



Република Србија  
Фискални савет

**МИШЉЕЊЕ НА ПРЕДЛОГ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА  
2013. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2014. И 2015.  
ГОДИНУ**

Београд, 13. новембар 2012. године

## Садржај

Уводне напомене.....	1
ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ.....	2
1. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ.....	4
Унапређење система пензијског осигурања.....	5
Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору.....	6
Реформе државних и јавних предузећа.....	8
Реформа система субвенција.....	9
Унапређење система социјалне заштите.....	12
Реформа пореске администрације и сузбијање сиве економије.....	12
Успостављање одрживог система фискалне децентрализације.....	13
2. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА И ЈАВНИХ РАСХОДА.....	19
3. МИШЉЕЊЕ НА ПРОГРАМ ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА.....	22
ПРИЛОГ.....	26

## Уводне напомене

У овом извештају Фискални савет даје мишљење на Предлог фискалне стратегије, чиме испуњава своју обавезу проистеклу из Закона о буџетском систему. Такође, Фискални савет има законску обавезу да поднесе мишљење о Владином програму за смањење дуга, након што дуг општег нивоа државе пређе 45% БДП-а и Влада поднесе програм за смањење јавног дуга. Пошто је Владин програм за смањење јавног дуга саставни део Предлога фискалне стратегије, Фискални савет у овом извештају даје мишљење и на Владин програм за смањење јавног дуга.

Фискални савет је Министарству финансија представио радну верзију овог документа и постоји могућност да у Фискалну стратегију буду укључени предлози и препоруке Фискалног савета. Сматрамо да Фискалном стратегијом предвиђено смањење фискалног дефицита на средњи рок води заустављању а потом и опадању јавног дуга, али и да је за достизање овог циља потребан кредибилан план који ће имати конкретне циљеве, инструменте и временски прецизиране планове.

## ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ

**Предлогом фискалне стратегије предвиђено је смањење фискалног дефицита које ће довести до заустављања раста јавног дуга и његовог смањења у средњем року.** Предлогом фискалне стратегије планиран је дефицит од 3,6% БДП-а у 2013. години, 1,9% БДП-а у 2014. години и 1% БДП-а у 2015. години. Путања дефицита је дефинисана тако да доведе до заустављања раста учешћа јавног дуга у БДП-у на крају 2013. године, а у наредним годинама да доведе до смањивања односа јавног дуга и БДП-а.

**Кређибилан план за смањење јавног дуга је не само законска обавеза Владе већ је и неопходан услов за избегавање кризе јавног дуга.** Јавни дуг ће на крају 2012. године, по свему судећи, премашити 60% БДП-а, што је за земље сличне Србији висина јавног дуга при којој је избијање кризе врло вероватно. Да би се криза јавног дуга избегла, Влада је у обавези да припреми кређибилан план за заустављање даљег раста, а затим и обарања учешћа јавног дуга у БДП-у. Само под тим условима инвеститори ће наставити да позајмљују новац држави, јер би у противном – уколико и у будућности јавни дуг настави да расте без преокрета тренда – постало извесно да држава у једном тренутку неће бити у могућности да сервисира своје обавезе. Смањивање јавног дуга је и законска обавеза Владе, будући да је Законом о буџетском систему предвиђено да Влада Народној скупштини, заједно са буџетом за наредну годину, поднесе и програм за враћање јавног дуга у законску границу од 45% БДП-а.

**Планирано снажно смањивање дефицита у 2013. години обезбедиће се краткорочним мерама – повећањем пореза и ограниченим растом пензија и плата.** Фискални дефицит је основни покретач раста јавног дуга и само је његовим оштрим смањењем могуће преокренути тренд раста јавног дуга. Због тога је од октобра 2012. године (заједно са ребалансом буџета за 2012. годину) Влада започела спровођење програма фискалне консолидације – усвојене су краткорочне мере на приходној и на расходној страни буџета којима ће се знатно смањити фискални дефицит у 2013. години. Планирано је да се фискални дефицит у 2013. години смањи са 6,7% БДП-а (из 2012. године) на 3,6% БДП-а и да се то оствари првенствено повећањем пореза (ПДВ, акцизе) и ограничавањем номиналног раста пензија и плата у јавном сектору. Стварни фискални дефицит би у 2013. години међутим могао да буде нешто већи од планираног, јер постоје одређени ризици да приходи буду мањи, а расходи већи од планираних, али је несумњиво да ће већи део планираног смањења дефицита у 2013. години бити остварен.

**Знатним смањивањем дефицита у 2013. години, међутим, само је привремено обезбеђена макроекономска стабилност, а криза јавног дуга још није избегнута.** Да би се криза јавног дуга избегла, потребно је не само зауставити већ и потпуно преокренути тренд раста јавног дуга. Због тога је и након 2013. године неопходно наставити снажно смањивање дефицита и у 2014. и у 2015. години. Дефицити који су дефинисани у Предлогу фискалне стратегије (1,9% БДП-а у 2014. години и 1% БДП-а у 2015. години) одговарајући су за остваривање овог циља. Постизање овакве путање дефицита државе претпоставља пак изузетно велико прилагођавање јавних финансија, што ће бити озбиљан изазов у наредне три године.

**Планирано је да се смањивање фискалног дефицита од 2014. године остварује искључиво смањивањем јавних расхода, а не и додатним повећањем јавних прихода.** Предлогом фискалне стратегије предвиђено је да се учешће јавних расхода у БДП-у у свега две године (2014–2015) смањи за око 3% БДП-а. Фискални савет подржава приступ

према ком се неопходно смањивање фискалног дефицита у средњем року постиже смањењем јавних расхода. Закључујемо такође да постизање овако великих уштеда ипак неће моћи да се оствари само рационалном потрошњом и смањењем дискреционих расхода државе, већ да оне могу да буду једино производ спровођења свеобухватних структурних реформи јавних расхода.

**Проблем је, међутим, што Предлогом фискалне стратегије није представљен одговарајући програм којим би се постигло планирано снажно смањивање јавних расхода у средњем року.** Структурне реформе из Предлога фискалне стратегије, које треба да доведу до планираног смањења расхода буџета, сувише су широко постављене, без конкретних циљева и рокова, због чега сматрамо да нису кредибилне. Препоручујемо да Фискална стратегија буде побољшана на тај начин што ће се унети конкретни предлози и временски прецизирани планови. Такође, потребно је да ограничења расхода по министарствима у периоду 2014–2015. године буду конзистентна с планом смањења јавних расхода. Према Предлогу фискалне стратегије, дозвољени расходи корисника републичког буџета у 2014. и 2015. години превелики су и морали би да се смањене би ли се остварило жељено смањење јавних расхода у 2014. години.

**Фискални савет, свестан озбиљности ситуације и хитности започињања структурних реформи, овим извештајем предлаже Влади детаљнији и шири списак конкретних мера у склопу структурних реформи.** Опасност од избијања кризе јавног дуга још није прошла, а за њено избегавање пресудно ће бити започињање свеобухватних структурних реформи у првој половини 2013. године. Због тога Фискални савет у својој Оцени Фискалне стратегије заузима нешто конструктивнији и активнији став од уобичајеног за овакву врсту извештаја – предлажући нове и допуњујући већ предложене структурне реформе чије спровођење сматрамо потребним у 2013. години. Ти предлози су представљени у поглављу „Структурне реформе“ и односе се на: систем пензијског осигурања, запошљавање и зараде у јавном сектору, реформу државних и јавних предузећа, систем субвенција, социјалне заштите и успостављање фискално одрживог система фискалне децентрализације. Уз ове предлоге, сматрамо да је потребно Предлогом фискалне стратегије детаљније дефинисати мере за унапређење система јавних набавки, рада Пореске управе, система образовања и здравства и друго.

**Враћање јавног дуга у законски оквир оствариће се тек у периоду од 6-8 година.** Битно је напоменути и да ће процеси фискалне консолидације и враћање јавног дуга у законски оквир (45% БДП-а за Србију) захтевати посвећеност том циљу у дужем периоду. Тако ће до враћања јавног дуга у законски оквир, уз врло рестриктивну фискалну политику, доћи тек око 2020. године (уз нека методолошка побољшања статистике националних рачуна можда и око 2018. године – видети поглавље о јавном дугу). То, међутим, није неуобичајено нити специфично само за Србију. План фискалне консолидације Европске уније подразумева враћање нивоа јавног дуга испод границе од 60% до 2025. године.<sup>1</sup> Став Фискалног савета је да ни тада не би требало знатно променити курс економске политике, јер одрживи дугорочни ниво јавног дуга за Србију износи око 35% БДП-а.

---

<sup>1</sup>Видети детаљније у: *OECD* (2011), “*Restoring Public Finance*”.

## 1. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ

**Структурне реформе су неопходне како би се фискални дефицит смањивао и након 2013. године.** Предлогом фискалне стратегије предвиђено је значајно смањење дефицита у 2014. години – са 3,6% БДП-а из 2013. на 1,9% БДП-а – а затим и његово додатно смањивање на 1% БДП-а у 2015. години. Да би се ови циљеви остварили, планирано је снажно смањивање јавних расхода, будући да Предлогом фискалне стратегије није предвиђено ново повећање неког од издашних пореза у 2014. и 2015. години (економски потпуно оправдано). Овако амбициозно постављен план смањивања јавних расхода није могуће остварити без спровођења опсежних, вероватно и политички непопуларних, структурних реформи. С друге стране, њиховим спровођењем ће се у исто време обезбедити и темељ за висок и одржив привредни раст.

**До првих значајнијих фискалних уштеда може доћи једну годину или две године након почетка спровођења реформи, па их је неопходно покренути током 2013. године.** То уједно значи и да је било потребно структурне реформе темељно припремити, а затим их и детаљно приказати у Предлогу фискалне стратегије за 2013. годину. Сматрамо да би тако и планирано снажно смањивање дефицита од 2014. године било довољно кредибилно. Свака друга алтернатива, која би подразумевала одлагање темељне припреме и спровођења реформи, превише је ризична за остваривање циљаног фискалног дефицита и избегавање кризе јавног дуга. Наиме, планирано фискално прилагођавање, од 2014. и након тога, по свему судећи је превелико за успешно остваривање једнократним и *ad hoc* мерама. Стога, ако се сувише закасни са спровођењем реформи, ни планирани циљеви дефицита се највероватније неће остварити, а учешће јавног дуга у БДП-у наставиће да се повећава и у 2014. години уместо да се смањи. Такође, посматрано и из угла политичке економије, повољан период за спровођење озбиљних реформи јесте почетак мандата нове Владе.

**Већина неопходних структурних реформи препозната је у Предлогу фискалне стратегије, али није довољно добро припремљена.** У Стратегији су дефинисане кључне области и основни правци спровођења структурних реформи (што се може додатно проширити). Међутим, поред тога, неопходно је дати конкретнији опис мера које ће се спровести, дефинисати све законе и уредбе који ће се том приликом променити, јасно и аналитички образложити уштеде које ће се остварити и, што је можда и најважније, дефинисати јасне рокове у којима ће се све то десити. Због ових недостатака не можемо сматрати Предлог фискалне стратегије довољно добром основом за спровођење планираних структурних реформи и предлажемо да се Фискална стратегија унапреди.

**Фискални савет стога предлаже Влади нешто детаљнију и ширу листу могућих реформи које сматрамо кључним за достизање планираних фискалних циљева.** У нашем извештају Влади предлажемо и конкретне мере, рокове и циљеве реформи (трудећи се да избегнемо „општа места“), чијим би се укључивањем, сматрамо, знатно унапредио Предлог фискалне стратегије. Фискални савет заправо уважава чињеницу да је Предлог фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину припреман у ограниченом временском року, истовремено са буџетом за 2013. годину, али и са великим бројем мера започете фискалне консолидације – што је био веома захтеван задатак. Стога са надамо да ће наше анализе допринети побољшању предложеног документа, али и планирању фискалне политике у средњем року. Такође, очекујемо да у наредној години, у

роковима предвиђеним буџетским календаром, дође и до унапређења фискалне стратегије, посебно у делу који се односи на спровођење структурних реформи.

### **Унапређење система пензијског осигурања**

**У првих шест месеци 2013. године, неопходно је усвојити измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању којима би се дефинисали фактори актуарске правичности за пензионисање пре и после регуларне старосне доби.** Запослени који се пензионише у млађој старосној доби пензију ће, по правилу, примати знатно дуже од радника који се старији пензионише. Због тога је потребно факторима актуарске правичности (актуарски пенали) обезбедити да радници који се пензионишу у млађој старосној доби примају сразмерно мањи износ пензијске накнаде, а да радници који се пензионишу касније примају сразмерно већи износ пензије, у зависности од тога колико дуго се очекује да ће примати пензију. Непостојање актуарских пенала представља највећи параметарски недостатак актуелног пензијског система Србије. Услед ових недостатака, систем је неправедан и скуп. Србија је једна од ретких земаља која уопште није увела актуарске факторе правичности. Ако имамо у виду да је у Србији омогућено пензионисање знатно пре редовне старосне доби, лако можемо закључити да је српски пензијски систем негативан европски рекордер у погледу актуарске (не)правичности при пензионисању у различитим старосним добима. Он је у исти мах и економски нерационалан, јер даје погрешну мотивацију за одабир радног века и одлуку о времену пензионисања. Наиме, запослени ће имати подстицај да се пензионишу раније јер ће пензију примати дуже.

**Предлажемо умањење пензијске накнаде за око 6% за сваку годину пензионисања пре регуларне старосне доби, односно увећање за око 6% за сваку годину пензионисања након регуларне старосне доби.** Спровођењем ових мера оствариле би се уштеде од око 0,1% БДП-а у првим годинама примене, а затим би се с временом повећавале и износиле би близу 0,4% БДП-а након петнаестак година, када се достигну пуни дугорочни ефекти система актуарских фактора правичности. Подаци из претходних година сугеришу да се половина жена старосних пензионера и чак три четвртине мушкараца старосних пензионера пензионишу пре регуларне старосне доби. Без увођења актуарских фактора није смислено даље повећање регуларне старосне доби, јер би се на овај начин само повећавала мотивација радника да се без финансијских последица пензионишу пре прописане регуларне старосне доби. Такође, потребно је убрзати актуелну динамику повећања минималне старосне доби за пензионисање са 53 године на 58 година старости.

**Потребно је увести постепено повећање старосне доби за пензионисање жена, како би се смањила неоправдано велика разлика између старосне доби за пензионисање жена и мушкараца од читавих пет година.** Предлаже се фазно повећање старосне доби за шест месеци током једне календарске године, тако да старосна доб за пензионисање жена на крају прелазног периода од шест година износи минимално 63 године старости. Демографске и друштвене прилике у Србији не пружају оправдање за мању старосну границу за пензионисање жена наспрам мушкараца – 60 година за жене наспрам 65 година за мушкарце. Највећи број развијених земаља је током претходних година изједначио старосну доб за пензионисање мушкараца и жена. Од упоредивих

земаља које су имале сличне проблеме као и Србија, Бугарска је недавно усвојила решење по коме се мушкарци пензионишу са 65 година, а жене са 63 године старости, док се Пољска определила за изразитију реформу – старосна доб за пензионисање и мушкараца и жена фазно је повећана на 67 година старости.

**У средњем року, потребно је имплементирати адекватан систем аутоматских стабилизатора који ће систем пензијског осигурања усклађивати на одговарајући начин с демографским старењем становништва.** Просечан животни век је од почетка XX до почетка XXI века повећан за око 10 година. Ови демографски трендови најчешће нису били праћени неопходним одговарајућим повећањем старосне доби за пензионисање, док су поједине земље чак током година увеле дарежљиве услове за превремено пензионисање. Отуда су проблеми с финансирањем натерали велики број европских држава да крајем XX и почетком XXI века имплементирају параметарске реформе, попут повећања старосне доби за пензионисање, како би се очувала стабилност и солвентност јавних пензијских система. Такве мере су у протеклим годинама успешно уведене у већем броју европских земаља, укључујући Шведску, Немачку, Италију и Грчку. Међутим, параметарска усклађивања пензијских система представљају непопуларне друштвене реформе које често проузрокују политичко-друштвене изазове и нестабилности. Стога је пре увођење флексибилних законских механизма за аутоматско усклађивање основних параметара српског пензијског система, пре свега старосне доби за пензионисање, с демографским променама у наредним годинама и деценијама, ову проблематику неопходно детаљно анализирати и сачинити план око кога је потребно постићи широк друштвени и политички консензус.

### **Реформа система зарада и запошљавања у државном сектору**

**Мора се зауставити тренд бржег раста зарада у јавном сектору него што је то законском индексацијом предвиђено.** Наиме, од 2010. до краја 2012. године зараде у јавном сектору порасле су за 11,4% више него што је то било предвиђено индексацијом према закону. Лоша пракса је настављена и у 2013. години, у којој је предвиђена индексација плата за око 4,2% (2% у априлу и 0,5% у октобру), док је Законом о буџету за 2013. годину предвиђено да позиција са које се исплаћују плате порасте за чак 7,6% (табела 1). Један део објашњења за раст зарада преко планиране индексације јесте раст запослености, док се други део правда напредовањем државних службеника током године. Сматрамо да ови чиниоци могу да објасне само део повећања, пре свега због тога што запосленост у овом периоду није знатније порасла, а напредовање једних поклапа се са пензионисањем других запослених у државној служби – како запослени који се пензионишу имају углавном веће платне коефицијенте од оних који тек напредују, реално је претпоставити да ова два тока имају неутрални утицај на раст масе зарада.

**Табела 1. Раст масе зарада у периоду 2009–2013. (%)**

	2010	2011	2012	2013
Номинални раст	2,1	11,2	10,0	7,6
Номинални раст према индексацији	0,0	6,0	5,9	4,2
Раст зарада преко индексације	2,1	5,2	4,1	3,4



**Неопходно је спречити свако повећање зарада изнад индексације и злоупотребе које воде повећању зарада мимо фискалних правила.** Наиме, поред запошљавања и напредовања као основе за повећање масе зарада, приметили смо да се јављају нека друга повећања зараде мимо фискалних правила и законом предвиђене индексације. Тако, на пример, у 2012. и 2013. години на позицији „социјална давања за запослене“ појављује се годишње око 6 милијарди динара додатних зарада запослених у Министарству унутрашњих послова, које се неоправдано исплаћују као социјална помоћ. Овај програм и сличне програме потребно је одмах укинути, јер поред тога што нису у складу са законом, нарушавају буџетски систем и компромитују целокупан програм фискалне консолидације.

**До краја 2013. године требало би увести јединствени систем платних разреда (12 до 15) којим би се на конзистентан и системски начин решило питање нивоа плата за сличне позиције у различитим државним и јавним службама.** Тренутни законски оквир за одређивање зарада у јавним службама изузетно је компликован и садржи пет различитих основица и око 600 различитих коефицијената за различите позиције запослених у различитим секторима. Такав систем није правичан, јер радници с истим квалификацијама и истим описом занимања зарађују чак и вишеструко различите зараде у различитим деловима државне управе. Доношење Закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 93/2012) јесте позитиван корак у правцу увођења реда у систему утврђивања зарада у јавним службама, али није довољан. Током 2013. године потребно је припремити измене Закона и дефинисати јединствене платне разреде како би те измене могле да уђу у буџет за 2014. годину. Важно је и да се приликом уједначавања различитих плата за исте послове у јавној служби води рачуна и о начину на који ће се ово изједначавање извршити. Сматрамо да је оптимално да се привремено онемогући индексација, а у неким случајевима и одмах смање зараде оних запослених у јавној служби који имају веће плате од уобичајених за исте послове – односно да се никако не дозволи прилагођавање „навише“, повећавањем зарада ван прописане законске индексације.

**Током 2013. године потребно је израдити програм рационализације запослених у државној управи, укључујући и локалну самоуправу.** Досадашње политике смањења запослених у државној управи биле су *ad hoc* и углавном су се појављивале у време доношења буџета – када се укаже потреба за смањењем расхода. Такве политике биле су нерационалне и неефикасне. Потребно је, дакле, системско решавање нерационалности и вишкова запослених у појединим државним и јавним службама. Светска банка (2009. и 2010) идентификује приличан вишак немедицинског особља у сектору здравства, неоправдано повећање администрације на локалном нивоу у периоду од 2006. до 2008. године (што верујемо да се наставило и у наредним годинама), као и велике вишкове запослених у (основном) образовању, услед неадекватне структуре установа основног образовања, нарочито у руралним подручјима, које се нису прилагођавале знатном смањењу броја уписаних ученика у последње две деценије. Смањење броја запослених у државној управи у средњем року мора бити део плана и не сме се заснивати на добровољној бази (у том случају долази до нерационалности). Кредибилан план рационализације броја запослених у државној управи имао би као резултат значајне буџетске уштеде и подизање нивоа ефикасности јавних служби. На основу анализе Светске банке, процене Фискалног савета јесу да је процењени број од 440.000 запослених могуће смањити за најмање 5%, пре свега у области образовања, здравства, локалне

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

**Поред вишка запослених, постоје и изражени проблеми услед неадекватне алокације радника у оквиру различитих сектора државне управе и јавних служби.** Тако, на пример, уз вишак запослених у локалној администрацији, немедицинског особља у здравству или наставног особља у основном образовању, у појединим секторима, попут делова Пореске управе, може се приметити мањак запослених у односу на упоредива искуства из других земаља. Међутим, структура запослених у институцијама попут Пореске управе и Трезора вероватно не одговара потребама тих институција. Рационализација у овим и сличним институцијама (смањењем мреже филијала, преласком у потпуности на електронску документацију и др.) довела би до раста ефикасности, али и до отклањања хоризонталних неравнотежа у броју запослених по институцијама.

**Потребно је у првој половини 2013. године развити свеобухватан централни регистар, тј. тачно утврдити број запослених у државним и јавним службама како би се могле спровести све планиране реформе зарада и запослености, али и осигурало адекватно и доследно спровођење законских прописа.** Тренутно не постоји јединствена евиденција запослених у државним и јавним службама, већ постоји само регистар запослених радника у републичкој администрацији и образовању, који води Управа за трезор. Међутим, овим регистром обухваћено је свега око 150.000 од процењених 440.000 запослених радника у државној управи и јавним службама. Отуда је неопходно проширити обухват постојећег информационог система и на запослене раднике у преосталом сектору државе – здравству, полицији, војсци, јавним агенцијама. Једино је свеобухватним пописом којим би се формирала адекватна база података могуће пратити структуру запослености у државним и јавним службама и осигурати доследно спровођење законских решења, као и наменско трошење буџетских средстава. Увођење централног регистра такође би омогућило рационализацију расхода за привремено и повремено ангажовање радника, као и расхода за ангажовање стручних сарадника на основу уговора о делу.

## **Реформе државних и јавних предузећа**

**Предвиђене измене закона којим би се ограничио рок за завршетак реструктурирања на 30. јун 2014. године добре су са становишта фискалног прилагођавања, али, да би програм био уверљив, потребно је да се највећи део реструктурирања заврши у 2013. години.** До сада су више пута постављани рокови за завршетак приватизације која траје већ 12 година. Фискалном стратегијом је до краја године предвиђено усвајање Акционог плана којим ће се дефинисати даља судбина око 600 предузећа у приватизацији и реструктурирању. Према концепту који предлаже Светска банка, сва та предузећа могуће је поделити у четири групе. Прву групу чине предузећа која могу да се приватизују. Њих је вероватно најмање и стога би поступак приватизације требало да крене што пре. Другу групу чине предузећа која немају никакву перспективу за даљи рад, не могу да се приватизују, али имају вредну имовину која може да се прода на тржишту. Потребно је већ током 2013. године започети процедуру продаје те имовине, а средства искористити за социјалне програме за запослене у предузећима

која би отишла у стечај. Трећу групу чине предузећа која у целости не могу да опстану на тржишту, али постоје одређени делови или производни програми који имају тржишну перспективу. Делове тих предузећа треба приватизовати, а над осталим делом треба покренути стечај. Четврта група предузећа је она која у целини више нема никакву тржишну перспективу, нити поседује имовину која може да се прода на тржишту. Над тим предузећима потребно је већ у првој половини 2013. године покренути стечај и укинути им субвенције из буџета. Средства која су планирана за субвенције била би преусмерена у социјални програм за збрињавање радника из тих предузећа заједно са средствима из транзиционог фонда. На тај начин би се већ у 2014. години оствариле знатне буџетске уштеде по основу смањења субвенција. Ако пак у првих шест месеци 2013. године нема никаквих резултата, кредибилност програма који предвиђа да ће све бити решено до средине 2014. године биће доведена у питање.

**Током прве половине 2013. године потребно је дефинисати појединачне критеријуме ефикасности за јавна предузећа у државном власништву како би се могле мерити њихове перформансе.** Висок степен неефикасности у јавним предузећима повлачи, на једној страни, високе директне и индиректне субвенције, а, на другој, креира неефикасност и неликвидност у целокупној привреди (доцње према добављачима, неизмиривање комуналних и других обавеза и др.). У таквом систему, подизање цена услуга јавних предузећа, која послују на монополском тржишту, неће довести до жељених ефеката, тј. до раста ефикасности тих предузећа. Ипак, сматрамо да у случају Србије цене услуга јавних предузећа треба што пре подизати како би се смањили губици у тим предузећима настали, пре свега, услед веома ниског нивоа цена. Паралелно са утврђивањем критеријума ефикасности, потребно је ићи ка даљој либерализацији делатности у којима послују јавна предузећа, а које немају карактер природног монопола (производња електричне енергије, превоз у железничком саобраћају, одређене комуналне делатности и сл.). Тиме би се повећала ефикасност укупне привреде, постигао бољи квалитет услуга јавних предузећа, успоставила финансијска дисциплина, смањила корупција и подстакao раст привредне активности и раст запослености.

## **Реформа система субвенција**

**Фискални савет поздравља планирано укидање директних и индиректних субвенција државним предузећима од 2015. године и смањење субвенција локалним комуналним предузећима, али није јасан начин на који ће се то постићи.** Наиме, из приложеног се не види на који начин ће се укинути субвенције за ЈП „ПЕУ Ресавица“ (поготову када се има у виду 4,3 милијарде динара одобрених у 2013. години). Фискална стратегија предвиђа ограничавање субвенција за железницу на 0,5% БДП-а годишње, колико ће износити већ у 2013. години, али поред тога сматрамо да је потребно извршити и промену структуре и механизма доделе субвенција „Железницама Србије“, у смислу укидања субвенција за текуће пословање (плате запослених) и повећања субвенција за инвестирање, при чему би се те субвенције односиле пре свега на инвестирање у приоритетне пројекте (железнички коридор 10, пруга Београд–Бар и сл.). Претварање ЈП „Железнице Србије“ у акционарско друштво током 2011. године и формирање четири зависна предузећа у оквиру друштва (за превоз робе, путника, за управљање инфраструктуром и имовином) може да послужи као добра полазна основа за даљу

реформу предузећа. У следећем кораку потребно је дефинисати критеријуме ефикасности за свако од ова четири предузећа. У складу са резултатима мерења ефикасности, потребно је израдити план и кренути са рационализацијом мреже линија у путничком и теретном саобраћају. Након тога, потребно је предвидети динамику либерализације превоза путника и робе, док би инфраструктура остала у рукама државе.

**Потребно је постепено смањивати и елиминисати субвенције за инвестиције и запошљавање и, паралелно са тим, унапређивати услове за инвестирање и пословање, тако да повољно пословно окружење, а не субвенције од стране државе, постане основни мотив за прилив страних директних инвестиција.** Ови подстицаји требало би да буду смањивани (нпр. за 0,05% БДП сваке године, почев од 2013) и ограничени евентуално само на оне велике инвестиције које стварају позитивне ефекте по остатак привреде. Осим тога, требало би их у већој мери реализовати у форми имплицитних субвенција (уступањем земљишта и сл.), а мање путем директних плаћања из буџета. Да ли су ове субвенције имале позитиван резултат са становишта привредног раста и раста запослености у претходном периоду показаће анализа, али сматрамо да такви програми нису фискално одрживи нити су економски пожељни у средњем року. Пре свега, Србија се према извештају Светског економског форума налази на 95. месту по конкурентности, иза готово свих земаља у региону. Константан пад конкурентности привреде Србије (са 88. места у 2009. на 95. у 2011. години) покушава се надокнадити високим директним (нпр. плаћање из буџета за сваког новозапосленог радника) и индиректним субвенцијама (нпр. ослобађање од плаћања пореза на добит и др.). Уместо тога, потребно је спровести структурне реформе у области побољшања амбијента за пословање. Неке од тих реформи јесу наставак гиљотине прописа, повећање ефикасности у области грађевинарства (нпр. смањење броја дана и броја процедура за добијање грађевинске дозволе), већа флексибилност тржишта рада, заштита конкуренције, као и даље укидање квазифискалних прописа, што ће допринети креирању повољнијег амбијента за инвестирање у Србију.

**Неопходно је анализирати ефекте пољопривредних субвенција на развој ове гране привреде и размотрити укидање субвенција по хектару и заменити их ефикаснијим начином финансирања пољопривредне производње.** Субвенције треба да као резултат имају повећање ефикасности производње и морају да буду фискално одрживе. Како субвенције по хектару не повећавају ефикасност пољопривредне производње (финансира се улагање, а не резултат) нити су фискално одрживе (нема довољно средстава да се покрију сви потенцијални корисници), сматрамо да их треба заменити неким другим видом финансирања. Наиме, финансирање по хектару чини око 80% свих субвенција пољопривреде. Субвенционише се улагање (нпр. вештачко ђубриво по хектару, семе за сејање, гориво и др.), а не резултат, што је супротно циљу повећања економске ефикасности у пољопривреди. Такође, број корисника у овој шеми је тешко предвидети, тако да субвенције лако могу да пробију планирани аграрни буџет и створе обавезе које нису биле предвиђене. Да би ограничила број корисника, држава је током времена намерно уводила различите додатне критеријуме како би систем био компликованији, а број корисника мањи, што је довело до тога да, према проценама Светске банке, свега 20% од укупног броја пољопривредних газдинстава користи субвенције по хектару. Та чињеница, заједно са честим изменама начина и циљева аграрне политике, ствара неизвесност код пољопривредних произвођача који не могу да планирају вишегодишњу производњу. Као аргумент државе за субвенционисање по хектару наводи се пракса у ЕУ.

Међутим, циљ оваквог начина субвенционисања у ЕУ, када је он уведен 1993. године, био је сасвим другачији. Уведен је ради надомештања пада тржишних цена пољопривредних производа услед налета светске конкуренције, док ЕУ данас покушава да смањи овај вид субвенција. Тако би у Србији приоритет требало да буде субвенционисање резултата производње, као и подизање конкурентности посредством инвестиција у опрему, машине, основно стадо, знање и технологију.

**Како би се успоставио транспарентнији систем планирања, доделе и контроле трошења субвенција, предлагемо да програми који ће се субвенционисати буду саставни део Закона о буџету.** Наиме, сада се субвенције у буџету исказују тако што се на одређени раздео буџета предвиди одређена сума за субвенције, а њихова намена се потом дефинише Уредбом Владе. На тај начин, често се дешава да се одређени програми укину, а средства буду потрошена за неке друге програме. То даље повлачи издвајање додатних средстава након ребаланса буџета како би се сви програми током године испунили (пример ФИАТ-а у 2012. години). Предлог је да детаљна табела која би садржала све програме и намењена средства буде посебан члан Закона о буџету. С друге стране, неопходно је предвидети два пута годишње подношење извештаја Влади од стране ресорних министарстава о начину расподеле и ефектима додељених субвенција. Влада би једном годишње о томе информисала Народну скупштину, тј. одбор надлежан за привреду и финансије. При том, овим системом треба да буду обухваћене не само директне субвенције из буџета већ и оне дате преко Фонда за развој и других државних институција.

**Потребно је јасно и прецизно ограничити издавање нових гаранција на годишњем нивоу уз законско ограничавање намена за које се могу издати државне гаранције.** Ограничење нових издатих гаранција дато је у Предлогу фискалне стратегије само као претпоставка у анализи основног сценарија кретања јавног дуга. Фискални савет, међутим, сматра да би ограничавање гаранција требало да буде дефинисано као једна од основних претпоставки и услов за израду буџета у наредним годинама. Два су основна ограничења у погледу гаранција која би требало том приликом испоштовати. Прво се односи на укупну висину нових одобрених гаранција током једне године или више година – која мора бити дефинисана тако да не угрози одрживо кретање јавног дуга.<sup>2</sup> Друго потребно законско ограничење односило би се на намену за коју се издају гаранције. Наиме, издавање државних гаранција на задуживање сматрамо једино оправданим када је недвосмислено јасан интерес државе за гарантовање кредита – на пример, за значајне инфраструктурне пројекте, наравно, уз претходну анализу, приоритизацију и селекцију предложених пројеката. Праксу која је успостављена у претходним годинама, да се јавним предузећима одобравају гаранције за кредите који се узимају за ликвидност, рефинансирање постојећих обавеза и набавку робе и услуга, неопходно је законски укинути. Ове гаранције су заправо посредна субвенција државе јавном предузећу и указују на неефикасно управљање државном својином. Напомињемо и да би ограничење раста гаранција имало вишеструки позитиван утицај на привреду Србије у средњем року, јер ће, осим утицаја на смањење опасно високог јавног дуга, представљати и индиректни притисак на државу да одлучније спроведе крупне реформе у сектору јавних предузећа.

---

<sup>2</sup> Нешто захтевнија, али напреднија дефиниција овог, првог, ограничења могла би се односити на годишњи прираст гарантованог јавног дуга, а не само на укупну висину нових одобрених гаранција – јер би тако она у себе укључивала и динамику планираних отплата претходно узетих гарантованих кредита. Овакво ограничење предложили смо у нашем извештају од маја 2012. године.

## Унапређење система социјалне заштите

**Социјална политика треба да се преформулише тако да буде правична и рационална.** Правична социјална политика садржи програме који су окренути најсиромашнијима. С друге стране, они треба да буду у потпуности укључени у те програме. На пример, социјалним програмом 13. пензије обухваћени су само сиромашни пензионери. Међутим, они чине свега 25% од укупног броја сиромашних у Србији.<sup>3</sup> Рационална социјална политика води рачуна о томе да издвајања не угрозе стабилност буџета. На пример, у Србији се око трећине буџетских средстава издваја за пензије и социјалну помоћ, што у средњем року није одрживо. Стога је потребно постојећа средства рационалније користити.

**Током 2013. године неопходно је израдити социјалне карте како би се коначно утврдило ко су најсиромашнији слојеви грађана, и тако омогућило да социјални програми буду фокусирани на њих.** Фискална консолидација реализована путем повећања пореза и административно контролисаних цена, на једној, и реално смањење плата и пензија, на другој страни, имаће за резултат привремено додатно погоршање стандарда грађана. Социјални притисак ће бити велики, а натпросечан терет консолидације поднели би запослени у јавном сектору, што је са економског становишта оправдано, јер су плате у јавном сектору веће него у приватном, а ризик од губитка посла мањи. Израдом социјалних карти помогло би се да социјална помоћ дође до корисника којима је она стварно потребна, а, с друге стране, дошло би до рационализације броја корисника. С тим у вези, сматрамо добрим предвиђену меру рационализације броја корисника социјалне заштите провером имовинског стања корисника.

**Било би пожељно да се у социјално збрињавање сиромашних укључе и локалне заједнице, које након измена Закона о финансирању локалне самоуправе крајем 2011. године располажу с много више средстава, па би део тих средстава могле да користе за програме социјалне заштите.** Локалне заједнице би могле социјалном заштитом да обухвате и оне грађане који су у тешком материјалном положају, а не примају помоћ из буџета Републике. Међутим, и у овом случају неопходне су селективност и таргетираност, како би ограничена средства дошла до оних којима су најпотребнија. Стога би предност требало дати мерама које су усмерене на помоћ породицама у стању крајњег сиромаштва уместо мерама које нису условљене економским стањем корисника.

## Реформа пореске администрације и сузбијање сиве економије

**Сива економија и пореске утаје у Србији представљају све алармантнији проблем и све већу препреку одрживом економском развоју.** У протеклом периоду изостала је одлучна и системска борба против сиве економије, која је додатно изражена у последњих неколико година, услед економске кризе. Сузбијање сиве економије подједнако је важно и са становишта унапређења привредног амбијента и са становишта успостављања равноправности грађана. Један од основних услова за ефикасно функционисање тржишта јесте да су услови пословања подједнаки за све, а то између

<sup>3</sup> Извор: Републички завод за статистику, „Студија о животном стандарду“.

осталог значи да предузећа која остварују исти доходак, промет или поседују подједнако вредну имовину плаћају подједнак порез. Сива економија грубо нарушава једнакост услова пословања, јер неки привредни субјекти плаћају све порезе, други плаћају делимично, док трећи у потпуности раде у сивој зони. Изражено присуство сиве економије у неким делатностима дестимулише предузетничке напоре за унапређење технологије и економске ефикасности, јер резултат тржишне утакмице више зависи од тога ко успешније врши пореске утаје него од тога ко врши системска унапређења пословања. Слично и у случају грађана, утаје пореза доводе до знатне хоризонталне неправедности – грађани који остварују исте дохотке и поседују једнако вредну имовину плаћају врло различите порезе, у зависности од тога да ли и колико раде у сивој зони. Отуда се системска борба против сиве економије и пореских утаја намеће као приоритет у наредном периоду, и са становишта унапређења услова пословања и са становишта унапређења равноправности грађана.

**Системски напори у области сузбијања сиве економије и пореских утаја могу произвести повећање јавних прихода од 0,5% до 1% БДП-а у средњем року.** Порески приходи од сузбијања сиве економије могу да компензују губитак прихода до ког ће у средњем року доћи услед ребалансирања српске привреде ка извозу, али и да донесу додатне нето приходе. Иако у протеклој деценији у Србији није рађено адекватно истраживање које би квантификовало обим сиве економије и могуће додатне буџетске приходе из ове области, прелиминарне процене и компаративни подаци из упоредивих транзиционих држава региона, попут Бугарске, Румуније или Македоније, указују на то да би обим промета у сивој економији у Србији могао да буде између 30% и 40% БДП-а, односно да би додатни буџетски приходи из ове области могли да износе 0,5% до 1% БДП-а.<sup>4</sup> Међутим, предуслов да се поменути додатни порески приходи реализују у наредним годинама јесте спровођење одлучне и системске борбе против сиве економије и пореских утаја, која би подразумевала корените промене у функционисању пореске администрације, као и неподељену друштвену и политичку подршку напорима да се стане на пут флагрантног кршењу пореских закона.

### **Успостављање одрживог система фискалне децентрализације**

**Вишеструке једностране и несистематске измене финансирања локалних самоуправа у протеклих неколико година проузроковале су велику вертикалну фискалну неравнотежу између републичког и локалних нивоа власти, као и знатне хоризонталне неравнотеже између различитих локалних самоуправа.** Усвајањем Закона о финансирању локалних самоуправа крајем 2006. године у великој мери био је установљен системски оквир за предвидиво и одрживо финансирање локалних самоуправа у Републици Србији. Међутим, предвидивост финансирања локалних самоуправа нарушена је већ 2009. године када је, услед економске кризе, републички трансфер локалним самоуправама дискреционо смањен за 15 млрд динара (са 40 на око 25 млрд

---

<sup>4</sup>У широј јавности се често преувеличавају могући ефекти сузбијања сиве економије на повећање јавних прихода, из два разлога: 1) нереалних очекивања да је сиву економију могуће комплетно сузбити, иако међународна искуства говоре да сива економија износи 10 до 15% БДП-а и у најразвијенијим државама и 2) занемаривање чињенице да релевантну пореску основицу чини додата вредност у сивој зони, која је неколико пута мања од читавог промета у сивој зони, који се процењује на 30 до 40% БДП-а у Србији.

динара годишње). Средином 2011. године усвајају се измене Закона о финансирању локалних самоуправа које резултирају укупним повећањем расположивих средстава на локалном нивоу за 40 млрд динара годишње.<sup>5</sup> С обзиром на то да поменута додатна средства није пратило никакво повећање надлежности локалних самоуправа, републичка власт је у фебруару 2012. године прекласификовала око 6.000 километара регионалних путева у локалне путеве и 4 млрд динара трошкова за њихово одржавање поверени су (формално) локалним самоуправама.<sup>6</sup> Нема сумње да је локални ниво власти био у могућности да поднесе додатну обавезу од 4 млрд динара, имајући у виду изузетно високо повећање прихода услед законских измена 2011. године. Детаљне пројекције Фискалног савета по појединачним општинама и градовима, које су дате у Прилогу, показују да су чак и неразвијене општине имале могућности да апсорбују додатне трошкове за одржавање прекатегорисаних локалних путева.<sup>7</sup> Међутим, реагујући на иницијативу појединих општина, републичка власт је предлогом буџета за 2013. годину пристала да у потпуности преузме трошак за одржавање поменутих локалних путева, што ће додатно продубити републички дефицит и повећати вертикалну фискалну неравнотежу између републичког и локалних нивоа власти.<sup>8</sup>

**Вертикална фискална неравнотежа (однос средстава и одговарајућих обавеза) између републичког и локалних нивоа власти износи 20 млрд динара у корист локалних самоуправа.** Овај износ вертикалне неравнотеже добија се када, полазећи од затеченог стања из 2007. године након усвајања Закона о финансирању локалних самоуправа, узмемо у обзир дискреционо смањење трансфера локалним самоуправама од 15 млрд динара 2009. године, повећање средстава локалним самоуправама од 40 млрд динара услед законских измена 2011. године, као и очекивано смањење локалних прихода за око 5 млрд динара у 2013. години као последицу укидања и ограничавања квазифискалних накнада (фирмарина, накнада за друмска возила и др.) на локалном нивоу.<sup>9</sup> При том, треба имати у виду да је и сам Закон о финансирању локалних самоуправа из 2007. године, који смо узели као референтну полазну позицију, био релативно издашан према локалним самоуправама, чији су приходи у периоду 2006–2008. године повећани за око 0,7% БДП-а у односу на период 2003–2005. године, који је био

<sup>5</sup>Учешће локалних самоуправа у приходима од пореза на зараде повећано је са 40% на 80%, односно 70% у случају Града Београда, док су укупна трансферна средства локалним самоуправама смањена са 1,7% на око 1,2% БДП-а. За више детаља видети извештај Фискалног савета о предложеним изменама Закона о финансирању локалне самоуправе од 8. јуна 2011. године.

<sup>6</sup>Износ додатних обавеза за одржавање путева није кореспондирао износу додатних прихода по појединачним општинама, што је додатно продубило хоризонталне неравнотеже између локалних самоуправа различитог степена развијености.

<sup>7</sup>Додатне обавезе су једино у случају Чајетине и Апатина незнатно више од додатних прихода које су ове две општине добиле законским изменама из 2011. године.

<sup>8</sup>Предвиђају се трансфери појединачним општина у укупном износу од 3 млрд динара за (летње) одржавање путева (Прилог), као и трансфер ЈП „Путеви Србије“ од 0,9 млрд динара за зимско одржавање локалних путева. Иницијалне процене Министарства финансија из марта 2012. године, да ће за одржавање локалних путева бити потребно око 10 млрд динара средстава, заправо су биле прецењене – јер се за укупно одржавање мреже регионалних путева издвајало око 12 млрд динара годишње, а пошто је око 40% путне мреже прекласификовано у локалне путеве, одговарајућа обавеза заправо је око 4 млрд динара годишње.

<sup>9</sup>За више детаља о укидању и ограничавању квазифискалних накнада на локалном нивоу видети извештај Фискалног савета о ребалансу републичког буџета од 13. септембра 2012. године.



оцењен као „вертикално уравнотежен“.<sup>10</sup> Такође, као што је раније поменуто, тренутно финансирање локалних самоуправа пати и од проблема хоризонталне неравнотеже, коме су допринели регресивни ефекти расподеле прихода од пореза на зараде 2011. године, као и *ad hoc* пренос обавеза за финансирање локалних путева у 2012. години.

**С изузетком Града Београда, сви градови и општине у Србији у далеко су бољој финансијској позицији него да је оригинални Закон из 2007. године остао на снази – чак и када се узму у обзир додатни трошкови за одржавање путева.** Симулације финансијских позиција општина и градова, које су дате у Прилогу, показују да ће Град Београд у 2013. години бити малтене у идентичној финансијској позицији као да је иницијални Закон из 2007. године остао на снази – с обзиром на то да су законским изменама из 2011. године једино Београду комплетно ускраћена трансферна средства из републичког буџета и да је одређено да главном граду припадне 10% пореза на зараде мање него осталим локалним самоуправама. С друге стране, сви остали градови и општине бележе повећање расположивих средстава, и у апсолутном и у релативном износу. Највеће повећање средстава у апсолутном износу бележе развијене градске средине и управо у овом сегменту постоји највише простора за уштеде трансферних средстава у наредном периоду. На пример, уколико би се, по угледу на Град Београд, ускратила трансферна средства и осталим натпросечно развијеним – уштеде у Републичком буџету би износиле преко 7 млрд динара на годишњем нивоу. Пројекције показују да би чак и након укидања трансфера најразвијенији градови попут Новог Сада, Ниша или Крагујевца, имали на располагању већа средства него што би био случај са иницијалним Законом из 2007. године. Са друге стране, неколицина градова (Чачак, Крушевац, Пирот, Јагодина, Шабац и Сомбор) би осетила делимично смањење средстава у односу на Закон из 2007. године. Међутим, чак и у случају ових градова, губици би били релативно скромни, око 2 до 3% локалних буџета – што би се могло надоместити већом наплатом пореза на имовину. На овај начин би се смањио постојећи мањак средстава на републичком нивоу и предупредило додатно (контрапродуктивно) повећање јавне потрошње на локалном нивоу, пре него што се усвоји и ступи на снагу одрживо системско решење у овој области.

**Услед непостојања адекватних системских подстицаја, велики број локалних самоуправа је током протеклих година запоставио напоре на унапређењу наплате пореза на имовину – који би у складу са најбољом међународном праксом требало да буде кључни порески приход локалног нивоа власти.** Надлежност за администрирање и наплату пореза на имовину је 2006. године пребачена с републичког нивоа на локалне нивое власти. Међутим, очекивања да ће се на овај начин знатно унапредити наплата овог пореза нису засад у одговарајућој мери испуњена, што је првенствено резултат недовољне ангажованости локалних администрација, али и непримереног понашања појединих републичких институција. Иако се поједине општине могу похвалити да су системским напорима изразито прошириле обухват пореских обвезника и регистроване имовине (на пример, укрштањем пореских података са подацима о потрошачима електричне енергије или са релевантним подацима из катастра непокретности), руководства великог броја локалних самоуправа нису се одлучила да предузму радикалне системске напоре у овој области – првенствено из разлога политичке економије, како се не би замерали својим

---

<sup>10</sup>За више детаља о успостављању вертикалне фискалне уравнотежености локалних самоуправа у периоду 2001–2003. године видети релевантно истраживање *Levitas, A, 2005, "Reforming Serbia's Local Government Finance System", Journal of Public Administration, Vol. 28.*

бирачима.<sup>11</sup> Мотивација за унапређење наплате пореза на имовину нарочито је умањена након што су локалне самоуправе прошле године добиле додатних 40 млрд динара средстава од републичке власти. Системске напоре додатно су поткопавале поједине институције на републичком нивоу које су, апсолутно непримерено, захтевале да заинтересоване локалне самоуправе плате приступ релевантним базама података о непокретној имовини. У односу на податке из пописа становништва, односно катастра непокретности, можемо проценити да (преко) 30% стамбених објеката и непокретности у Републици и даље није регистровано за плаћање пореза на имовину.<sup>12</sup>

**Фискални савет предлаже да се током 2013. године усвоји системско законско решење које ће омогућити одржив и предвидив систем финансирања локалних самоуправа у наредном периоду.** Овим системским решењем неопходно је отклонити највећи део од 20 млрд динара мањка у буџету Републике, као и одговарајућом прерасподелом трансферних средстава успоставити хоризонталну равнотежу између различитих локалних заједница. Даље одлагање доношења системског решења ће само продубити консолидовани дефицит општег нивоа државе и повећати неефикасност државног сектора – с обзиром на то да се гомилају примери нерационалног трошења вишка средстава на локалном нивоу, попут оснивања различитих агенција, новог запошљавања или знатних повећања дискреционих расхода за робе и услуге.<sup>13</sup> Такође, у оквиру будућег решења, неопходно је установити одговарајући систем финансијских казни (умањења трансферних или уступљених средстава) у случају општина које неадекватно искоришћавају своје фискалне капацитете у области пореза на имовину. Правовремено усвајање системског решења током 2013. године је неопходно не само како би се отклонила постојећа фискална неравнотежа и ограничила прекомерна потрошња на локалном нивоу власти већ и како би се спречило даље повећање фискалне неравнотеже између републичког и локалних нивоа власти. Наиме, законски је предвиђено укидање накнаде за коришћење грађевинског земљишта до краја 2013. године (0,4% БДП-а), док је и судбина накнаде за уређење грађевинског земљишта неизвесна (0,3% БДП-а), услед напора да се укину и ограниче квазифискалне накнаде. У одсуству системског решења, које ће омогућити адекватну расподелу средстава између републичког и локалног нивоа власти, у складу са поделом надлежности, чини се извесним да ће укидање ових накнада

---

<sup>11</sup> Наизглед импресиван номиналан раст прихода од пореза на имовину физичких лица од преко 150% у периоду од 2006. до 2011. године може да завара. Наиме, кључни узрок овог раста није радикално повећање броја пореских обвезника, већ знатно повећање процењених пореских основица, које су у овом периоду, поред редовних усклађивања за инфлацију и тржишна кретања, биле ванредно знатно увећаване у неколико наврата – 30% у 2009. години у складу са препорукама Министарства финансија, као и 2010. године, када су законским изменама знатно умањени износи пореских кредита и одбитака за амортизацију. С друге стране, раст пореза на имовину правних лица у истом периоду је износио око 95%, пре свега због неадекватне законске регулативе која прописује да правна лица порез плаћају на књиговодствену вредност непокретности уместо на процењену тржишну вредност, као и у случају физичких лица. Ову законску аномалију неопходно је исправити у што скористијој будућности.

<sup>12</sup> Такође, процењена основица за порез на имовину, и поред знатних увећања у протеклим годинама, често је осетно нижа од реалне тржишне вредности.

<sup>13</sup> Дискрециони расходи локалних самоуправа за субвенције и набавку робе и услуга у првих осам месеци 2012. године, у односу на исти период претходне године, повећани су за чак 25% у реалном износу. Погоршање структуре расхода на локалном нивоу може се приметити и у периоду 2004-2006 године, када је такође дошло до растеређења фискалне позиције локалних власти услед повећања прихода и одсуства одговарајућег повећања надлежности. За више детаља видети Шестовић, Л, 2008, „Макроекономски и фискални аспекти децентрализације“.

додатно продубити постојећу фискалну неравнотежу између републичког и локалних нивоа власти, повећати консолидовани дефицит и умањити ефикасност државног сектора.<sup>14</sup>

**Чини се извесним да ће у случају Србије, као и у неким другим транзиционим државама, изостати позитивни ефекти на економски раст – уколико се у што скоријем року не установи адекватан систем фискалне децентрализације примерен друштвено-економским приликама у Републици.** Важно је напоменути да, иако економска теорија указује на позитивне ефекте фискалне децентрализације на економски развој, резултати емпиријских истраживања нису у могућности да (убедљиво) потврде теоријске резултате. Тако већина емпиријских истраживања сугерише неутралан или благо позитиван ефекат фискалне децентрализације на економски раст у развијеним земљама, док су емпиријски ефекти у случају транзиционих земаља попут Србије – најчешће били негативни у претходним годинама.<sup>15</sup> Различити ефекти фискалне децентрализације објашњавају се недостатком адекватних институција и адекватног планирања фискалне децентрализације у случају земаља у транзицији. Имајући у виду раније описане *ad hoc* измене у претходним годинама и одсуство системског планирања и спровођења фискалне децентрализације, чини се веома вероватним да ће се, уколико постојећа решења остану на снази, и Србија прикључити групи транзиционих земаља у којима фискалну децентрализацију не прате позитивни ефекти на економски раст. Отуда се системско решавање питања децентрализације намеће као приоритет у најближој будућности. При том, отежавајућу околност представља чињеница да фискалној децентрализацији у Србији није у одговарајућој мери претходила политичка децентрализација.

**У оквиру напора за изналажење одрживог системског решења, Фискални савет остаје при својој ранијој препоруци да би учешће локалних заједница у порезу на зараде требало смањити са 80% на првобитно установљених 40%, док би се трансферна средства у највећој мери утврђивала у складу са првобитном законском формулом из 2007. године.** Уколико, услед политичко-економских фактора, није могуће смањење учешћа локалне самоуправе у порезу на зараде, предлажемо да се систематски измени формула за одређивање (ненаменских) трансферних средстава – тако што би се укупан износ трансфера смањило за око 0,5% БДП-а, а расподела средстава између општина учинила прогресивнијом у односу на првобитну расподелу из 2007. године, како би се неутралисали регресивни ефекти повећаног учешћа прихода од пореза на зараде. Још једно решење, које се може применити и у комбинацији са смањењем трансферних средстава, јесте пренос одређених надлежности са републичког на локални ниво власти. Међутим, било какав пренос нових надлежности на локалне самоуправе захтева време за детаљно планирање и адекватну припрему, како се не би поновила негативна искуства из ове године са (неуспелим) покушајем преноса надлежности за одржавање локалних путева. У сваком случају, било које системско решење које буде усвојено у наредном периоду мора у највећој мери неутралисати губитак средстава од око 20 млрд динара на републичком нивоу и такође обухватати планирано укидање накнаде за коришћење

---

<sup>14</sup> У наредном периоду такође је на системски начин потребно решити финансирање АП Војводине. Ова тема није у фокусу наше анализе с обзиром на то да овај проблем тренутно није непосредан извор фискалне неравнотеже.

<sup>15</sup> За више детаља, као и листу релевантних теоријских и емпиријских референци, видети Арсић, М., 2011, „Анализа предлога о повећању учешћа локалних заједница у порезу на зараде“.

грађевинског земљишта и евентуално укидање накнаде за уређење грађевинског земљишта на начин који неће додатно продубити дефицит републичког буџета.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Законом о планирању и изградњи предвиђено је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта интегрише са порезом на имовину, док Закон о комуналним делатностима предвиђа замену ове накнаде увођењем комуналне накнаде.

## 2. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА И ЈАВНИХ РАСХОДА<sup>17</sup>

Добро је што се смањење дефицита од 2014. године (дефицит од 1,9% БДП-а у 2014. и 1% БДП-а у 2015. години) планира искључиво смањивањем расхода, а не даљим повећањем прихода. Предлогом фискалне стратегије дефинисано је да се учешће јавних расхода у БДП-у након 2014. године знатно смањује, док учешће јавних прихода остаје слично у односу на 2013. годину. Фискални савет подржава овакав приступ неопходном смањивању дефицита у средњем року, будући да успешна фискална консолидација може да буде утемељена једино на реформама и смањењу јавних расхода, а не на даљем повећавању јавних прихода. Овај приступ препоручили смо и у Предлогу мера фискалне консолидације који је Фискални савет објавио крајем маја 2012. године.

**Пројекција кретања укупних јавних прихода је задовољавајућа.** Предлогом фискалне стратегије планирано је благо смањивање учешћа јавних прихода у БДП-у до 2015. у односу на 2013. годину у износу од 0,5% БДП-а, што у основи представља последицу смањивања непореских прихода по основу стечаја друштвених предузећа. Изузимајући овај ефекат, учешће јавних прихода у БДП-у остаје непромењено у односу на 2013. годину. Фискални савет сматра овакву пројекцију реалном уз напомену да је потребно извршити одређене, мање, корекције. Наиме: 1) сматрамо да је потребно предвидети или смањење прихода по основу планираног укидања накнада за коришћење земљишта у 2014. години или детаљно образложити на који начин ће ови приходи бити надокнађени; 2) очекујемо да ће се учешће прихода од ПДВ-а у општем случају брже смањивати у односу на план услед ребалансирања привреде ка већем учешћу извоза и инвестиција, а мањем учешћу потрошње – која је пореска основица за ПДВ. Међутим, могуће је да се учешће ПДВ-а у БДП-у привремено незнатно повећа у 2014, због окончања једнократних утицаја из 2013. године (наплата ПДВ-а по реализацији, продужење рокова наплате и сл.), што такође није предвиђено у Предлогу фискалне стратегије и 3) сматрамо да је потребно планирати, образложити и укључити у процену повећање одређених пореских прихода који до сада нису били искоришћавани у свом пуном капацитету – попут пореза на имовину.

**Фискални савет сматра да је било потребно предвидети још веће смањење текућих расхода како би се обезбедио простор за већи раст јавних инвестиција.** У Предлогу фискалне стратегије планирано је да се у периоду 2013–2015. учешће текућих расхода у БДП-у смањи за 2,9 п.п., док би учешће инвестиција у БДП-у остало непромењено (3,8-3,9 % БДП-а). Сматрамо да је за земље сличног нивоа развоја као Србија економски оправдано да јавне инвестиције износе око 5% БДП-а, што Предлогом фискалне стратегије није предвиђено. Простор за повећање учешћа јавних инвестиција у БДП-у потребно је обезбедити додатним уштедама на основу већег од планираног смањења текућих јавних расхода, како се не би изашло из оквира планираног смањења фискалног дефицита. Додатно смањење текућих расхода (у односу на план из Предлога фискалне стратегије) може се пронаћи на позицији расхода за запослене рационализацијом броја запослених (око 0,5% БДП-а) и додатним смањењем субвенција.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Фискални савет детаљнију оцену кретања јавних прихода и јавних расхода у 2013. има у свом извештају који се односи на Закон о буџету за 2013. годину. У овом извештају смо се определили да наша анализа буде усмерена само на пројекције које се односе на средњи рок.

<sup>18</sup> За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Предлог мера фискалне консолидације 2012–2016. године“.

**Највећим недостатком Предлога фискалне стратегије сматрамо, међутим, то што смањење јавних расхода није кредибилно планирано, па чак ни подржано трогодишњим планом расхода појединачних буџетских корисника.** Да би план смањења јавних расхода до 2015. године био кредибилан, Предлогом фискалне стратегије било је потребно детаљније представити реформе које ће то обезбедити: дефинисати прецизније које конкретне мере подразумевају те реформе, законе које је неопходно променити и рокове у којима ће се то десити – за шта смо наше конкретне предлоге дали у претходном поглављу овог текста. На овом месту напомињемо да би и трогодишњи план расхода појединачних буџетских корисника из Предлога фискалне стратегије требало ускладити са ефектима спровођења структурних реформи јавних расхода, али и са укупним циљевима смањивања дефицита.

**Повећање расхода појединачних буџетских корисника у 2014. и 2015. години планирано је готово линеарно у односу на 2013. годину, што није конзистентно са најављеним спровођењем структурних реформи у посматраном периоду.** Предлогом фискалне стратегије предвиђено је да расходи готово свих министарстава у 2014. порасту за тачно 4% номинално у односу на 2013. годину, а у 2015. години за тачно 4% у односу на 2014. годину. План структурних реформи, који је у начелу представљен у Предлогу фискалне стратегије, а и предвиђено знатније смањење појединих ставки јавних расхода у односу на друге (субвенције, пензије и слично), морало би, међутим, да се преслика на кретање расхода појединачних буџетских корисника. На пример, планирано натпросечно смањење издвајања за субвенције требало би преликати на разделу Министарства финансија и привреде и/или на разделу Министарства пољопривреде, што се не види у трогодишњем плану кретања расхода појединачних буџетских корисника, где готово сви буџетски корисници након 2013. имају једнако повећање расхода.

**Кретање расхода појединачних буџетских корисника није у складу ни са укупним циљевима смањивања фискалног дефицита.** Наиме, предвиђено је да се укупни расходи министарстава и других корисника републичког буџета у 2014. години номинално повећају за 4,3% у односу на 2013. годину, а затим за 4% у 2015. години. То би за 2014. заправо значило да расходи остају приближно непромењени у реалном износу у односу на 2013. годину, јер је у 2014. години пројектована инфлација од 5%.<sup>19</sup> Међутим, да би се остварили циљеви смањивања фискалног дефицита у 2014. (смањење дефицита са 3,5% БДП-а на 1,9% БДП-а), а при очекиваном непромењеном учешћу прихода Републике у БДП-у, било је неопходно да се расходи буџетских корисника заправо реално смање, и то за око 3% (односно да имају номинални раст од свега 1%).<sup>20</sup>

**Ефекти смањења дефицита услед спровођења мера фискалне консолидације приказани су селективно.** У Предлогу фискалне стратегије приказан је и утицај мера фискалне консолидације на смањење дефицита. Ти ефекти су процењени на 132 милијарде

<sup>19</sup>Слично би се десило и у 2015. години, када је планирана инфлација од 4,5% и номинални раст расхода од 4%.

<sup>20</sup>Теоријски је могуће да се фискални дефицит консолидоване државе смањи и без реалног смањења расхода републичког буџета у 2014. и то се може остварити повлачењем измене Закона о финансирању локалне самоуправе којом је локалној самоуправи додељено 80% прикупљеног пореза на зараде. У том случају би терет фискалног прилагођавања од 2014. године делом био пренет на локалну самоуправу, а републички буџет би, због већих прихода, могао да задржи приближно реално непромењене јавне расходе. Уколико смањивање дефицита у 2014. години претпоставља такав план, онда је то било потребно навести у Предлогу фискалне стратегије, док, у супротном, предложена ограничења расхода по министарствима нису конзистентна с планираним смањењем фискалног дефицита.

динара. Фискални савет сматра да је процена ових ефеката прецењена зато што су приказане само донете мере које смањују дефицит, али не и оне које су донете у исто време, некад чак и у оквиру истих закона, а које утичу на повећање дефицита. Наиме, у исто време када је усвојено повећање одређених пореза (ПДВ, акцизе) донете су и одређене олакшице, одбици, повраћаји, али су и укинута неки парафискални намети. Такође, уз ограничење индексације пензија и зарада ванредно су повећани и неки расходи који се односе на субвенције у привреди, пољопривреди, исплату 13. пензије и слично. Фискални савет сматра да би у процену ефеката мера фискалне консолидације требало укључити све мере које је Влада донела и које имају фискалне импликације, а не само оне које утичу на смањивање дефицита. Другим речима, сматрамо да када би се као део истог пакета посматрале и мере којима је дефицит повећан, то би онда знатно умањило ефекат фискалне консолидације приказан у Предлогу фискалне стратегије.

### 3. МИШЉЕЊЕ НА ПРОГРАМ ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА

**Предлог фискалне стратегије садржи и програм за смањење јавног дуга.** Јавни дуг је прешао законску границу од 45% БДП-а, па је Влада, према Закону о буџетском систему, дужна да Народној скупштини заједно с предлогом буџета за наредну годину поднесе и програм за смањење јавног дуга. Припрема кредибилног програма за смањивање јавног дуга није само законска обавеза Владе, већ је и економски неопходна, јер би, без смањивања јавног дуга, избијање кризе у Србији било врло вероватно. Програм за смањење јавног дуга садржан је у Предлогу фискалне стратегије, односно приказан је као посебно поглавље овог документа.

**Фискални савет нема битније примедбе на планирану путању јавног дуга (и фискалног дефицита) у средњем року, али још једном напомињемо да ће достизање ових циљева представљати велики изазов.** Будући да је програм смањивања јавног дуга саставни део Предлога фискалне стратегије, Фискални савет оценом овог документа реферише и на Владин програм за смањивање јавног дуга. Најшире посматрано, Фискални савет нема већих замерки на постављене квантитативне циљеве смањивања јавног дуга и путање дефицита државе у средњем року која из тога произлази. Сматрамо, наиме, да ће стварни изазов бити достизање предвиђеног смањивања фискалног дефицита, што смо детаљније описали у поглављима која се односе на структурне реформе и пројекцију јавних прихода и расхода, а да су сами циљеви у начелу коректно постављени. У овом делу текста определили смо се за детаљнију оцену постављених квантитативних циљева фискалног дефицита и кретања јавног дуга, не упуштајући се у анализирање начина на који ће се ови циљеви и остварити.

**Програм за смањење јавног дуга утемељен је на мерама фискалне консолидације.** Основни покретач раста јавног дуга је дефицит консолидоване државе. Уз фискални дефицит, трајни, али ипак знатно мањи, утицај на кретање јавног дуга имају још и државне гаранције, које у Србији законски спадају у јавни дуг. Други чиниоци (на пример, промене реалног курса динара) имају углавном привремен утицај на јавни дуг, а често нису ни под непосредном контролом Владе. Стога је Предлогом фискалне стратегије, сматрамо исправно, протумачено да је основ програма за смањење јавног дуга започета фискална консолидација – која има за циљ снажно обарање дефицита државе, нарочито у 2013. години.

**Квантитативни циљеви за период 2013–2015 године, који подразумевају смањивање фискалног дефицита са 6,8% БДП-а из 2012. на 3,6% БДП-а у 2013, 1,9% БДП-а у 2014. и 1% БДП-а у 2015. години, одговарајући су.** Готово идентичну путању дефицита Влади је предложио Фискални савет, па је добро што је Предлогом фискалне стратегије сада она постала званичан и јавни план Владе.<sup>21</sup> До наведене путање кретања фискалног дефицита дошли смо имајући у виду ограничења у вези са будућим кретањем јавног дуга, али и фискалног дефицита.

**Планирана путања дефицита (уз планирану контролу раста гаранција) јесте добра, јер обезбеђује заустављање раста учешћа јавног дуга у БДП-у на крају 2013. године и његово даље смањивање од 2014. године.** Основни економски индикатор

---

<sup>21</sup>Једина, готово безначајна разлика је у томе што је Фискални савет предложио дефицит консолидоване државе у 2013. години од 3,5% БДП-а, што је Влада првобитно такође прихватила, али је приликом израде буџета за 2013. годину планирани фискални дефицит незнатно повећан (на 3,6% БДП-а).



солвентности јавних финансија у будућности представља путања јавног дуга, па је, посматрано из тог угла, било пресудно да се обезбеди што раније смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у. Наиме, уколико се учешће јавног дуга у БДП-у стално повећава, инвеститори ће брзо увидети да се јавне финансије земље налазе на неодрживој путањи и престаће да јој позајмљују новац – што је увод у кризу јавног дуга. С друге стране, да би се тренд снажног раста јавног дуга преокренуо, неопходно је оштро смањивање фискалног дефицита, али и ту постоје одређена ограничења. Оштрије смањивање фискалног дефицита од предвиђеног несумњиво би брже смањивало јавни дуг, али би то било не само тешко изводљиво већ и сувише ризично по питању негативног утицаја на привреду Србије. Стога: заустављање раста јавног дуга на крају 2013. године, смањење његовог учешћа у БДП-у од 2014. године и одговарајућа путања фискалног дефицита којом ће се то и постићи – онако како је планирано Предлогом фискалне стратегије – сматрамо оптималним за план смањења јавног дуга.

**Сматрамо, међутим, да би фискални дефицит након 2015. године, па до враћања јавног дуга на трајно одрживи ниво, требало да буде у просеку 0% БДП-а.** Иако Предлог фискалне стратегије обухвата период до 2015. године, у делу који се односи на програм за смањење јавног дуга приказана је знатно дужа путања фискалног дефицита (до 2022. године, када је процењено да ће се јавни дуг вратити у законски оквир од 45% БДП-а). Став је Фискалног савета да је након 2015. године потребно нешто веће смањивање фискалног дефицита од планираног како би се јавни дуг брже вратио у законски оквир. То би значило да се у 2016. години достигне избалансиран буџет (фискални дефицит од 0% БДП-а) уместо планираних 0,7% БДП-а, а затим и да се достигнути ниво у просеку одржава и у наредних четири до пет година. Напомињемо и да Законом о буџетском систему јесте предвиђено да циљани фискални дефицит у средњем року износи 1% БДП-а, али све док је нарушено фискално правило о јавном дугу, сматрамо да је потребно нешто рестриктивнијом фискалном политиком обезбедити брже враћање јавног дуга у законске оквире. У прилог нешто рестриктивније дефинисаног фискалног дефицита од оног на који указује Закон о буџетском систему говоре и нова правила ЕУ која су слична овом предлогу Фискалног савета (она за земље чланице као циљани прописују структурни дефицит мањи од 0,5% БДП-а).

**Пројекције кретања јавног дуга из Предлога фискалне стратегије унеколико се разликују од пројекција Фискалног савета, нарочито за крај 2012. и 2013. године.** У табели 2 приказане су пројекције кретања јавног дуга из Предлога фискалне стратегије и процена кретања јавног дуга коју је израчунао Фискални савет. Будуће кретање јавног дуга зависи, осим фискалног дефицита и гаранција, и од великог броја непредвидивих чинилаца те га никада није могуће потпуно поуздано пројектовати.<sup>22</sup> Због тога је и очекивано да се пројекције Фискалног савета донекле разликују од оних из Предлога фискалне стратегије. Ипак, табела указује на то да је у Предлогу фискалне стратегије највероватније прецењен однос јавног дуга према БДП-у на крају 2012. године, као и на крају 2013. године, док је пројектовани ниво дуга након тога у границама очекиваног.

---

<sup>22</sup> Курс динара, привредни раст, промена депозита државе и слично.

**Табела 2. Пројекције кретања јавног дуга, 2012–2019. (% БДП-а)**

	2012	2013	2014	2015 <sup>1)</sup>	2016	2017	2018	2019
Фискални дефицит (Предлог фискалне стратегије)	6,8	3,5	1,9	1,0	0,7	0,5	0,3	0,2
Јавни дуг (Предлог фискалне стратегије)	65,1	65,2	58,7	58,4	56,6	54,7	52,7	50,8
Фискални дефицит (Фискални савет)	6,8	3,6	1,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Јавни дуг (Фискални савет)	61,0	62,6	57,6	56,6	54,8	52,9	51,0	49,1

1) У 2014. години планирано је једнократно нагло смањење јавног дуга због очекиваних великих прихода од приватизације. Фискални савет је у својим пројекцијама усвојио процену утицаја прихода од приватизације на јавни дуг у 2014. од Министарства финансија и привреде.

**Фискални савет оцењује да ће учешће јавног дуга у БДП-у на крају 2012. године највероватније износити око 61% БДП-а.** Међутим, према Предлогу фискалне стратегије крајем 2012. године, учешће јавног дуга у БДП-у износиће чак 65,1% БДП-а. То би са званично процењеним БДП-ом значило да ће јавни дуг крајем године износити преко 18 млрд евра.<sup>23</sup> С обзиром на то да је стање јавног дуга крајем септембра, укључујући и негарантовни дуг локала, износило око 16,3 млрд евра, Фискални савет оцењује да није вероватно да ће дуг до краја 2012. године да порасте за око 2 млрд евра. Имајући у виду да ће део задуживања државе у периоду октобар–децембар<sup>24</sup> бити искоришћен за враћање доспелих дугова државе, планирани фискални дефицит, уговорено и најављено задуживање државе до краја године, као и дате гаранције, указују да укупан износ јавног дуга до краја године највероватније неће прећи износ од 17,5 млрд евра. На основу претходног следи да ће однос јавног дуга према БДП-у крајем 2012. године износити око 61% БДП-а, под условом да курс динара буде између 115 и 117 динара за евро.

**Без обзира на планирано снажно смањивање фискалног дефицита, учешће јавног дуга у БДП-у током 2013. године наставиће да расте, осим у случају снажног, али економски непожељног јачања реалне вредности динара.** Ако девизни курс у односу на евро током 2013. године буде растао по истој стопи као и инфлација, однос јавног дуга према БДП-у би крајем 2013. године порастао у односу на крај 2012. године за око 1,5 п.п. и износио би око 62,5% (по процени Фискалног савета). У пројекцијама у Предлогу фискалне стратегије планиран је, међутим, тек незнатан пораст учешћа јавног дуга у БДП-у у 2013. години са истим фискалним дефицитом и стопом раста БДП-а. Због тога закључујемо да је приликом израде пројекција највероватније коришћена претпоставка о снажној реалној апрецијацији динара током 2013. године, што не сматрамо оправданим, али ни економски пожељним у наредној години.

<sup>23</sup>Процењени јавни дуг од 65,1% БДП-а крајем године имплицитно би износио око 18 млрд евра уколико узмемо курс од 120 динара за евро. С нешто реалнијом проценом курса динара на крају године (115 до 117 динара за евро), наведено учешће из Предлога фискалне стратегије имплицирало би апсолутни износ јавног дуга од чак 18,5 млрд евра.

<sup>24</sup>Еврообвезнице у износу од око 750 милиона евра које су емитоване крајем септембра биће прокњижене у јавни дуг у октобру.

Пројекције јавног дуга у Предлогу фискалне стратегије садрже неке неконзистентности које немају већи билансни значај, али их треба отклонити из коначне верзије Фискалне стратегије. Тако је, на пример, раст учешћа дуга локалних заједница у БДП-у већи од њиховог планираног фискалног дефицита. С обзиром на то да локалне заједнице немају право да одобравају гаранције, као и да би било економски неоправдано да се задужују због повећања депозита, Фискални савет оцењује да пројекцију јавног дуга на локалу треба ускладити с кретањем пројектованог дефицита локалних заједница.

**Враћање јавног дуга у законски оквир од 45% БДП-а није могуће пре 2018. године.** Након 2014. године пројекције Фискалног савета релативно су сличне онима из Предлога фискалне стратегије (ниво јавног дуга је у пројекцијама Фискалног савета нижи за 2% БДП-а, али је путања слична као у Предлогу фискалне стратегије, табела 2). Могуће је, међутим, да ће ускоро доћи до једнократне корекције номиналне вредности БДП-а навише – због нове процене и укључивања необухваћене економије у БДП-у. Овакве корекције су већ спроведене у неким земљама у региону (Хрватска, Бугарска), а анализе указују да би званичан податак о вредности БДП-а у Србији могао да се повећа за 10% до 15%. Уколико се то и деси, дошло би до смањивања учешћа јавног дуга у БДП-у за око 6 п.п. – на пример, са око 51% БДП-а на око 45% БДП-а. То би онда значило да је, уз поменуту промену вредности БДП-а, најраније могуће враћање јавног дуга у законски оквир у 2018. години или нешто касније.<sup>25</sup>

**Одрживи дугорочни ниво јавног дуга за Србију требало би да износи око 35% БДП-а.** Циљни средњорочни ниво јавног дуга у Србији требало би да буде мањи од законске границе од 45% БДП-а и да износи око 35% БДП-а. Нижи циљни ниво јавног дуга требало би да обезбеди простор да у периодима кризе, када задуживање државе расте, јавни дуг остане испод законског максимума, односно да остане у зони у којој је мало вероватно избијање кризе јавног дуга. Због тога сматрамо да би и након евентуалног достизања законског оквира јавног дуга требало наставити још неколико година с нешто рестриктивнијом фискалном политиком, која ће довести до довољног смањења јавног дуга.

---

<sup>25</sup>Није неуобичајено да се по питању кретања јавног дуга и његовог враћања у законске оквире праве дугорочни, па некада и вишедеценијски планови. Тако је процењено да се враћање јавног дуга на нивоу ЕУ (без Грчке) у границе прописане мастрихтским критеријумом од 60% БДП-а очекује око 2025. године.

ПРИЛОГ:

Разлике пројектованих прихода од пореза на зараде и ненаменског републичког трансфера у 2013. години, по градовима и општинама, између актуелних законских решења из 2011. године (80% порез на зараде и 1,1% БДП-а трансфера) и хипотетичке ситуације да је Закон из 2007. године остао на снази (40% порез на зараде и 1,7% БДП трансфера), у милионима динара

Јединица локалне самоуправе	Закон из 2007. године	Закон из 2011. године	Разлика	Трошак за путеве	Коначна разлика	Промена у односу на Закон из 2007.
Београд	36,460	37,357	897	242	655	1,8%
Нови Сад	6,225	8,283	2,058	16	2,042	32,8%
Ниш	3,912	4,905	994	33	961	24,6%
Крагујевац	2,406	3,012	606	6	600	25,0%
Александровац	274	426	152	6	146	53,3%
Алексинац	572	865	293	16	277	48,5%
Аранђеловац	566	799	234	60	173	30,6%
Ариље	215	253	37	28	9	4,3%
Бабушница	181	317	136	22	115	63,4%
Бајина Башта	275	407	132	64	68	24,7%
Баточина	126	216	90	0	90	71,0%
Бела Паланка	165	325	160	29	130	78,8%
Блаце	146	250	104	7	97	66,2%
Богатић	328	465	137	15	122	37,4%
Бојник	146	257	112	50	62	42,5%
Бољевац	195	284	89	56	34	17,3%
Бор	839	1,336	497	75	422	50,3%
Босилеград	131	318	187	38	149	113,6%
Брус	208	307	99	14	85	40,7%
Бујановац	446	669	224	30	194	43,5%
Црна Трава	40	104	64	14	50	125,3%
Тићевац	112	184	73	0	73	65,0%
Ћуприја	315	479	164	21	143	45,5%
Чачак	1,369	1,669	301	37	263	19,2%
Чајетина	206	238	32	36	-4	-1,7%
Деспотовац	287	400	113	42	71	24,8%
Димитровград	147	218	71	53	18	12,6%
Дољевац	183	307	124	3	121	66,1%
Гацин Хан	118	201	83	3	80	68,0%
Голубац	105	218	113	24	90	85,7%
Горњи Милановац	556	759	203	124	79	14,1%
Ивањица	343	571	229	61	168	49,0%
Кладово	266	419	153	30	123	46,2%

Кнић	163	248	85	11	74	45,6%
Књажевац	416	637	222	61	160	38,6%
Коцељева	152	236	84	33	51	33,3%
Косјерић	138	181	42	34	8	6,1%
Краљево	1,542	2,209	667	27	639	41,4%
Крупањ	202	337	135	49	86	42,6%
Крушевац	1,390	1,846	456	26	430	30,9%
Кучево	205	357	152	19	132	64,4%
Куршумлија	280	495	215	72	144	51,3%
Лајковац	272	412	140	10	130	47,9%
Лебане	261	426	165	39	126	48,3%
Лесковац	1,517	2,168	652	82	570	37,6%
Лозница	821	1,232	411	45	366	44,7%
Лучани	284	355	71	24	47	16,5%
Љиг	132	227	95	38	57	43,2%
Љубовија	174	303	130	15	115	65,9%
Мајданпек	339	516	177	49	128	37,8%
Мали Зворник	137	239	103	9	94	68,3%
Мало Црниће	139	238	100	27	72	52,2%
Медвеђа	142	280	137	25	113	79,3%
Мерошина	144	267	122	14	108	74,7%
Мионица	158	260	103	21	81	51,5%
Неготин	447	580	132	82	51	11,4%
Нова Варош	218	330	112	26	86	39,5%
Нови Пазар	854	1,172	318	57	261	30,6%
Осечина	152	252	100	49	52	33,8%
Параћин	586	876	290	19	270	46,2%
Петровац	365	564	199	44	155	42,4%
Пирот	792	1,089	297	29	268	33,9%
Пожаревац	1,198	1,649	451	25	426	35,6%
Пожега	333	531	198	30	167	50,3%
Прешево	351	543	193	0	193	55,0%
Прибој	321	506	185	29	156	48,7%
Пријеполје	438	709	271	32	239	54,5%
Прокупље	559	855	296	34	262	46,9%
Рача	154	267	113	14	99	64,7%
Рашка	317	466	149	41	108	34,0%
Ражањ	124	224	101	12	89	72,2%
Рековац	142	243	100	40	61	42,5%
Сјеница	329	545	216	63	153	46,6%
Смедерево	1,354	1,827	473	29	444	32,8%
Смедеревска Паланка	546	786	240	33	207	37,9%
Сокобања	191	270	80	24	56	29,2%

Сурдулица	236	424	189	26	163	69,2%
Јагодина	875	1,230	355	26	329	37,6%
Свилајнац	259	400	141	25	116	44,9%
Сврљиг	195	338	143	36	107	55,0%
Шабац	1,332	1,773	441	33	408	30,6%
Ужице	1,138	1,503	365	29	336	29,5%
Топола	241	307	66	20	46	19,2%
Трговиште	84	230	146	51	95	113,0%
Трстеник	522	716	194	33	161	31,0%
Тутин	340	590	250	34	215	63,4%
Уб	293	415	121	47	75	25,4%
Ваљево	1,156	1,566	410	82	328	28,4%
Варварин	191	314	123	21	102	53,4%
Велика Плана	437	696	259	5	255	58,2%
Велико Градиште	189	312	123	33	90	47,7%
Владичин Хан	247	425	178	27	151	61,0%
Владимирци	198	302	104	19	85	43,0%
Власотинце	333	514	181	4	176	52,9%
Врање	992	1,376	384	94	290	29,3%
Врњачка Бања	260	320	61	28	33	12,5%
Зајечар	699	940	241	106	135	19,3%
Жабари	138	212	74	7	67	48,2%
Жагубица	185	313	128	13	116	62,5%
Житорађа	179	326	148	18	130	72,6%
Лапово	81	121	40	0	40	49,7%
Ада	198	269	71	0	71	35,9%
Алибунар	225	340	115	27	88	39,2%
Апатин	462	474	13	15	-3	-0,6%
Бач	148	206	59	11	48	32,6%
Бачка Паланка	675	937	262	19	242	35,9%
Бачка Топола	401	540	139	0	139	34,7%
Бачки Петровац	189	268	80	0	80	42,2%
Бечеј	421	572	151	2	150	35,6%
Бела Црква	184	307	122	4	118	64,0%
Беочин	175	226	51	4	47	26,7%
Чока	156	256	99	2	98	62,4%
Инђија	525	691	166	7	159	30,3%
Ириг	132	184	51	18	33	25,0%
Кањижа	271	326	55	18	37	13,5%
Кикинда	783	1,040	257	7	250	32,0%
Ковачица	274	393	119	0	119	43,3%
Ковин	370	541	171	9	161	43,6%
Кула	468	622	154	0	154	33,0%

Мали Иђош	115	193	77	3	74	64,5%
Нова Црња	118	196	78	9	68	57,9%
Нови Бечеј	270	346	76	0	76	28,1%
Нови Кнежевац	134	213	79	4	75	56,0%
Оџаци	331	490	159	8	151	45,6%
Опово	109	186	77	10	67	62,0%
Панчево	1,895	2,465	570	10	560	29,6%
Пећинци	241	289	48	33	15	6,3%
Пландиште	161	268	108	0	108	67,2%
Рума	602	838	236	6	230	38,2%
Сечањ	175	238	63	19	44	24,8%
Сента	314	387	74	3	71	22,7%
Сомбор	1,075	1,430	355	19	335	31,2%
Србобран	163	231	69	10	59	36,2%
Сремска Митровица	911	1,239	328	25	303	33,3%
Стара Пазова	763	1,016	253	10	243	31,8%
Суботица	1,911	2,318	407	22	385	20,2%
Шид	366	524	158	6	153	41,7%
Темерин	330	483	153	9	144	43,6%
Тител	162	256	94	4	91	56,0%
Врбас	540	729	189	34	155	28,6%
Вршац	788	1,015	227	0	227	28,8%
Зрењанин	1,687	2,145	458	4	454	26,9%
Жабалъ	275	406	131	29	102	37,0%
Житиште	233	376	143	18	125	53,8%
Сремски Карловци	136	153	17	0	17	12,7%
<b>УКУПНО</b>	<b>107,298</b>	<b>136,865</b>	<b>29,567</b>	<b>3,953</b>	<b>25,614</b>	<b>23,9%</b>

**Напомена:** Укупни очекивани приходи од пореза на зараде у 2013. години износе 136 млрд динара, док су приходи по појединачним општинама пројектовани на основу учешћа појединачних општинама у укупним приходима током првих девет месеци 2012. године. Хипотетичка пројекција трансферних средстава у случају да је иницијални Закон о финансирању локалних самоуправа из 2007. године остао на снази је добијена тако што су реализована трансферна средства из 2008. године (последња година доследне примене Закона) номинално увећана за промену номиналне вредности БДП-а у протеклом периоду (49%). Додатни трошкови за одржавање 6.000 километара прекатегорисаних локалних путева, по различитим општинама, су преузети из предлога буџета за 2013. годину који подразумева 500.000 динара за летње и 150.000 динара за зимско одржавање 1 км локалних путева. Симулације не укључују очекивани губитак прихода од око 5 млрд динара у 2013. години услед укидања квазифискалних накнада, пре свега фирмарине, јер расподела губитка прихода по појединачним општинама још увек није позната у довољној мери. Међутим, очекујемо да ће поменуто укидање квазифискалних накнада додатно нагласити неопходност хоризонталног уравнивања прихода између различитих општина и градова.