају своје капиталне расходе барем за 1 п.п. БДП-а у средњем року. Тај пораст би највећим делом

¹⁹ До ове процене смо дошли узимајући у обзир процењену вредност будућих пројеката који би требало да чине нови инвестициони циклус у путној и железничкој инфраструктури: реконструкција пруге од Београда до Ниша (600 млн евра), изградња Моравског коридора (800 млн евра), изградња Обилазнице око Београда од Бубањ Потока до Панчева (500 млн евра), даљу изградњу аутопута Ниш–Мердаре (800 млн евра) али и наставка изградње Коридора 11 од Пожеге до границе са Црном Гором (процењена вредност 1,8 млрд евра). Заједно ови пројекти достижу вредност од око 4,5 млрд евра (преко 10% БДП-а). Ако се претпостави да се око 85% укупне вредности пројекта финансира из кредита то би значило задуживање држава за око 3,8 млрд евра (10 п.п. БДП-а) у наредних три до пет година.

²⁰ Односи се на инвестиције опште државе у транспорт према подацима Еуростата.

морао да буде усмерен на већа улагања у комуналну инфраструктуру (нпр. изградњу водоводне и канализационе мреже) али и заштиту животне средине (нпр. изградњу постројења за сакупљање и прераду отпадних вода, изградњу санитарних депонија и постројења за третман отпада). Ове инвестиције су суштински у надлежности локалног нивоа власти а потреба за њиховим повећањем се намеће и као обавеза Србије током процеса приступања ЕУ.

Да би се осигурао средњорочни раст инвестиција до циљаног нивоа од 5% БДП-а потребно је консолидовати буџете на локалу, повећати капацитете ресорних министарстава и применити системски оквир управљања капиталним пројектима. Тренутно највећу препреку већим финансијским улагањима локала представља лоша финансијска позиција општина и градова и њихових комуналних предузећа. Наиме, вишак запослених, нерационална потрошња и велике субвенције, уз слаб обухват и степен наплате прихода, не остављају места за раст капиталних расхода. За осетан раст локалних инвестиција неопходно је одмах кренути у консолидацију општинских и градских буџета и реструктурирање локалних јавних предузећа. Препоруке које је Фискални савет издвојио у свом прошлогодишњем извештају (рационализација броја запослених, повећање степена наплате и др) послужили би као добра основа за разраду темељне реформе локалног нивоа власти.²¹ Поред тога, да би се осигурале веће инвестиције у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру потребно је у што краћем року ојачати људске и финансијске капацитете надлежног министарства, пошто са постојећим ресурсима оно не може ваљано (благовремено) да обавља све поверене надлежности (за више детаља погледати Поглавље 5). На крају, за одржив раст инвестиција потребно је у потпуности изградити и применити институционални оквир за реализацију јавних инвестиција. У 2017. Влада је донела уредбу која је добрим делом униформисала поступак за избор и праћење реализације капиталних пројеката кроз све фазе пројектног циклуса. Фискални савет је уз одређене резерве углавном имао позитиван став према уредби.²² Међутим, њена пуна примена, од чега зависи и операционализација институционалног оквира, иако предвиђена за 2018, одложена је за 2019. годину. Само пуном применом ове уредбе (уз уважавање изнесених примедби Фискалног савета) могуће је успоставити одговарајући систем који ће подржавати раст јавних инвестиција у наредним годинама.

²¹ Погледати извештај Фискалног савета: „Локалне јавне финансије: проблем ризици и препоруке“, јун 2017. године.

²² Погледати извештај Фискалног савета: „Мишљење на Фискалну стратегију за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину“, децембар 2017. године, стр. 56-57.

5. ПРЕДЛОГ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ИНВЕСТИЦИЈА У ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У 2019. ГОДИНИ

Инвестиције у заштиту животне средине потребно је и могуће повећати у 2019. години барем за око 130 млн евра, тј. за око 0,3% БДП-а. Фискални савет је у извештају из јуна 2018.²³ дао детаљан приказ тренутно поражавајуће лошег стања животне средине у Србији и указао на неопходност огромних инвестиција у овој области. Наиме, проценили смо да је за решавање нагомиланих и запуштених еколошких проблема неопходно да држава уложи готово 9 млрд евра у следећих 10-15 година. Уместо на крајњи и дугорочни циљ, у овом поглављу фокусирали смо се на инфраструктурне пројекте чија реализација може да почне у најкраћем року и тако да се практично већ у 2019. озбиљно започне с решавањем барем неких горућих проблема. Фискални савет сматра да је у следећој години пожељно повећати инвестиције у заштиту животне средине за око 130 млн евра (око 0,3% БДП-а) – не само да за то постоји довољан простор у буџету, већ је реч о пројектима са спремном пројектно-техничком документацијом и нема већих препрека за покретање њихове реализације. Додатни аргумент је и то што је највећи број пројеката које смо анализирали заиста усмерен у неспорно приоритетне области – управљање отпадом и заштиту вода од загађивања. У области управљања отпадом постоје спремни пројекти вредности око 60 млн евра, који се углавном односе на почетак санације и затварање несанитарних депонија у градовима и општинама и наставак изградње и набавку опреме за регионалне депоније. У области заштите вода од загађивања такође постоје спремни пројекти вредности око 60 млн евра, а односе се на изградњу постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода. У Србији тренутно постоје само четири постројења која пречишћавају комуналне отпадне воде на задовољавајући начин а требало би да их буде преко 350, тако да је ово један од најургентнијих проблема и даље одлагање његовог решавања је неприхватљиво. На крају, идентификовали смо и неколико мањих, али важних, пројеката у другим областима заштите животне средине укупне вредности око 10 млн евра (нпр. замена котларница на угаљ у јавним установама – школе, болнице и друго, набавка опреме за мониторинг квалитета ваздуха и површинских вода у Агенцији за заштиту животне средине и др).

У 2019. би требало створити предуслове за још већи пораст инвестиција у наредним годинама, издвајањем средстава за припрему пројеката и унапређење система заштите животне средине. Премда би предложено повећање инвестиција у заштиту животне средине представљало озбиљан искорак у односу на досадашњу праксу, реалне потребе заправо су много веће. У јунском извештају проценили смо да би пораст инвестиција у овој области требало да износи око 500 млн евра (1,2% БДП-а) на годишњем нивоу, дакле вишеструко изнад нивоа који оцењујемо као реалистичан у 2019. Међутим, да би се Србија приближила потребном нивоу улагања у заштиту животне средине од 2020. и надаље, неопходно је већ у следећој години много озбиљније ући у припрему пројектно-техничке документације за нове инвестиције и започети решавање проблема недовољних капацитета у практично свим институцијама које се баве овом облашћу. Министарство заштите животне средине је препознало потребу да се што пре крене с масовнијом припремом пројеката и у прелиминарном Нацрту буџета за 2019. предвиђа средства за помоћ у изради пројектно-техничке документације за наставак санације несанитарних општинских депонија (у око 30 општина) и изградњу постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода (у око 20 општина). Фискални савет снажно подржава овај план Министарства јер би се с

²³ „Инвестиције у заштиту животне средине: државни и фискални приоритет“, 26. јун 2018. године.

релативно скромним буџетским средствима (свега неколико милиона евра) створили потребни предуслови за наставак и убрзање инвестиционог циклуса у области заштите животне средине у средњем и дугом року. За то ће бити неопходно и јачање капацитета надлежног Министарства (нарочито у секторима за припрему и управљање пројектима) и другим институцијама, попут Агенције за заштиту животне средине и надлежних органа у локалним самоуправама. Наиме, процењујемо да је само у Министарству заштите животне средине потребно што пре запослити преко 150 радника, док је у Агенцији поред стручног кадра потребно обезбедити и модернији информациони систем и недостајућу опрему за ефикасан мониторинг квалитета ваздуха и површинских вода.

Сматрамо да је оправдано осетно повећање буџета Министарства заштите животне средине у 2019. – са око 5 млрд динара у 2018. на нешто преко 20 млрд динара. У контексту предстојеће припреме републичког буџета за 2019. годину, за предложено повећање инвестиција и јачање капацитета државе у области заштите животне средине потребно је повећати буџет надлежног Министарства са свега око 5 млрд динара у 2018. на нешто преко 20 млрд динара. Од укупног пораста расположивих средстава од око 15 млрд динара, највећи део био би намењен управо за реализацију инфраструктурних пројеката – око 10 млрд динара (80 млн евра). Овај износ односи се само на национално учешће у финансирању предложеног повећања инвестиција у заштиту животне средине у следећој години, док су преостала средства од око 50 млн евра већ обезбеђена из ИПА фондова и других донација. Преостало повећање буџета Министарства од око 5 млрд динара покрило би пре свега раст расхода за зараде услед предвиђеног повећања броја запослених за око 150. Овај износ укључује и благо повећање подстицаја за рециклажну индустрију и заштићена природна подручја, као и осетно повећање буџета Агенције за заштиту животне средине. У претходним поглављима овог извештаја већ смо објаснили да је ово повећање буџета Министарства заштите животне средине у 2019. могуће (јер фискални простор постоји), а у наставку овог поглавља детаљније објашњавамо зашто је то неспорно потребно и изводљиво.

5.1. Инвестиције у систем за управљање отпадом

Србија има слаб систем за управљање отпадом који практично ни у једном сегменту не задовољава потребне еколошке стандарде. Систем за управљање отпадом у Србији је готово потпуно неуређен – проблеми постоје у сваком сегменту и знатно заостајемо за европским, али и за упоредивим земљама ЦИЕ по свим релевантним показатељима. Лоше управљање комуналним отпадом тренутно представља највидљивији и најраспрострањенији еколошки проблем. У Србији се организовано прикупи тек 80% створеног комуналног отпада (у земљама ЦИЕ око 95%), док остатак заврши на некој од преко 3.500 дивљих депонија. Притом, чак и прикупљени отпад углавном се не одлаже на безбедан начин, будући да се 70% отпада одлаже на несанитарним општинским депонијама које не задовољавају ни минималне еколошке критеријуме (близу су водотокова и насеља, старе су и препуњене, немају систем за одвод депонијских гасова и слично). Није развијена ни прерада прикупљеног отпада (рециклажа, контролисано сагоревање, компостирање), па се у Србији готово сав комунални отпад одлаже (депонује) на земљу. Поређења ради, у земљама ЦИЕ депонује се свега око 50%, а остатак преради, док се на нивоу читаве ЕУ у просеку само 25% отпада одлаже на депоније. По управљању индустријским отпадом такође знатно заостајемо за добром међународном праксом, јер није развијена прерада (нпр. пепела из ЕПС-а), као ни поуздан систем евидентирања и контроле створеног отпада. Посебно

забрињава лоша контрола токова опасног отпада и учестали случајеви откривања непрописно одложеног опасног отпада широм Србије. Поврх свега наведеног, огроман проблем је и нагомилани историјски отпад из некадашњих великих државних (и друштвених) предузећа. Премда су ови проблеми углавном већ годинама познати (од почетка двехиљадитих донете су две стратегије за управљање отпадом), у пракси је остварен врло ограничени помак. Тако је, на пример, започета градња регионалних центара за управљање отпадом, али цео процес иде много спорије од првобитно замишљеног – тренутно постоји 8 делимично завршених, наспрам 24 планирана регионална центра које је требало завршити до 2019. године.

Успостављање одрживог система за управљање отпадом захтева велика улагања од око 1,5 млрд евра у следећих 10-15 година, због чега је потребно што пре започети инвестициони циклус. Подужи списак наведених проблема који карактеришу постојећи систем за управљање отпадом јасно указује на то да је за њихово решавање неопходно снажно повећање инвестиција. Наиме, у наредном периоду потребно је радити на успостављању дугорочно одрживог система, с посебним акцентом на развијању прераде и поновне употребе отпада (рециклажа, контролисано сагоревање, компостирање). Будући систем подразумевао би постојање око 20 регионалних центара са свом пратећом опремом за одговорно управљање отпадом (комуналним, амбалажним и грађевинским отпадом). Додатно, неопходно је решавати кључне проблеме осталих делова система – нагомилани отпад из привреде (рударски, индустријски и опасни отпад), али и успостављање одговорног управљања медицинским отпадом и посебним токовима отпада. Постојеће процене указују на то да је у наредних 10-15 година у цео систем потребно инвестирати око 1,5 млрд евра. Имајући у виду да је износ потребних улагања знатан, нужно је што пре почети са њиховом реализацијом, а 2019. годину видимо као добру прилику која се не би смела пропустити. Поред тога што би државни буџет за 2019. годину требало да предвиди одређена финансијска средства за инвестиције у овој области, сматрамо и да је неопходно даље развијати стратешки и законодавни оквир који би пружио основу за раст улагања у систем за управљање отпадом у 2020. и надаље.

Фискални савет сматра да је реалистично планирати инвестиције у систем за управљање отпадом у 2019. години на нивоу од око 60 млн евра. Прелиминарна верзија Вишегодишњег инвестиционог и финансијског плана који је припремило Министарство заштите животне средине предвиђа инвестиције у систем за управљање отпадом у 2019. години у износу од готово 60 млн евра. Премда је то релативно скроман износ кад се имају у виду укупне потребе за инвестирањем у овој области, то је ипак значајно повећање у односу на неамбициозан буџетски план у 2018. од свега неколико милиона евра. Међутим, требало би имати у виду је 2018. прва година рада новог Министарства и да је било потребно време да се систем организује и припреме пројекти, због чега сматрамо да је донекле разумљиво што пораст инвестиција у овом тренутку није могао да буде и већи. Оно што је још важније, процењујемо да је планирано повећање инвестиција у 2019. години реалистично и изводљиво. Најпре, план се темељи на списку пројеката који решавају неке од приоритетних проблема и имају спремну пројектно-техничку документацију, тако да не постоје веће сметње да се ове инвестиције заиста изврше у следећој години. То су пројекти који се углавном односе на затварање и уређење несанитарних општинских депонија и успостављање примарне и секундарне сепарације отпада у постојећим регионалним центрима, док би се део средстава искористио за израду пројектно-техничке документације за нове пројекте и тако створио предуслов за раст инвестиција у наредним годинама. Такође,

напомињемо и да је већи део финансирања ових пројеката већ обезбеђен из донација ЕУ и међународних споразума, док би држава требало да обезбеди приближно трећину средстава (нешто преко 20 млн евра). С обзиром на то да у 2019. постоји значајан фискални простор за повећање јавних инвестиција то је и могуће, али је потребно и унапредити процедуре за повлачење средстава из фондова ЕУ које је у претходном периоду било прилично неефикасно.

5.1.1. *Комунални отпад*

Један од приоритета у 2019. години морало би да буде повећање улагања у унапређење система за управљање комуналним отпадом. Прикупљање и третман комуналног отпада је најсложенији део система за управљање отпадом, а тренутно постоје огромни проблеми у свакој од фаза овог процеса – од прикупљања, преко одлагања, па све до прераде комуналног отпада, која практично и не постоји. Премда су сви ови проблеми познати годинама уназад, у међувремену је постигнут само маргинални напредак. Управо због тога што је реч о углавном познатим проблемима, у области управљања комуналним отпадом постоји одређени број спремних пројеката и зато сматрамо да би повећање улагања у уређење овог система морао да буде један од фискалних приоритета у 2019. Чини се да је и Влада недавно препознала значај достизања еколошких стандарда у управљању комуналним отпадом, будући да је у јуну 2018. усвојила Одлуку о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом.²⁴ Суштина ове одлуке јесте да се стане на пут небезбедном одлагању комуналног отпада на несанитарне општинске депоније тако што ће се локалне самоуправе приморати на узајамну сарадњу и организовање управљања отпадом. Управо је мањак координације на локалном нивоу већ дуже време био спорна тачка и кочница за постизање било каквих видљивих помака у успостављању регионалних центара.²⁵

С решавањем проблема несанитарних општинских депонија (сметлишта) могуће је кренути већ у 2019. јер постоји одређен број спремних пројеката. Према прелиминарним плановима Министарства заштите животне средине, у 2019. години би за збрињавање проблематичних (несанитарних) општинских депонија могло бити уложено око 12 млн евра. Највећи део ових средстава (око 10 млн евра) био би намењен за 12 општина које имају завршену пројектно-техничку документацију или је њена израда у завршној фази, што значи да је овај износ потребан за финансирање конкретних радова који би могли да почну већ у 2019. Поред тога, износ од 2-3 млн евра потребан је за суфинансирање израде пројектно-техничке документације за збрињавање и затварање несанитарних депонија у око 30 локалних самоуправа, за колико се процењује да је обавило неопходне припремне радње. Имајући у виду да је у 2019. могуће решити само мањи део проблема, сматрамо да је нарочито важно одвојити довољна средства за припрему пројеката, јер ће то бити основ за повећање инвестиција за уређење система за управљање комуналним отпадом у наредном периоду. Подсећамо на то да у Србији постоји преко 160 општинских депонија које не задовољавају ни минималне еколошке стандарде (близу су водотокова, насеља, лоша

²⁴ Овом одлуком прописано је да 35 локалних самоуправа које тренутно немају одговарајуће решење за одлагање комуналног отпада преусмере депоновање свог отпада до најближих санитарних депонија. За више детаља погледати Сл. гласник бр. 45/2018 из 13. јуна 2018.

²⁵ За детаљније објашњење видети извештај Фискалног савета: Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет, 26. јун 2018, стр. 71-72.

контрола гасова, старост и препуњеност и слично) и представљају велику опасност за животну средину и здравље становништва. Процењује се да су за њихово потпуно затварање и накнадну ремедијацију земљишта потребне инвестиције од 300-350 млн евра у наредних петнаестак година. Самим тим, јасно је да би реализација постојећих пројеката у 2019. години била само први корак ка коначном решавању овог проблема, као и да је упоредо с конкретним радовима апсолутно нужно укључити што већи број локалних самоуправа у процес припреме пројектно-техничке документације.

Трајно решење проблема одлагања комуналног отпада на небезбедан начин лежи у унапређењу функционисања постојећих и изградњи нових регионалних центара за управљање отпадом. Основни предуслов за затварање несанитарних општинских депонија јесте завршетак изградње регионалних центара за управљање отпадом у којима би се комунални отпад могао одлагати и прерађивати на еколошки безбедан начин. Прелиминарне процене указују на то да би се у 2019. у развој регионалних центара за управљање комуналним отпадом могло уложити око 15 млн евра, од чега се две трећине овог износа односи на унапређење функционисања постојећих регионалних центара. Наиме, постоји план да се у 2019. години инвестира у набавку опреме за трансфер станице и изградњу рециклажних постројења, као и за набавку опреме и механизације за сакупљање и рециклажу у одређеним локалним самоуправама. На овај начин држава би помогла локалним самоуправама које немају довољно средстава за набавку опреме, механизације и других средстава за рад како би се успешно укључиле у спровођење одлуке Владе о заједничком регионалном управљању комуналним отпадом. Као код решавања проблема несанитарних општинских депонија, и у случају успостављања ефикасних регионалних центара за управљање отпадом у следећој години реално је очекивати да се реши само мањи део проблема. Подсећамо, у Србији је тренутно оперативно само 8 регионалних центара, при чему ни они нису потпуно функционални – најчешће постоје само делови дна депоније, недостају системи за сепарацију отпада, није развијена рециклажа, опрема је застарела или не постоји и др.²⁶ Крајњи циљ је да се у Србији у наредних 10 – 15 година успостави око 20 регионалних центара који би у складу са прихватљивом еколошком праксом одлагали и прерађивали прикупљени отпад, за шта ће према тренутним проценама бити потребно уложити приближно 700 млн евра. Стога сматрамо оправданим то што је Министарство заштите животне средине начелно планирало износ од око 5 млн евра за помоћ у изради пројектно-техничке документације (довољно за десетак регионалних центара), јер то је неопходан предуслов за раст инвестиција у овој области у 2020. години и надаље.

5.1.2. Друге категорије отпада

Управљање комуналним отпадом је најсложенији, али није једини проблем – у 2019. је неопходно поставити темеље за раст инвестиција у систем управљања осталим врстама отпада. Прелиминарне анализе Фискалног савета указују на то да се највероватније нису стекли услови за већа улагања у остале области управљања отпадом (пored комуналног) у 2019. години. Један од основних проблема је то што за поједине врсте отпада држава још увек није ни дефинисала стратешке планове и циљеве, као што је то случај са системом за управљање опасним отпадом, док у случају историјског отпада не постоје свеобухватне анализе о врстама и количинама тог отпада па није ни могуће започети

²⁶ За више детаља о овим проблемима видети у студији Фискалног савета: „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“, 26. јун 2018. године, стр. 72-75.

организовано решавање овог проблема у кратком року. На крају, улога државе у појединим областима управљања отпадом је законодавна и контролна, па не би ни требало очекивати велике инвестиције из буџета. Међутим, сматрамо да је веома важно у најкраћем року започети решавање проблема и у овим областима управљања отпадом због чега би један од приоритета у следећој години морало да буде доношење стратешких одлука и дефинисање одговарајућег система за управљање опасним, индустријским, посебним токовима отпада и другим отпадом.

Влада би требало да у 2019. години пронађе и усвоји стратешко решење за управљање опасним отпадом. Проблем недостатка постројења за третман опасног отпада у Србији, као и одговарајућих складишта за његово привремено чување, препознат је још у првој Стратегији за управљањем отпадом из 2003. године. У међувремену се није много даље стигло од неколико неуспешних покушаја изградње таквог постројења, тако да је опасан отпад или одлаган на непрописан и небезбедан начин у земљи, или се извозио како би се третирао у иностранству. Међутим, правила поступања са опасним отпадом у ЕУ су се променила, тако да све земље потписнице Базелске конвенције имају могућност да у наредном периоду отежају или чак забране увоз и кретање отпада преко своје територије. То може постати озбиљан проблем за Србију уколико би, на пример, Хрватска и Мађарска забраниле или тражиле додатне гаранције за транспорт опасног отпада преко своје територије (постоје назнаке да ће се то и десити), чиме би се знатно повећали трошкови извоза и збрињавања опасног отпада у иностранству. Сматрамо да би Влада требало да крене у сусрет овом потенцијално великом проблему и већ током 2019. године изради студију о изводљивости и пројектно-техничку документацију како би изградња постројења за третман опасног отпада могла да почне у 2020. години.

Средства која се издвајају за решавање проблема нагомиланог историјског отпада су недовољна, потребно је убрзати процес проналажења системских решења. Прелиминарне анализе постојећих пројеката указују на то да би у 2019. години могло да се издвоји тек неколико милиона евра за решавање проблема вишедеценијског историјског отпада, што је занемарљиво мало у односу на оквирне процене величине проблема. Наиме, процењује се да у Србији постоји између 100.000 и 300.000 тона историјског отпада чије би уклањање и санација земљишта могла да кошта и преко 250 млн евра.²⁷ Укупни трошкови зависе од тачне количине и врсте тог отпада, а једна од основних препрека за усвајање системског решења за овај проблем јесте то што још увек не постоје поуздани подаци о количинама и саставу индустријског отпада. Скрећемо пажњу на то да је средином 2018. године био расписан конкурс за јавну набавку Утврђивања стварних количина историјског отпада, који је тада обустављен, али је поново расписан у септембру и процес је у току. Фискални савет снажно подржава иницијативу да се напokon утврди реално стање у области историјског отпада, што је сматрамо основни предуслов за проналажење систематских решења и почетак саме санације без даљег одлагања.

Добро је што је започет пројекат израде катастра рударског отпада, али би требало знатно убрзати санације у рудницима које су започете (пре свега у Зајачи). Премда је рударство индустријска грана која ствара највеће количине отпада у Србији, и стога његова санација захтева посебну пажњу, још увек није развијен систем за одговорно третирање

²⁷ Реч је о отпаду који је остао у постројењима великих, али углавном одавно затворених предузећа – Зорка из Шапца, Вискоза из Лознице, Латекс из Чачка, ЕИ из Ниша, ИМТ из Београда и друга, али и у предузећима која су у процесу приватизације (нпр. Азотара).

рударског отпада. Позитивно је то што је започет и тренутно се спроводи пројекат израде каталога рударског отпада, који би требало да послужи као основа за почетак систематског чишћења нагомилане јаловине, како у активним тако и у затвореним рудницима. Међутим, оцењујемо да је паралелно са спровођењем овог пројекта неопходно убрзати и благовремено завршавати неке већ започете пројекте санације рударских јаловишта. Као лош пример може да послужи пројекат уклањања јаловине у руднику Зајача који је започет још у 2016. години, рокови за завршетак су више пута померани, а сви су изгледи да ће бити пробијен и последњи постављени рок (крај 2018. године) и да ће активности морати да буду настављене и у 2019.²⁸ Ефикасније спровођење пројекта санације јаловишта је утолико значајније кад се има у виду да ће у средњем року у фокусу бити чишћење отпада пописаних затворених рудника, што не само да ће захтевати озбиљнија финансијска средства државе,²⁹ већ и знатно веће ангажовање надлежних институција.

Кључни проблеми у систему за управљање амбалажним и посебним токовима отпада и даље чекају одговарајуће решење. Систем за управљање амбалажним и посебним токовима отпада је у Србији недовољно развијен и по томе озбиљно заостајемо за упоредивим земљама. Поређења ради, удео рециклиране амбалаже износи свега око 35-40%, што је знатно мање него у суседним земљама које рециклирају углавном преко 60% искоришћене амбалаже. Разлози су бројни, а као кључни издвајају се нераздвајање створеног отпада, слаб обухват и лоша евиденција комуналног амбалажног отпада. Кад је реч о посебним токовима отпада, основни недостаци односе се на лоше извештавање о производима који постају посебни токови отпада и створеним количинама овог отпада, као и на неодрживи систем финансирања. Део решења за ове проблеме лежи у успостављању функционалних регионалних центара за управљање отпадом у којима би се вршила ефикаснија примарна и секундарна сепарација отпада. Поред тога, Влада би требало да пронађе и решења за остале уочене проблеме (лоше извештавање, неискоришћени капацитети рециклажне индустрије и слично), како би већ у 2019. години започео процес изградње одговорног и дугорочно одрживог система управљања амбалажним и посебним токовима отпада. Међутим, чини се да конкретнијих планова у овој области још увек нема, будући да се за 2019. најављује само благо повећање подстицаја за рециклере – што може бити само привремено, али не и трајно решење.

Управљање грађевинским и медицинским отпадом обилује проблемима, али Србија још увек нема дефинисану стратегију за ове врсте отпада. Србија се суочава с великим проблемима у управљању грађевинским и медицинским отпадом, премда се у јавности о њима веома ретко говори. Управљање грађевинским отпадом је потпуно запуштена област и драстично заостајемо за добром међународном праксом – Србија нема специјализовану депонију за грађевински отпад, не постоји рециклажа грађевинског отпада, а чак и законска регулатива није заокружена. Прелиминарни циљ који уважава и захтеве које пред Србију поставља процес придруживања Европској унији јесте да се до 2035. године достигне стопа рециклаже од 70% створеног грађевинског отпада. Стога сматрамо да је неопходно што пре кренути са успостављањем овог система, а у 2019. могуће је извршити потребно прилагођавање законске регулативе и разрадити стратешки оквир и затим увести и систем за рециклажу (процењује се да би то коштало око 15 млн евра). Кад

²⁸ Подсећамо да је првобитно било предвиђено да ће овај пројекат трајати само годину дана.

²⁹ Прелиминарне процене указују на то да би трошкови могли достићи око 100 млн евра, али ће тачна рачуница бити позната тек кад буде завршен каталог рударског отпада (рок је 2021. година).

је реч о медицинском отпаду, опрема за третман инфективног медицинског отпада је скоро потпуно дотрајала, док капацитети за третман фармацеутског отпада (око 2/3 медицинског отпада) још увек не постоје у земљи. Имајући у виду и лош распоред опреме за третман инфективног отпада (у више од половине здравствених центара опрема се користи за стерилизацију отпада изнад произвођачке норме, а негде и испод предвиђене оптималне количине) сматрамо да је ово добар тренутак да се преиспитају стратешки оквири постојећег система. Кључно питање је да ли је за земљу попут Србије тренутно решење задовољавајуће и у том случају је потребно само обновити дотрајалу опрему, или би читав систем требало реорганизовати у неколико већих регионалних центара који би имали најсавременију опрему. Такође, потребно је размотрити и опцију развоја постројења за третман фармацеутског отпада који се годинама уназад искључиво извози како би се третирао на одговарајућ начин.

5.2. Улагања у заштиту вода од загађивања

Заштита вода од загађивања је веома слабо развијена област у Србији и то је тренутно један од највећих еколошких изазова с којима се суочавамо. У Србији једва да постоји инфраструктура која је потребна за пречишћавање отпадних вода из домаћинства и фабрика, што има за последицу то да непречишћене отпадне воде најчешће директно завршавају у водотоковима и наносе огромну штету животној средини. То је недопустива пракса у ЕУ и за разлику од Србије, у којој се пречисти мање од 10% комуналних отпадних вода, земље Централне и Источне Европе у просеку већ пречишћавају око 70% комуналних отпадних вода. Још важније, док се у региону ЦИЕ овај показатељ побољшава из године у годину (у складу са све строжијим захтевима ЕУ), Србији и даље недостају инвестиције у изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода и развој канализационе мреже и стога се заостајање у односу на упоредиве земље додатно повећава. Посебно је поражавајуће то што ни највећи градови, попут Београда или Новог Сада, не располажу системом за пречишћавање комуналних отпадних вода већ се оне без икаквог третмана изливају у Саву и Дунав. Примери градова сличне величине који уопште не третирају комуналне отпадне воде у Европи практично не постоје – Будимпешта пречисти 95% комуналних отпадних вода, Братислава 99%, Беч 100%, чак су и Бугарска и Румунија (које су на зачељу ЕУ у области заштите вода од загађивања) обезбедиле пречишћавање значајног дела комуналних отпадних вода у својим престоницама (Софија око 75%, Букурешт око 60%). Занемаривање проблема непречишћавања отпадних вода у претходном периоду није једини, али је свакако један од најважнијих чинилаца који доприносе веома лошем квалитету површинских вода у Србији.³⁰ Поређења ради, по еколошком статусу само 7% домаћих површинских вода сврстава се у добре (ништа у одличне), док у Европи добром и одличном еколошком статусу у просеку припада приближно половина свих површинских вода.

Србија располаже са само четири постројења која пречишћавају комуналне отпадне воде на задовољавајућ начин, а биће неопходно изградити још преко 350. Према последњим доступним подацима, у Србији је до сад изграђено 39 постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода. Међутим, од тога само 4 постројења обезбеђују

³⁰ Поред испуштања индустријских и комуналних отпадних вода директно у водотокове, важни извори загађења река су и неуређен систем управљања отпадом, велики број несанитарних и дивљих депонија, непрописно одлагање индустријског и опасног отпада у близини водотокова, употреба пољопривредних азотних ђубрива и др.

тзв. терцијарни (најбољи) третман отпадних вода (Маглић–Бачки Петровац, Сента, Суботица и Пећинци), који ће за Србију готово извесно и бити обавезан.³¹ Наиме, директиве ЕУ јасно прописују да је у осетљивим подручјима неопходно обезбедити пречишћавање комуналних отпадних вода најбољом доступном техником. С обзиром на то да највећи број водотокова Србије припада сливу Дунава (92%) и да постоји огромна потреба да се смањи загађење ове реке у Румунији, врло је вероватно да ће највећи део територије Србије бити проглашен за осетљиво подручје. Процењује се да ће за решавање проблема непречишћавања комуналних отпадних вода и усклађивање с комплексним захтевима ЕУ у области заштите вода од загађивања у наредних десетак година бити неопходно изградити још преко 350 постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, и то углавном терцијарним третманом. Укупна вредност потребних инвестиција процењена је на око 1,5 млрд евра (око 1,3 млрд за изградњу постројења и готово 200 млн евра за пројектно-техничку документацију), што значи да ће само у овој области заштите животне средине током наредне деценије бити неопходна улагања државе у просеку око 150 млн евра годишње.

Буџет за 2019. је добра прилика за напредак у области заштите вода од загађивања, пошто постоје спремни инвестициони пројекти вредности од готово 60 млн евра. Инвестиције у заштиту вода од загађивања биле су готово непостојеће у претходном периоду – осим мањег броја започетих пројеката, успешно је завршена и пројектно-техничка документација за свега неколико нових пројеката. Од започетих пројеката издвајамо изградњу постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода у Лесковцу, Краљеву, Нишу и у неколико мањих општина (попут Рашке и Бруса), који се налазе у различитим фазама реализације. Укупна вредност преосталих инвестиционих радова процењује се на око 45 млн евра, а за већи део њиховог финансирања (око 30 млн евра) већ су обезбеђена бесповратна средства из претприступних фондова ЕУ. Поред тога, у овом тренутку постоји седам општина (Темерин, Варварин, Кладово, Власотинце, Куршумлија, Косјерић и Бачка Паланка) које су привеле крају израду пројектно-техничке документације и изградња постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода могла би да почне у најкраћем року – чим се у буџету Министарства заштите животне средине определе потребна финансијска средства у износу од око 15 млн евра. Фискални савет оцењује да је отклоњен највећи број објективних препрека за реализацију ових пројеката и да постоји реална могућност да држава већ у 2019. години повећа (неспорно потребне) инвестиције у заштиту вода од загађивања за око 60 млн евра. Наиме, одговарајућа пројектно-техничка документација је углавном спремна, а имајући у виду да су за половину овог износа већ обезбеђене донације ЕУ, извршење ових инвестиција не представља велико оптерећење за буџет јер би финансијско учешће државе износило свега око 30 млн евра.

Још важније, у 2019. години могуће је поставити темеље за покретање много амбициознијег инвестиционог циклуса у циљу смањења загађености вода. Премда би успешна реализација напред поменутих пројеката у 2019. години свакако представљала позитиван помак, то је ипак само први и сразмерно мали корак у решавању нагомиланих проблема у области заштите вода од загађивања. Као што смо већ напоменули, у наредних десетак година биће неопходно уложити приближно 1,5 млрд евра у изградњу постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, односно годишње у просеку око 150 млн евра.

³¹ Од преосталих 35 постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода секундарни третман омогућавају 22, потпуно ван функције је 8, док је 5 постројења делимично ван функције или обезбеђује само примарни третман.

То значи да и ако инвестиције у 2019. заиста достигну вредност од око 60 млн евра, од 2020. године ће износ улагања у заштиту вода од загађивања морати додатно да се повећају барем 2,5 пута. Због тога је од изузетне важности да се већ у следећој години приступи масовнијој припреми пројектно-техничке документације како би се створили предуслови за потребно повећање инвестиција у овој области у средњем и дугом року. Према последњим доступним информацијама, у овом тренутку постоји око 20 општина и градова који су спремни да почну са израдом пројектно-техничке документације за изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода у 2019.³² У највећем броју ових случајева већ су обављене најважније припремне радње (избор локација, прелиминарне процене трошкова изградње и друго), тако да је сада кључни задатак обезбеђивање финансијских средстава у републичком буџету која су неопходна за суфинансирање израде пројектно-техничке документације (део средстава би обезбедиле саме локалне самоуправе). Процењујемо да је за ову намену у буџету Републике за 2019. годину (на разделу Министарства заштите животне средине) неопходно предвидети средства у износу од око 3 млн евра.

Да би се заокружио систем за заштиту вода неопходно је што пре започети и припрему конкретних пројеката за рехабилитацију и проширење канализационе мреже. Србија не само да нема ни изблиза довољно постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, већ нема ни испуњен основни предуслов за њихово функционисање – постојање разгранате канализационе мреже. Наиме, развијеност канализационе мреже је проблем директно повезан с пречишћавањем комуналних отпадних вода зато што се канализацијом отпадне воде најпре прикупљају, а затим и транспортују до постројења за пречишћавање. Неразвијеност канализационе мреже у Србији представља важан ограничавајући фактор у овој области будући да свега 55% становништва има приступ систему јавне канализације.³³ Начелни планови за ревитализацију и проширење канализационе мреже у Србији већ постоје – предвиђена је изградња канализационе мреже у дужини од око 10.400 километара (проширење за 70%), као и рехабилитација постојеће канализационе мреже у дужини од око 1.000 километара. Прве процене трошкова указују на то да ће проширење и рехабилитација канализационе мреже појединачно бити најскупљи пројекат у области заштите животне средине – око 2,8 млрд евра. Међутим, за разлику од постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода чија изградња може да почне већ у 2019. години, конкретни пројекти који би омогућили видљиво унапређење канализационе мреже још увек нису спремни. Сматрамо да је неопходно у најкраћем року започети припрему пројектно-техничке документације у овој области, јер у противном постоји ризик да ни новоизграђена постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода неће бити у потпуности стављена у функцију. Слично се већ догодило на примеру изградње централног колектора за комуналне и индустријске отпадне воде Врбас–Кула и постројења за прераду отпадних вода у Врбасу. После више од десет година од почетка радова пројекат није завршен, између осталог и због тога што Врбас и Кула немају развијену канализациону мрежу па се појавио проблем недовољне количине отпадних вода за пречишћавање.

³² На оквирном списку општина и градова који би могли да почну са израдом пројектно-техничке документације у 2019. години су: Неготин, Инђија, Крупањ, Мионица, Петровац, Смедерево, Мајданпек, Голубац, Зајечар, Нова Варош, Сјеница, Гацин Хан, Меровина, Сврљиг, Бачка Паланка, Лазаревац, Дивчибаре, Таково, Копаник, Врњачка Бања и Велико Градиште.

³³ Поређења ради, у упоредивим земљама Централне и Источне Европе у просеку чак 84% становништва располаже прикључком на јавну канализациону мрежу.

5.3. Унапређење система заштите животне средине

Неопходно је успоставити ефикаснији систем заштите животне средине, а јачање капацитета надлежног Министарства већ у 2019. први је корак у том смеру. Један од разлога за тренутно поражавајуће стање животне средине у Србији и хронични недостатак инвестиција у овој области јесу недовољни капацитети практично у свим институцијама које су надлежне за питања животне средине и на свим нивоима власти – републичком, покрајинском и локалном. Премда је претходно описани инвестициони план за 2019. највероватније реалистичан и с постојећим капацитетима, још једном напомињемо да повећање инвестиција у заштиту животне средине за око 130 млн евра које предлагемо за следећу годину ни изблиза није довољно за решавање огромних проблема у овој области. Штавише, јавне инвестиције у заштиту животне средине би тек након 2019. требало вишеструко да се повећају, а да би то уопште било могуће неопходно је уредити системски оквир и ојачати институционалне капацитете на свим нивоима. Фискални савет сматра да би апсолутни приоритет у 2019. требало да буде решавање проблема недовољног броја стручних запослених у Министарству заштите животне средине. Наиме, Министарство би требало да има централну улогу у систему заштите животне средине и надлежно је за читав низ важних задатака – доношење законских прописа и њихово усклађивање са захтевима ЕУ, израда стратешких докумената, планирање и управљање пројектима, надзор и контрола над спровођењем прописа, обављање читавог низа административних послова и др. Досадашње искуство недвосмислено указује на то да постојећи људски капацитети нису довољни за успешно спровођење свих надлежности Министарства (законски прописи се споро усклађују с директивама ЕУ а њихово поштовање слабо контролише, касни се са усвајањем важних стратешких докумената попут Стратегије за заштиту ваздуха, у многим важним областима нема квалитетних пројеката и др). Узимајући у обзир и уобичајени број запослених у надлежним министарствима за ову област у упоредивим земљама, сматрамо да је у Министарству заштите животне средине неопходно појачати стручни кадар барем за 150 нових радника – пожељно већ у 2019.

Посебно истичемо потребу за јачањем капацитета сектора за стратешко планирање и управљање пројектима који се делимично финансирају средствима ЕУ и других донатора. Значајан извор финансирања инфраструктурних пројеката у области заштите животне средине у Србији могла би да буду бесповратна средства из ИПА фондова, будући да нам је за ту намену у периоду 2014-2020. одобрено око 160 млн евра. Кад се томе придода и обавезно национално учешће од 30% (средства из републичког или локалних буџета), видимо да је реч о потенцијалним пројектима чија вредност премашује 200 млн евра. Инвестициони план који предлагемо за 2019. такође се прилично ослања на донације ЕУ – у структури финансирања укупног повећања јавних инвестиција за око 130 млн евра бесповратна средства ЕУ требало би да учествују са око 50 млн евра, док су преосталих 80 млн евра средства из републичког буџета. Међутим, досадашње искуство сугерише да Србија није била нарочито успешна у повлачењу средстава из ИПА фондова намењених за инвестиције у заштиту животне средине.³⁴ Кључни проблем је то што Министарству (али и локалним самоуправама) недостају стручни капацитети за припрему квалитетних пројеката који би се квалификовали за суфинансирање из донација ЕУ, а затим и за управљање и

³⁴ Примера ради, у првих шест месеци ове године извршено је свега 3% годишњег буџета Министарства заштите животне средине који је био намењен за национално суфинансирање ИПА пројеката, што представља јасну индикацију да њихова реализација не иде по плану.

надзор над њиховом реализацијом. Прелиминарне анализе указују на то да је у Министарству што пре потребно запослити најмање још двадесет стручњака који би се бавили стратешким планирањем, избором и припремом пројеката, њиховим спровођењем и праћењем успешности реализације. То није важно само за извршење инвестиција планираних за 2019. годину, већ и дугорочно решава проблем слабе апсорпције средстава из доступних фондова ЕУ. Наиме, испоставило се да земље кандидати за чланство у ЕУ које изграде капацитете за ефикасно коришћење ИПА фондова касније као чланице имају много бољу искоришћеност тзв. структурних фондова ЕУ из којих онда финансирају велики део својих јавних инвестиција.

Неопходно је оснажити Агенцију за заштиту животне средине запошљавањем недостајућег стручног кадра и набавком савременије техничке опреме. Агенција представља један од основних стубова система заштите животне средине, јер има задатак да прикупи и обради све релевантне податке и да извести остале надлежне институције и јавност о стању у овој области. Поред тога што би квалитетнији и свеобухватнији подаци о стању животне средине омогућили доношење информисаних одлука о приоритетним улагањима, то је заправо и обавеза Србије која проистиче из преговора о чланству у ЕУ и других међународних конвенција чији смо потписници (попут Оквирне конвенције УН о климатским променама). Фискални савет је у студији „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“ већ указао на кључне препреке за ефикаснији рад Агенције, а сматрамо да је добар део проблема могуће решити већ у 2019. *Прво*, неопходно је побољшати законодавни оквир у циљу повећања контроле достављања и провере достављених података у Национални регистар извора загађења како би се унапредио обухват и поузданост расположивих података. *Друго*, Агенцији недостаје најмање 12 запослених за обављање постојећих надлежности. Међутим, требало би имати у виду и то да се обим и сложеност извештавања према међународним организацијама повећава из године у годину, тако да ће у средњем и дугом року бити потребно додатно јачање људских капацитета, али и модернизација информационог система. *Треће*, поред стручног кадра, потребно је инвестирати и у техничку опрему за мониторинг квалитета површинских вода и ваздуха. На пример, показало се да постојећа мрежа од 35 аутоматских мерних станица за праћење квалитета ваздуха не покрива око 30% територије Србије, између осталог и неке веће градове попут Лесковца, Новог Пазара или Пирота.³⁵ Процењује се да је за проширење мреже за мониторинг квалитета ваздуха на сва релевантна градска насеља и замену неких постојећих потребно прибавити око 30 мерних станица, што би буџет за 2019. годину коштало око 3 млн евра.

Капацитети локалних самоуправа у области заштите животне средине посебно су критични јер је на локал пренет велики део надлежности. У највећем броју локалних самоуправа у Србији заштити животне средине не поклања се довољно пажње, што потврђује чињеница да се послови у овој области најчешће организују у оквиру неких других служби. На пример, заштита животне средине је веома често поверена одељењима за послове урбанизма, грађевинарства и комуналних делатности (понекад и одељењима за привреду и финансије), а тек у неколико градова и општина постоје засебне организационе

³⁵ Поред постављања нових аутоматских мерних станица, у наредном периоду неопходно је постојеће допунити аутоматским детекторима суспендованих честица (најраспрострањенијих и најопаснијих полутаната у Србији) у следећим градовима: Кикинда, Крагујевац, Зајечар, Чачак, Крушевац, Врање, Краљево. Такође, постоје индиције да је у Зајечару, Чачку, Крушевцу и Врању оправдано поставити и узоркиваче ради анализе суспендованих честица у погледу присуства тешких метала.

јединице које су равноправне с другим областима. Слична ситуација је и са инспекцијским надзором, будући да је инспекција за заштиту животне средине по правилу део одељења за све врсте инспекцијског надзора које су у надлежности локалне власти. Лоша последица оваквог начина организације послова је то што запосленима често недостаје стручности за обављање комплексних задатака у управљању отпадом и отпадним водама, код процене утицаја на животну средину, поступку издавања интегрисаних дозвола и др. Поред тога што постојећим запосленима недостају специјализована знања из ове области обично их нема ни довољан број – према доступним подацима, у око 60% градова и општина у Србији заштитом животне средине баве се само 1-2 особе. Последице овако неуређеног система и мањка капацитета су веома негативне – више од половине локалних самоуправа није израдило ни основне стратешке документе о заштити животне средине на својој територији, а то се онда одражава и на то да веома мали број локалних самоуправа самоиницијативно припрема квалитетне инвестиционе пројекте. Фискални савет сматра да би један од задатака Владе требало да буде подизање свести локалних власти о величини и значају решавања проблема у области заштите животне средине, као и израда анализе у којој би се реалистично сагледале стварне потребе за кадровима по појединачним локалним самоуправама. Док се потребни капацитети на локалу не изграде (што може да потраје), оправдано је активније учешће Министарства у смислу избора, припреме, па и финансирања инвестиционих пројеката којима се решавају неки од горућих еколошких проблема Србије.

6. МОГУЋНОСТИ И ОПЦИЈЕ ЗА СМАЊЕЊЕ ПОРЕЗА У 2019. ГОДИНИ

У 2019. години отвориће се буџетски простор до 25 млрд динара за стимулисање привреде путем смањења пореза. Полазећи од актуелних и прогнозираних макро-фискалних кретања, Фискални савет процењује да ће у 2019. години, након што се одреде средства за повећања плата и пензија и након што се исцрпе расположиве могућности за повећање јавних инвестиција – преостати буџетски простор од близу 25 млрд динара који је могуће одредити за циљано смањење појединих пореских стопа.

Постојећи буџетски простор је оправдано искористити за смањење пореза и/или доприноса на рад. Као што је Фискални савет анализирао и указивао у својим претходним извештајима, порески систем Србије у највећој мери почива на одговарајућим принципима и усаглашен је с праксом упоредивих европских земаља.³⁶ Са становишта привредног раста нема превише аргумената за смањење стопе пореза на додату вредност – инвестиције и извоз, који су кључни фактори раста у наредном периоду, већ су изузети од опорезивања ПДВ-ом. Такође, актуелна стопа пореза на добит од 15% није непримерено висока у односу на земље региона и заправо осетно је нижа од пореза на добит у већини држава Западне Европе, а и када је била нижа (2008. године ефективно износила свега око 5,5%), није резултовала већим привлачењем страних директних инвестиција нити већом стопом привредног раста Србије у односу на суседне земље. Отуда се, са економског становишта, намеће потенцијално смањење пореза и доприноса на зараде као примарни канал могућег пореског растеређења у 2019. години.³⁷

Пореско растеређење зарада је могуће остварити путем повећања неопорезивог цензуса на зараде или путем смањења доприноса на терет послодавца. Повећањем неопорезивог цензуса на зараде, који у 2018. години износи 15.000 динара месечно, остварили би се прогресивни ефекти – највеће растеређење би осетили радници са ниским примањима, око минималне зараде и исподпросечне зараде у Републици, док би повећање неопорезивог цензуса мање утицало на оптерећење радника са изнадпросечним примањима. С друге стране, смањењем доприноса за социјално осигурање једнако (пропорционално) би се растеретиле све зараде регистрованих радника. Могуће је размотрити смањење доприноса за незапосленост имајући у виду слабу везу између висине доприноса и висине накнаде за случај незапослености, као и хроничне проблеме са планирањем буџета Националне службе за запошљавање која је често бележила (непланиране) суфиците на крају претходних година. Такође, могуће је и делимично смањење доприноса за здравство, као што је учињено 2014. године, јер услед одсуства везе између висине уплаћених доприноса за здравство и користи које осигураници остварују – евентуалне мањкове у Фонду за здравствено осигурање могуће је покривати директним трансферима из буџета Републике.³⁸

Приликом евентуалног повећања неопорезивог цензуса на зараде потребно је надоместити смањење прихода локалних самоуправа. Будући да порез на зараде

³⁶ За више детаља видети, на пример, извештај Фискалног савета „Фискална кретања у 2017. години и препоруке за 2018. годину“, септембар 2017. године, стр. 57-63.

³⁷ За више детаља видети студију „Пореска политика у Србији – Поглед унапред“, Арсић и др (2010).

³⁸ У овом тексту ћемо се фокусирати на анализу могућности за смањење доприноса на терет послодавца како би се (приватним) привредним субјектима омогућило што флексибилније управљање са додатним средствима. У случају смањења доприноса на терет запосленог, који формално припадају бруто заради радника, постоји (правни) ризик да ће се ова мера нефлексибилно прелити на повећање нето зарада постојећих радника, иако би поједини приватни субјекти ослобођена средства можда радије искористили за отварање нових радних места у случају одсуства других ограничавајућих фактора са правног аспекта.

доминантно припада буџетима локалних самоуправа, евентуално повећање неопорезивог цензуса значило би појаву мањка у локалним буџетима. При том, треба имати у виду да не би све локалне самоуправе изгубиле једнак проценат својих прихода већ би ефекти зависили од економских карактеристика самих општина – да ли имају релативно пуно или мало запослених на својој територији и да ли ти радници имају релативно високе или ниске зараде у односу на републички просек. Отуда је потребно да повећање неопорезивог цензуса буде праћено адекватним компензационим механизмом, тим пре што су хоризонталне неравнотеже између појединачних локалних самоуправа и сада изражене услед непостојања објективног и предвидивог механизма за расподелу трансферних средстава из републичког буџета.³⁹

Фискални савет је анализирао могућности да се 25 млрд динара буџетског простора у 2019. години определи за смањење пореза и доприноса на зараде. Као што је поменуто, постоји више начина да се приступи смањењу пореза и доприноса на зараде, а ми смо у Табели 7. представили три могућа сценарија – повећање неопорезивог цензуса на зараде, смањење доприноса на терет послодавца и комбинацију ова два приступа.

- Прва опција подразумева да се растерећење привреде проведе кроз повећање неопорезивог цензуса на зараде са 15.000 динара у овој на 28.000 динара у 2019. години. Као што се може видети у Табели, ово представља најпрогресивнији приступ од кога би највеће користити имали запослени са минималним примањима који примају око половине просечне зараде у Републици (распон оптерећења на нето зараду од око 51,4% до 63,6%).
- Друга опција је пропорционално смањење доприноса на терет послодавца: укидање доприноса за незапосленост на терет послодавца (0,75%) и смањење доприноса за здравство на терет послодавца са 5,15% на 4%. Ова опција би пропорционално растеретила све запослене у Републици без обзира на висину њихових примања (распон 56,2% - 63,1%).
- Трећа опција је комбинација прве две и подразумева повећање неопорезивог цензуса на 22.000 динара у 2019. години и укидање доприноса за незапосленост на терет послодавца (0,75%; формирао би се распон 53,7- 63,6%).

³⁹ За више детаља видети студију Фискалног савета „Локалне јавне финансије – проблеми, ризици и препоруке“, јун 2017. године.

Табела 7. Ефекти опција за смањење пореза и доприноса на зараде за 25 млрд динара у 2019. години

Србија	Порези и доприноси, % нето зараде		
	Пола просечне зараде	Просечна зарада	Две просечне зараде
Оптерећење у 2018	58,8	63,3	65,7
1 - Неопорезив цензус 28.000 динара	51,4	59,3	63,6
2 - Смањење доприноса на терет послодавца за 1,9 п.п.	56,2	60,7	63,1
3 - Неопорезив цензус 22.000 динара и смањење доприноса за 0,75 п.п.	53,7	60,1	63,6

Извор: Обрачун Фискалног савета.

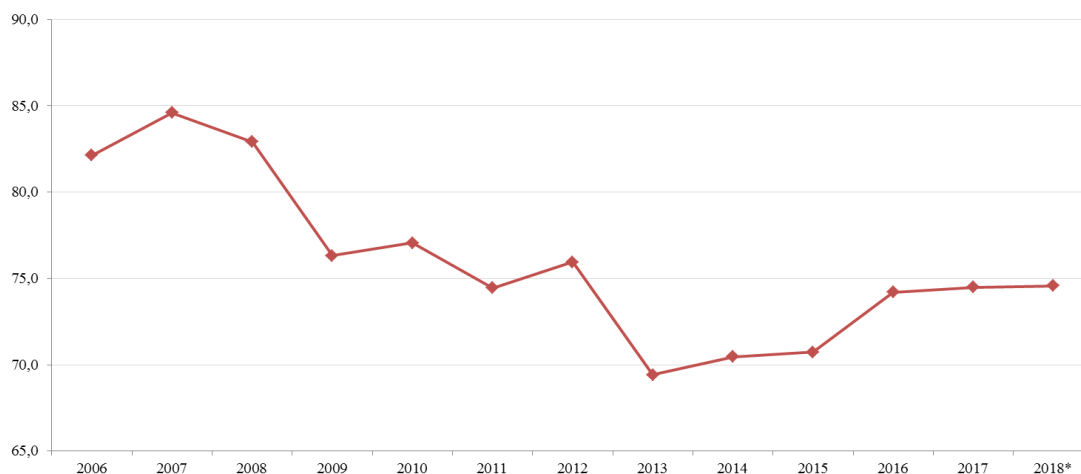
Поред системског приступа растерећењу зарада, није искључена могућност да се Влада определи да део буџетског простора искористи за циљане секторске мере. У претходним годинама Србија је, као и знатан број земаља у региону, прибегавала различитим облицима секторских и циљаних пореских олакшица како би стимулисала поједине привредне гране, попут развоја ИТ сектора. Тако је, на пример, Румунија ослободила ИТ стручњаке од пореза на доходак грађана, већи број земаља, укључујући Чешку, Словачку и Словенију прописао је преференцијални третман трошкова за истраживање у оквиру пореза на добит предузећа и слично. Иако оправданост оваквих секторских мера није (још увек) емпиријски потврђена у стручној литератури, чињеница да их велики број земаља у региону користи ствара притиске да се сличне пореске олакшице пропишу и у Србији. У овом контексту важно је да Влада Србије обазриво приступи разматрању евентуалних секторских подстицаја у оквиру пореза на добит и пореза на доходак како се не би отворила могућност за злоупотребе и избегавање пореза. Такође, потребно је избећи механизме пореских подстицаја који су се већ показали контрапродуктивним у претходним годинама, попут пореских кредита за инвестиције који су својевремено, док нису укинута 2014. године, знатно смањили издашност пореза на добит предузећа а да нису притом значајније утицали на привредни раст.

Важно је да Влада Србије (поново) почне да објављује буџетске трошкове везане за различите облике пореских кредита и секторских пореских привилегија. Иако порески кредити и подстицаји постоје у многим земљама, европска и добра међународна пракса налаже да се буџетски трошкови у виду ненаплаћених пореских прихода, тзв. *порески расходи*, транспарентно објављују у оквиру буџетских закона како би грађани знали економску цену ових врста подстицаја. И у Србији су Закони о буџету за 2011. и 2012. годину садржали основне информације о буџетским трошковима најиздашнијих мере пореских ослобађања, попут повраћаја ПДВ-а за купце првог стана, ослобађања од пореза и доприноса на зараде за уплате у добровољне приватне пензијске фондове, као и губитке код пореза на добит услед различитих изузећа и подстицаја. Нажалост, од 2013. године не објављују се подаци о буџетским трошковима различитих облика пореских привилегија чиме се онемогућује објективно информисање грађана и анализа њихове оправданости. Отуда се транспарентно исказивање буџетских трошкова насталих услед пореских ослобађања намеће као један од приоритета пореске политике у наредном периоду.

Иако су пореска растерећења важна, реформа и трансформација пореске администрације заправо су кључни изазов за унапређење пореског и привредног амбијента у Србији. Иако пореске стопе у Србији нису више од просека Источне Европе, процењује се да је сива економија у Србији међу највишим у региону.⁴⁰ Отуда је јасно да неадекватни капацитети и неефикасни механизми пореске администрације у великој мери стоје иза немогућности да се сузбије сива економија у Србији, неvezано од висине пореских стопа. Знатно присуство сиве економије подрива пословно окружење и успорава привредни раст, јер компаније које поштују пореске прописе и законе трпе нелојалну конкуренцију од компанија склоне пореским утајама.

Вишегодишње одлагање и недостатак адекватне подршке за реформу Пореске управе почиње да се негативно одражава на тренд наплате пореских прихода. Иако је неопходност реформе и реорганизације Пореске управе у стручној јавности позната већ читаву деценију, а и Влада Србије ју је препознала 2015. године усвајањем одговарајуће стратегије за трансформацију, већи напредак је изостао током претходних година услед давања веће важности другим активностима, попут едукативних кампања и организовања наградне игре са фискалним рачунима. Међутим, изградња јаке и ефикасне пореске администрације нема алтернативу, што се може видети и на Графикону 3, који приказује ефикасност наплате ПДВ прихода у протеклој деценији. Можемо видети да је након импресивног повећања наплате у периоду 2015-2016. године долази до видне стагнације у 2017. и 2018. години, услед недовољних капацитета пореске администрације.⁴¹ Отуда сматрамо да је поред смањења пореза, део буџетског простора у 2019. години оправдано искористити за изградњу капацитета пореске администрације у виду запослења нових радника, нарочито дефицитарних теренских инспектора, системског повећања зарада постојећим радницима и инвестицијама у изградњу модерног ИТ система. Коришћење буџетских средстава на овај начин ће значајно допринети унапређењу пореског и пословног окружења, чак и у случају несмањених пореских стопа.

Графикон 3. Ефикасност наплате пореза на додату вредност



Извор: Обрачун Фискалног савета. Напомена: *= процена

⁴⁰ За више детаља видети студије Крстић и др (2013), *Сива економија у Србији – Нови налази и препоруке за реформе*, и Арсић и др (2018), *Кретање сиве економије у Србији 2012-2017*.

⁴¹ За више детаља видети: „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, март 2016. године, стр. 67-71.

7. МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ПЕНЗИЈА У 2019. ГОДИНИ

Буџетски простор омогућава повећање масе пензија за око 7% у 2019. години, односно за преко 35 млрд динар у односу на 2018. годину. Повећање масе пензија за 6,5% до 7% у 2019. години је у складу са оствареним и очекиваним растом бруто домаћег производа у наредној години (у номиналном износу). Отуда повећање укупне масе пензија у овом проценту неће додатно оптеретити јавне финансије и може се сматрати економски одрживим, јер ће на овај начин укупно учешће расхода за пензије у бруто домаћем производу остати непромењено у 2019. години у односу на ову годину.

Повећање масе пензија за 7% оставља довољно буџетског простора да се укине привремено смањење пензија и да се омогући редовно усклађивање пензија у 2019. години. Укидање закона о привременом смањењу пензија из 2014. године ће захтевати 25 млрд динара буџетских средстава на годишњем нивоу, што оставља простор од преко 10 млрд динара за редовно усклађивање пензија. Имајући у виду да је Закон о пензијском и инвалидском осигурању прописивао усклађивање пензија у априлу и октобру месецу у складу са растом цена и растом БДП преко 4%, преостали буџетски простор од преко 10 млрд динара би био довољан да се испуни законска обавеза у вези са редовним усклађивањем пензија два пута годишње у 2019. години.

Услед недавног укидања формуле за усклађивање и измена пензијског закона није извесно на који начин ће Влада употребити буџетски простор за повећање пензија у 2019. години. Поред оправданог укидања закона о привременом смањењу пензија, у септембру 2018. године су такође усвојене измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању којима је укинута формула за редовно усклађивање пензија и Влади Србије је омогућено да до 0,3% БДП буџетских средстава дискреционо исплаћује као „новчани износ увећања уз пензију“. Поменуте измене дају у пракси Влади Србије дискреционо право да одлучи о начину коришћења преосталог буџетског простора у 2019. години. Односно, да ли ће расположива средства бити искоришћена за усклађивање/повећање свих пензија за око 2,5% или ће ова средства бити утрошена на „селективно повећање“ само појединих пензија у виду исплате „новчаног увећања уз пензију“.

Потребно је у што краћем року поново успоставити формулу за редовно усклађивање пензија како би се унапредили предвидљивост и интегритет јавног пензијског система. Недавно усвојене измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању по мишљењу Фискалног савета подривају предвидљивост и интегритет јавног пензијског система.⁴² Конкретно, сматрамо да је било непотребно и контрапродуктивно укидати формулу за редовно усклађивање пензија и да је социјалне аспекте требало имплементирати на системски начин, путем повећања и/или проширења обухвата минималне пензије, уместо да се Влади даје дискрециона могућност да исплаћује новчана увећања уз поједине пензије. Имајући у виду да су мере фискалне консолидације и нарочито мере пензијске реформе из 2014. године успеле да финансијски стабилизују јавни пензијски систем, сада се отвара могућност за усвајање нове и дарежљивије формуле у односу на претходну формулу која је била на снази од 2010. године (раст цена + раст БДП преко 4%). Отуда позивамо да се што пре, већ током 2019. године, приступи анализама и усвајању нове формуле за усклађивање пензија која би била економски одржива и која би уживала што

⁴² За више детаља видети „Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању“, Фискални савет, 20.9.2018. године.

већу друштвену и политичку подршку, како би се омогућила предвидљивост јавног пензијског система у наредним годинама.

8. РЕФОРМА СИСТЕМА ЗАРАДА И ЗАПОСЛЕНОСТИ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ

8.1. Уређење платних разреда за запослене у државном сектору

Нови систем зарада поприма обресе – усвајају се измењени начини одређивања плата у појединим великим секторима, као што су просвета и здравство. Након што је још почетком 2016. године усвојен кровни, системски закон за плате у државном сектору Србије, током 2017. и 2018. године усвајају се и предлажу секторски прописи за зараде. Тако су до сада познати начини утврђивања зарада за, мерено бројем запослених, неке мање секторе: јавне агенције и локалне самоуправе, док се приводи крају решење за важне и велике секторе: просвету, здравство, установе културе и социјалне заштите, посебне организације (РФЗО, ПИО, Национална служба за запошљавање и друге) и за тзв. генеричка радна места (послови који су истоврсни у различитим деловима државног сектора – записничар, правник, курир, преводилац, рачуновођа итд). Тиме би се до краја године определио начин обрачуна и висина зарада за готово 390.000 запослених (85% укупног броја запослених у општој држави).⁴³

Коефицијенти који се сада одређују омогућавају поређење основних зарада у државном сектору. Радном месту у државном сектору се, из ширег распона коефицијената који је поставио системски закон, додељује један коефицијент – бројчана вредност која одражава квалификацију, сложеност, одговорност и друге карактеристике радног места. Коефицијенти ће се затим множити јединственом основицом, тј. износом који ће бити одређен приликом усвајања буџета за 2019. годину. До сада су запослени у, на пример, образовању и здравству имали ниску основицу и високе коефицијенте, а, сасвим супротно, запослени у државној управи вишеструко вишу основицу али и ниже коефицијенте. Рационалног одговора на питање зашто баш те вредности и откуд поменуте разлике – није било. Последица је била да се синдикати боре за „своје“ основице и коефицијенте, док је практично било немогуће међусобно упоређивати послове из различитих сектора, чак и када су они идентични или веома слични. Убудуће, пошто ће се користити једнака основица за све,⁴⁴ јасно је да ће зараде бити опредељене коефицијентима из платних група и разреда које је предвидео кровни закон.⁴⁵

Додељивање коефицијената ће показати на који начин министарства и Влада вреднују радна места широм државног сектора. У овом тренутку (почетак октобра) одређени су коефицијенти за мали број радних места (службенике и намештенике на републичком и локалном нивоу – до 70.000 запослених), а најважније је то што се очекује усвајање коефицијента за тзв. јавне службе: запослене у просвети, здравству, социјалним установама, култури.⁴⁶ За сада су познати неки планови а назиру се и коначни исходи. Ови коефицијенти ће бити веома важни јер ће, прво, одредити релативне односе између зарада у различитим секторима јавних служби, друго, определити на који начин ће се усмерити

⁴³ Јавна предузећа су искључена из обухвата, будући да нису део опште државе. Од већих сектора опште државе, остају необухваћени полиција и војска, о чему ће бити речи касније.

⁴⁴ Осим што важећа законска регулатива оставља могућност да основица у локалним самоуправама и аутономним покрајинама буде нижа од прописане за централну администрацију.

⁴⁵ Кровни закон о систему плата дефинисао је матрицу у којој постоји 13 платних група и 8 платних разреда. Распон коефицијената сврстаних у те групе и разреде креће се од 1,11 до 8,35.

⁴⁶ Влада Србије се у договору с ММФ-ом обавезала да усвоји коефицијенте за све јавне службе до краја 2018. године, како би буџет за наредну годину уважио нов систем обрачуна зарада.

буџетски простор за зараде и, треће, служиће као путоказ за коефицијенте сада необухваћених сегмената (полиција, функционери), о којима ће се тек разговарати.

Фискални савет је у недавној студији указао на могуће и пожељне правце за коефицијенте у државном сектору. Указали смо на релативне односе између зарада по секторима државе, тј. на израженије неравнотеже и одступања од праксе у другим упоредивим земљама.⁴⁷ Тако је сектор безбедности (нарочито полиција) преплаћен у односу на друге секторе: у полицији су примања (основна плата увећана за додатке) за око 30% већа од просечних у здравству и просвети. Здравство је плаћено релативно мање него у другим земљама (не само апсолутно, већ и релативно, када се узме у обзир снага привреде и однос зарада према другим секторима). За просвету се, као и у другим земљама, испоставило да се примања крећу око просечне зараде у држави (у Србији су чак мало изнад релативног нивоа који се формирао у упоредивим земљама). Све ове резултате и искуства земаља с платним разредима узели смо у обзир када смо предложили јединствену матрицу за карактеристична радна места у државном сектору.

Актуелни планови постављају већину радних места и сектора на одговарајући начин. У овом делу анализирамо актуелне предлоге за вредновање радних места – према наводима из министарстава неки предлози су усаглашени са синдикатима (и имају велику вероватноћу да буду усвојени), док су други још увек подложни променама (просвета). Процењујемо да су разврставања радних места по групама и разредима (тј. додељени коефицијенти) исправна за највећи део јавних служби. У здравству, култури, социјалним установама, посебним организацијама, па и за генеричка радна места видимо разумну хијерархију послова и одговарајућу међусекторску и унутарсекторску расподелу коефицијената. На пример, директори водећих културних установа у држави постављени су у највишу платну групу (исто као руководиоци здравствених установа), а одговарајуће вредновање (признање) и високу групу добили су и глумац – првак драме или првак балета. Издвојићемо и тзв. посебне организације (РФЗО, Фонд ПИО, Национална служба за запошљавање и друге) у којима се радна места оправдано простиру од највише групе и разреда до знатно нижих, рутинских послова. Генеричка радна места – најтипичнија и опште-препознатљива радна места – распоређена су у разним платним групама, али највише у оним с нижим коефицијентима. Сматрамо да је то оправдано – у државној управи високе коефицијенте често су имала места која то не заслужују – при чему треба анализирати да ли нека генеричка радна места треба ипак да добију нешто већи коефицијент. Реч је о пословима из области информатике или заштите животне средине, који су потребни а истовремено недовољно развијени и атрактивни у државном сектору. Ипак, у широкој слици, стиче се утисак да су радна места у јавним службама добро побројана и распоређена. Наглашавамо да не можемо поуздано да одредимо да ли је свако појединачно радно место објективно вредновано – за то су стручна надлежна министарства – али се чини да је учињен напор да се највећи део послова сагледа „изнутра“ (на основу инпута институција које чине одређени сектор) и да је затим направљена добра основа за почетно вредновање послова. Евентуалне грешке, па и нелогичности, не могу се избећи у првој додели коефицијената, па ће корекције у будућности бити и потребне и оправдане – то неће значити да је целокупан систем погрешно замишљен и постављен већ да је потребна његова дорада.

⁴⁷ Видети анализу Фискалног савета „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу“, 1. јун 2018. године.

У великом и важном систему – здравству – испуњени су основи реформски захтеви: постављање лекара високо у матрици коефицијената и одговарајуће вредновање послова по вертикали. У здравству се примећује добро процењен распон занимања, од субспецијалиста у издвојеним областима (специјализованим психијатријским установама) преко осталих субспецијалиста, специјалиста, доктора медицине без специјализације, до медицинских сестара и техничког особља. Тако би најзахтевнија занимања у здравству била у готово највишој групи и разреду (12. група, први разред), субспецијалисти у једанаестој групи, специјалисти у једанаестој и десетој и тако даље до сестара и техничара у шестој и петој групи. Оваква поставка у основи одговара односима које смо уочили у другим земљама и омогућава успостављање међусекторских и унутарсекторских паритета. Дакле, здравство је постављено високо, на врху пирамиде јавних служби, а послови у здравству су објективно сагледани и вредновани.⁴⁸

Просвета се изборила за прилично висок положај у хијерархији послова у државном сектору. Док су професори универзитета постављени на право место (у рангу лекара субспецијалисте, решење које одговара међународној пракси и стандардима), наставници у основном и средњем образовању у највећем делу су изједначени су с докторима медицине и стоматологије (без специјализације). Иако коначно решење није познато, у јавности се могло чути да ће један део наставника (око 25.000 запослених) да добије коефицијенте из осме платне групе, а већи број наставника (с разредним старешинством, око 35.000 запослених) из девете платне групе (у којој су управо лекари опште праксе). Искуства у другим земљама показују да наставно особље у школама зарађује осетно мање (око 30%) од лекара без специјализације, а код нас ће вероватно имати приближно једнаке коефицијенте. Слично овоме, професори универзитета имали би за око 30-40% већу зараду од наставника у основном и средњем образовању, а у другим земљама уобичајено је да та разлика буде двоструко већа. Платни разреди за просвету важни су због тога што коефицијенти и зараде у једном сектору стварају очекивања о коефицијентима и зарадама у другим секторима. Могао би да се појави притисак да други сектори (а првенствено здравство) траже више коефицијенте и повећање својих зарада. Такође, високи коефицијенти значе да ће се расположиви фискални простор у периоду достизања нових зарада усмеравати ка тим запосленим и да ће други запослени дуже чекати на динамичније стопе раста плата.

Следећи изазов за Владу јесте одређивање основице која ће коначно определити висину зарада у државном сектору. Процењујемо да би основица од око 18.000 динара била одговарајућа за 2019. годину. Са овом вредношћу и предвиђеним коефицијентима, запослени у вишим платним групама (тзв. положаји) имали би или једнаку или нешто мању обрачунату зараду у односу на садашња примања. Практично би релативно високе плате једну годину биле замрзнуте и након тога би се повећавале у складу с растом основице.⁴⁹ За остала радна места (која нису тзв. положаји), основица од 18.000 и нови коефицијенти

⁴⁸ Могуће је да су више медицинске сестре постављене превисоко у хијерархији послова (главне сестре чак у осмом разреду), при чему је то вероватно проистекло из вишегодишњег одласка медицинских сестара у иностранство и потребе да им се рад натпросечно вреднује. С друге стране, руководиоци у најважнијим институцијама у здравству постављени су у више разреде од лекара који раде у тим организацијама (нпр. највиши коефицијент у здравству има директор клиничког центра; он се налази у највишој групи и највишем разреду – XIII-3), што је пракса коју смо уочили и у другим земљама.

⁴⁹ Системски закон гарантује непромењену зараду и у оним случајевима када се испостави да запослени треба да прима мање од затечене плате.

резултирала би већим платама од садашњих, у мањем или већем проценту. Узимајући у обзир расположиви фискални простор за раст зарада (повећање за 6,5% што је једнако расту номиналног БДП-а), за већину радних места нова зарада била би достигнута већ у 2019. години. За поједина радна места и секторе (нарочито за лекаре) новообрачуната зарада била би изразитије већа (за око 25%) од садашњих примања и не би могла да се достигне већ у првој години. Иако би та места имала изнадпросечни, чак и двоцифрени пораст зарада, за достизање знатно вишег нивоа било би потребно до три године.

Ниска основица имала би две последице: исувише велику компресију зарада и вишегодишње замрзавање виших плата. Систем плата треба да буде постављен тако да омогући одговарајући распон зарада у државном сектору. То значи да се запослени плате на адекватан начин – мање за ниско квалификована радна места (где је физички рад пресудан) и више за стручна места (одговорна места, која су добро плаћена у приватном сектору). Ако се одреди ниска основица за обрачун плата, то би значило да већи број запослених прима загарантовану минималну зараду, независно од новог система коефицијената.⁵⁰ Даље би то водило сабијању распона између највише и најниже исплаћене зараде, такозваној компресији зарада. Основица коју смо ми предложили (18.000 динара) омогућила би да највеће плате буду нешто скоро 6 пута веће од најнижих, што је упоредиво с другим земљама (распон је најчешће 6-7). Основица од око 14-15.000, која је помињана у јавности донела би распон од само 4,5, што је изузетно ниско и незабележено у другим државама. Још један проблем је и то што би нове обрачунате зараде за одговорна и стручна радна места биле прениске. Конкретније, сада се зараде за тзв. положаје у државној управи крећу у распону од 100.000 до 160.000 динара, а нови коефицијенти и ниска основица (од рецимо 15.000 динара) дају распон од 97.000 до 125.000 динара. Запослени би чекали 3-4 године пре првог повећања плате (све док пораст основице не „погура“ новообрачунату плату до затечене зараде).⁵¹ Још горе, новозапослени почиње да прима плату према новим прописима – ниску плату за његов ниво положаја и знатно мању од колеге који је већ запослен на истом радном месту. Све претходно делује дестимулативно за стручна и одговорна радна места у државном сектору.

Увођење платних разреда јесте важан реформски и вишегодишњи процес. Темељне промене не могу да се обезбеде краткорочним приступом и буџетом за једну годину. Ниска основица коју је Влада најавила обезбедила би уклапање у нови ниво зарада већ за једну годину, али по цену поменутих последица – велике компресије зарада и ниских зарада за одговорна и захтевна радна места. Трајна последица би могла бити угрожавање основе да се изгради стручна, квалификована, ефикасна и одговорна државна управа. Због тога сматрамо да је важније да се сада нове зараде обрачунају уз вишу основицу а затим да се ка том новом нивоу систем креће у трогодишњем периоду (пошто, због буџетских ограничења, плате не би могле да додају до новог нивоа за само једну годину). Како је

⁵⁰ Минимална зарада би била већа од плате обрачунате производом (ниске) основице и припадајућег коефицијента.

⁵¹ Наведимо пример запосленог који се налази у првој групи положаја. Он сада прима зараду од око 160.000, а нови коефицијент (8,35) и ниска основица (15.000 динара) одбацили би му обрачунату плату од 125.000 динара (помножи се 8,35 са 15.000). Запослени би и даље примао 160.000 динара (гарантује се да нема смањења иако је обрачуната плата мања), све док годишње повећање основице (које припада свим запосленима) не би изједначило обрачунату плату са зарадом коју прима. Ако би основица расла за 6-7% годишње (претпостављени номинални раст БДП-а), онда би се до износа од 160.000 стигло након четири године и тек након тога би се створили услови да се увећа исплаћена зарада.

описано, с нашом основицом од 18.000, то би значило да се релативно високе плате (око 150.000) не мењају у 2019. години, да највећи број других запослених већ у 2019. години достигну нове зараде захваљујући повећању плате до око 6%, а да лекари и медицинско особље у здравству, уз годишње повећање зарада од 10% и нешто више процената, до нових плата стигну након три године. На овај начин би се постигло да се плате успоставе на нивоу који одражава различите карактеристике радних места, избегне компресија и одлив стручних кадрова, а на фискално одржив и одговоран начин.

Важно је да се нови систем примењује од 2019. године – плате треба повећавати по радним местима а не по читавим министарствима као до сада. Процес јесте средњорочни, али је важно да се не пропусти следећа (2019) година за почетак важних промена. А још једна година била би пропуштена када би се, уместо система коефицијената, и даље примењивало произвољно повећање плата по министарствима. Наиме, досадашња пракса је била таква да се у буџетском процесу одређивало повећања плата по министарствима или секторима (једнаки проценти повећања зарада свим запосленим у широко дефинисаној целини). Тако су једнак пораст имали и лекари и административно особље у здравству, полицајци и сужбеници у полицији, наставници у основним школама, вртићима и помоћно особље у установама просвете. Пошто се сада успоставља нов систем, почев од 2019. године увећања зарада треба да буде вођено појединачним коефицијентима до нивоа радног места, а не широким захватима – арбитрарним и произвољним одлукама током буџетског процеса. Новоусвојени коефицијенти и последично одступање затечене од нове плате јесу заправо водич за усмерене промене – ко више заостаје за новом платом треба да добије веће повећање, ко мање заостаје добија мањи пораст. У таквом систему, у здравству би лекари имали двоцифрени процентуални раст зараде, али не и административно особље чије зараде већ сада не заостају за објективним нивоом. Слично, у просвети, установама културе или администрацији, има радних места која би имала натпросечан па и двоцифрен пораст зараде, док би друга имала незнатна повећања јер су већ сада преплаћена.

Изван обухвата нове регулативе за сада су остали полиција, војска и функционери. Фискални савет се залагао за шири распон коефицијената и за сврставање свих радних места у јединствену матрицу.⁵² Распон коефицијената из системског закона (7,5) омогућава разврставање сектора који су сада у фокусу Владе (о којима је било речи – просвета, здравство, администрација и други). Али, стандардна међународна пракса показује да ће бити немогуће на прави начин у поменути распон укључити делове државе (судије и тужиоци, државни функционери, независне институције) који ће у 2019. години доћи на ред за уређивање плата. Тада ће се јавити потреба за ширим распоном коефицијената. У овом тренутку, међутим, за одрживост система важнији је третман зарада у полицији и војсци. За њих није познат ни начелни план: каталог (попис) радних места, у којој платној групи ће се запослени наћи и колики коефицијент ће добити. Исправан приступ подразумевао би да се за велики број радних места предвиди коефицијент као за другог запосленог у државном сектору с истим послом. Нема разлога да генеричка радна места (административна, правна, техничка, рачуноводствена занимања, послови јавне набавке и слично) буду посебним коефицијентима издвојена и награђена само зато што припадају одређеном министарству. Специфична радна места (с израженим ризиком, на пример) могу да добију високе коефицијенте (из јединственог система коефицијената), као што је то

⁵² Видети студију „Зараде у државном сектору: проблеми и смернице за реформу“, стр. 49-57.

уосталом и сада случај с великим бројем места у обухваћеним јавним службама. Дакле, неприхватљив исход био би да радна места у полицији и војсци остану потпуно неуклопљена у систем и да практично ови сектори сами воде своју политику зарада. Ако би се то десило, онда би практично само део запослених на правичан и објективан начин био вреднован, плате не би биле одређене јединственим принципима (иста плата за исти рад), што би водило урушавању и разградњи система.

Поред основице и коефицијената, посебан изазов биће контрола увођења и праћења различитих додатака на зараде. До сада је било речи о уређењу елемената који дају основну плату – основице и коефицијената. Прописи у Србији, као и у другим земљама, допуштају могућност увећања основне плате, услед додатака по различитим основама. О природи, дефинисању и процентима тих додатака писали смо у наведеној посебној студији⁵³, а пратићемо и убудуће развој (примену) у овој области. У овом тренутку рецимо да би формирање уског распона зарада и мале плате запослених на руководећим и одговорним довело до тога да они траже додатне ангажмане. То је супротно принципима добре праксе – уместо да државни службеник и функционер буде адекватно плаћен, долази се у ситуацију да му се даје мала плата а онда му се омогућава други приход (чланством у управним или надзорним одборима предузећа, на пример). Да би се спречила потрага за увећањима и додацима широм државног сектора, важно је да коефицијенти и основица буду објективни и стимулативни; популистичким односом према вишим платама умањео би се квалитет државне управе и подстакли запослени да се баве и другим активностима поред основног посла.

Од великог значаја је да ли ће и на који начин бити објављивања примања запослених у државном сектору Србије. Охрабрује најава да ће се отпочети објављивање података о запослености и зарадама (о томе и у следећој тачки овог документа). Информациони систем за праћење и објављивање зарада јесте веома важан елемент реформе. У детаљном извештају о зарадама указали смо на пример Словеније, која на посебном порталу објављује прилично дезагрегиране податке, у просвети чак до нивоа појединачне школе (Слика 1). У случају Србије, први корак у изградњи потребног система био би да се – већ крајем ове и почетком следеће године – започне редовно објављивање поузданих података о броју запослених (стално и привремено запослених), масама основних зарада и додацима (из свих извора). То би већ омогућило прецизнију анализу зарада и праћење великог броја изазова на које је указано и у овом тексту. За почетак довољни су подаци на нивоу министарства, да се касније, током 2019. године, стварали услови да се прикажу и дезагрегирани подаци – што би онда омогућило и сагледавање унутарсекторских разлика (на пример, разлике у зарадама и запослености између две установе културе, школе или било ког другог сектора државе).

⁵³ Видети студију „Зараде у државном сектору: проблеми и смернице за реформу“, стр. 48.

Слика 1. Извод из статистике запослених и зарада у основним школама Словеније

PODSKUPIN A RPU	ŠIFRA PU	NAZIV PU	ZAPOSLjeni	BRUTO PLAĆA	DODATKI	DELOVNA USPEŠNOST	DELO PREKO POLNEGA DELOVNEGA ČASA	DEŽURSTVO	PREHRANA NA DELU	PREVOZ NA DELO	NADOMESTI LO ZA LOŽENO ŽIVLJENJE	POVRAČILO ZA SLUŽBENO POTOVANJE	TERENSKI DODATEK	JUBILEJNE NAGRADE	SOLIDARNO STNA POMOĆ
3.1. JAVNI ZA	64343	OSNOVNA ŠOLA DANILJA LOKARJA	98	155.704	2.087	0	0	0	2.076	1.074	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64351	OSNOVNA ŠOLA COL	37	52.593	862	0	0	0	733	289	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64360	OSNOVNA ŠOLA DOBRAVLJE	74	120.096	4.853	0	0	0	1.552	1.089	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64378	Osnovna šola Otlica	17	25.888	865	143	0	0	431	146	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64386	OSNOVNA ŠOLA BELTINCI	79	133.898	2.671	195	0	0	1.719	1.350	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64394	OSNOVNA ŠOLA BENEDIKT	71	100.736	3.376	1.055	0	0	1.793	1.368	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64408	OSNOVNA ŠOLA BISTRICA OB SOTLI	46	68.412	1.383	499	163	0	1.292	800	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64416	Osnovna šola prof.dr.Josipa Plemlja Bled	73	133.511	2.997	0	0	0	1.133	1.107	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64424	OSNOVNA ŠOLA GORJE	62	98.707	1.650	0	0	0	1.194	789	0	0	0	288	0
3.1. JAVNI ZA	64432	OŠ Toneta Šraja Aljoše	41	64.024	1.319	915	80	0	1.137	320	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64440	OSNOVNA ŠOLA DR.JANEZA MENCINGERJA	96	142.776	4.038	517	0	0	2.037	1.105	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64459	OSNOVNA ŠOLA	110	150.052	3.154	1.631	369	0	2.184	1.612	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64467	OSNOVNA ŠOLA BOVEC	56	88.217	2.980	0	0	0	1.853	818	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64475	OSNOVNA ŠOLA BRASLOVČE	106	163.344	2.466	2.564	320	0	2.087	1.068	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64483	OŠ ALOJZA GRADNIKA DOBROVO	96	154.608	4.073	927	0	0	2.336	1.102	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64491	OSNOVNA ŠOLA PREŠERJE	64	98.855	871	471	0	0	547	670	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64505	OŠ BREZOVICA PRI LJUBLJANI	109	179.662	3.899	386	0	0	923	756	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64513	OŠ BREŽICE	117	180.767	7.673	244	0	0	7.296	6.116	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64521	OŠ ARTIČE	57	81.556	2.568	308	17	0	3.449	2.848	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64530	OŠ BIZELJSKO	35	53.695	1.524	828	0	0	2.392	1.625	0	0	0	0	0
3.1. JAVNI ZA	64548	OŠ CERKLJE OB KRKI	55	78.995	2.105	2.121	0	0	3.411	2.886	0	0	0	519	577
3.1. JAVNI ZA	64556	OŠ DR.JOŽETA TOPORIŠIČA DOBOVA	66	95.396	2.782	1.744	0	0	4.290	2.992	0	0	0	519	0
3.1. JAVNI ZA	64564	OSNOVNA ŠOLA GLOBOKO	35	54.185	1.210	593	0	0	2.316	1.709	0	0	0	0	0

Извор: <http://www.pportal.gov.si/>

8.2. Запосленост у државном сектору

Реформа државног сектора подразумева и укидање стихијског односа према запослености. Започета реформа платних разреда не може испунити своју сврху уколико не буде праћена реформом система запослености у државном сектору. Нови коефицијенти и пратећа законска регулатива (о чему је било речи у претходном делу текста) не могу сами од себе да унапреде ефикасност државног сектора, нити су гаранција да ће држава у будућности моћи да привлачи, развија и задржава квалификовану радну снагу. Брзина достизања паритета између зарада и правичност у вредновању рада у државном сектору добрим делом зависиће од начина на који ће се управљати бројем и структуром запослених. Процесом фискалне консолидације наметнути оквир (забрана запошљавања)⁵⁴ траје предуго и прети да прерасте у дугорочни механизам иако ова мера никад није имала потенцијал да буде (добра) стратегија.

Укупан број запослених јесте смањен у последњих пет година, мада у мањој мери него што се на први поглед чини. Одлив кадрова из државног сектора од краја 2013. године свео се доминантно на тзв. природни одлив, уз меру забране заснивања новог радног односа по рестриктивној стопи замене од 5:1⁵⁵. Буџетски корисници су се временом све теже носили с ригорозним ограничењима проистеклим из забране запошљавања, па се недостајућа радна снага надомешћивала све интензивнијим ангажовањем радника на различите посредне начине (а не сталним запослењем).⁵⁶ Број радника који се током године могу ангажовати јесте законом ограничен, али је у пракси пробијен већ крајем 2015. године.⁵⁷ Најновији

⁵⁴ Забрана запошљавања уведена је изменама Закона о буџетском систему које су ступиле на снагу 7. децембра 2013. године. Због тога смо у овом извештају пресек стања на крају 2013. године користили као почетну тачку при анализи кретања запослености у државном сектору.

⁵⁵ То значи да се тек након што пет радника напусте јавни сектор (претежно пензионисањем) може одобрити једно ново запошљавање.

⁵⁶ Забрана запошљавања експлицитно ограничава само склапање новог сталног радног односа (по основу уговора о раду на неодређено), али не и уговоре на одређено, о привремено-повременим пословима, о делу и слично.

⁵⁷ Предвиђено је да „укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима [...] и лица ангажованих по другим основима не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време“ (члан 10. Закона о начину

подаци показују да је пад стално запослених делимично надокнађен порастом броја привремено ангажованих лица. Тако је, коначно, у 2018. години број запослених (по свим основама) за око 18.000 мањи него пет година раније. Укупан број стално запослених (на неодређено) у државном сектору континуирано је опадао – у периоду од децембра 2013. до средине 2018. године за чак 37.000 људи, али је различитим уговорима (на одређено и ван радног односа) додатно ангажовано 19.000 људи.

Државни сектор Србије има проблем у структури запослених по појединачним ресорима и институцијама унутар њих. Србија се према укупном броју запослених тренутно налази чак и испод просека ЦИЕ (и испод већине појединачних земаља, изузев Македоније и Бугарске) јер у државном сектору Србије ради мање од 7 запослених на 100 становника – просек у другим земљама је готово 8 радника.⁵⁸ Док укупан број запослених није превисок, проблем је, и то растући, неадекватна структура запослености у државном сектору. Он је постојао је и пре фискалне консолидације, али је сада, пет година након увођења забране запошљавања, додатно погоршан. Наиме, забрана запошљавања довела је до неселективног одлива кадрова из државног сектора – оних који су вишак, али и потребних висококвалификованих радника којих већ сада нема довољно. Додатно, привремено ангажовани радници добрим делом нису усмеравани на права места – баш тамо где је нека институција остала без неопходног стручњака – већ и у делове система у којима не постоји потреба за додатним људством. И Влада је тога била свесна пошто су иницијални планови подразумевали укидање забране запошљавања на крају 2015. године, што је био прелазни период предвиђен за завршетак секторских анализа на основу којих би се открило који делови система имају мањак а који вишак запослених и тиме створио простор да привремено и *ad hoc* решење буде замењено системским. Међутим, у стварности се то није догодило, већ је мера забране запошљавања продужавана из године у годину, па важи и данас (2018. године).

Стихијски приступ смањивању броја запослених ставио је у незавидан положај неке важне сегменте друштва. Ставове заснивамо на трендовима (динамици запослености) и анализи реалних потреба неких сектора и институција.⁵⁹ *Здравство* је сегмент који има најупечатљивији мањак кадра: према последњим подацима има чак 3.000 људи мање него што је предвиђено Уредбом о максималном броју запослених у јавном сектору. На пример, у Клиничком центру Србије, једној од најважнијих институција терцијарне здравствене заштите у земљи, процењују да постоји мањак од 15% запослених (скоро 1.000 људи), а исти проблем среће се и у другим установама свих нивоа здравствене заштите (болницама и домовима здравља). *Државну администрацију* (министарства и друге органе) такође карактерише мањак запослених у односу на законом предвиђен ниво. Пореској управи недостаје око 500 пореских инспектора, а сличне проблеме имају и друге инспекцијске службе (тржишна, санитарна, буџетска, просветна), будући да им по важећим систематизацијама недостаје најмање 300 људи. Недовољно запослених на пословима

одређивања максималног броја запослених у јавном сектору). Према нашим проценама, буџетски корисници су (у периоду 2015-2018) просечно годишње ангажовали око 7.000 људи преко законске границе.

⁵⁸ Узети су у обзир сви запослени: на неодређено, одређено, уговорима о привремено-повременим пословима и другим основама за временски ограничено ангажовање радника. Реч је о релативном показатељу – броју запослених у државном сектору подељеним бројем становника. Само на овај начин различите државе могу да се пореде и да се процени да ли је број запослених превелики или премали.

⁵⁹ Систематизације могу да предвиде и већи број запослених од потребног и да у том смислу не представљају добар репер за поређење. У наведеним случајевима, међутим, процењујемо да добро одражавају потребан број запослених, а често чак и само минимални потребан број запослених.

израде закона и других нормативних аката исказују Министарство државне управе и локалне самоуправе и судови, а мањак на пословима управљања ЕУ фондовима Министарство заштите животне средине (од 150 људи) и Министарство пољопривреде (најмање 100 људи у наредној години за управљање *IPARD* програмом). С друге стране, у *просвети* тренутно ради скоро 1.000 људи⁶⁰ више од законом предвиђеног максимума.⁶¹ Међутим, иако се чини да на агрегатном нивоу сектор просвете има нешто већи број радника него што би требало, детаљнија анализа до нивоа појединачних образовних институција даје нешто другачију слику – постоје школе са великим бројем технолошких вишкова (преко 5.000 људи према подацима Министарства просвете), али и оне у којима на важним наставним позицијама (математика, информатика, физика) недостаје стручни кадар.

Успостављање уређеног система запослености могуће је само ако буду усаглашени државни планови и објективне потребе буџетских корисника. За планове су пресудне функционалне секторске анализе, а за потребе одговорне систематизације за сваку институцију и организацију буџетског сектора. Циљ треба да буде успостављање непосредних веза између државних (секторских) стратегија и стварних потреба за извршиоцима појединачних институција. За то у овом тренутку нема основних предуслова – не постоје поуздане анализе о потребном броју и структури запослених по државним секторима (здравство, просвета и други) нити можемо са сигурношћу да кажемо да су постојеће систематизације појединачних организација одговарајуће. Потребно је, другим речима, темељно истраживање објективних потреба – од нивоа укупне државе, преко сектора, све до нивоа појединачних институција (и организационих јединица унутар њих). То је једини пут како за уређење система запослености, тако и за одговорно фискално управљање масом зарада у државном сектору. С овим важним задатком се касни – анализе су обећаване и планиране у свакој од претходних пет година и Фискални савет је у својим извештајима указивао на неопходност да се оне усвоје и спроведу⁶². Због тога је област запослености један од кључних реформских задатака у 2019. До осмишљавања и примене заокруженог концепта, предлажемо интервентни и другачији механизам запошљавања у односу на праксу из претходних неколико година.

Фискални савет предлаже да се у 2019. години изврши контролисано укидање забране запошљавања и циљано запошљавање у најугроженијим секторима. Модел контролисаног укидања забране запошљавања подразумевао би редеофинисање постојеће стопе замене – прелазак са тренутно важећих 5:1 на 1:1. Уместо да се једно место попуњава након пет одлазака из јавног сектора (досадашња пракса), сада би се сваки одлазак заменио. Ова промена створила би према нашим проценама у 2019. години простор од око 12.000-13.000 радних места. Додатно, с обзиром на проблеме у појединим секторима, не би се смело десити неконтролисано запошљавање, већ циљано попуњавање. Конкретно, процес би истовремено текао кроз два независна канала. *Први* би директно координисала Комисија за давање сагласности на ново запошљавање (у наставку: Комисија), која би, као и до сада, на основу захтева о додатном ангажовању кадрова појединачних буџетских корисника одлучивала о дозволи за ново запошљавање. Процењујемо да би се на овај начин током 2019. могло попунити 8.000-9.000 упражњених радних места (у време важења забране по

⁶⁰ Овај показатељ односи се на број запослених с пуним фондом часова (енгл. *full-time equivalent*).

⁶¹ Као постојеће стање узимамо број запослених закључно са јулом 2018. године из ЦРОСО регистра, док је максимални број преузет из Уредбе о максималном броју радника у јавном сектору за 2018. годину.

⁶² На важност овог процеса континуирано смо указивали годинама уназад, видети нпр. анализу „Фискална консолидација у 2015. години и основни реформски изазови“ из јуна 2015. године, стр. 45.

принципу 5:1 Комисија је годишње одобравала у просеку 1.500-2.000 захтева). Други ток би контролисала директно Влада и таргетирано запошљавала у критичним секторима (укупно око 4.000 људи). Већ смо поменули да је здравство најугроженије (већ сада недостаје 3.000 радника) и указали на неке друге сегменте у којима је неопходно ојачати људске капацитете (инспекцијске службе, заштиту животне средине и службе за управљање фондовима ЕУ при Министарству пољопривреде).

Кључно за успех и овог процеса јесте централизована евиденција и обавештавање о запослености у државном сектору. Упоредо са спровођењем контролисаног укидања забране запошљавања потребно је да се у првој половини 2019. године заврши дуго најављивани централизовани регистар запослености. До краја 2018. године требало би појачати захтеве усмерене ка буџетским корисницима (најављено из Министарства финансија) за прикупљање и потом објављивање података о броју запослених, њиховим квалификацијама и распореду по пословима. Прикупљене податке потребно је објединити, систематизовати и коначно ставити у функцију централизовану евиденцију која би била јавно доступна и која би се редовно ажурирала почев од 1. јануара 2019. године.