



Република Србија  
**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2014. ГОДИНИ И ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА  
РЕБАЛАНС БУЏЕТА И СРЕДЊОРОЧНО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ 2015-2017. ГОДИНЕ**

Београд, 31. јул 2014. године

## Садржај

<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>2</b>
<b>1. УТИЦАЈ МАКРОЕКОНОМСКИХ КРЕТАЊА НА ФИСКАЛНЕ ФИСКАЛНЕ ТОКОВЕ У 2014. ГОДИНИ.....</b>	<b>8</b>
<b>2. УТИЦАЈ ПОПЛАВА НА ЕКОНОМСКУ АКТИВНОСТ И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ У 2014. ГОДИНИ.....</b>	<b>13</b>
<b>3. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2014. ГОДИНИ .....</b>	<b>21</b>
3.1. Јавни приходи у 2014. години.....	21
3.2. Јавни расходи у 2014. ....	23
3.3. Дефицит у 2014. години .....	28
3.4 Јавни дуг у 2014. години .....	30
<b>4. ОСНОВЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ФИСКАЛНУ КОНСОЛИДАЦИЈУ .....</b>	<b>36</b>
4.1. Потребно смањење дефицита и преглед кључних мера.....	36
4.2. Полазна основа за фискалну консолидацију и главне неравнотеже јавних финансија Србије.....	41
4.3. Мере фискалне консолидације.....	47
4.4. Пројекције.....	49

## Резиме

**Опасност од избијања кризе налаже неодложно спровођење фискалне консолидације – Влада више нема много избора нити могућност даљег одлагања.** Фискални савет од свог оснивања 2011. године упозорава на неодрживост фискалне политике и на главне неравнотеже у јавним финансијама Србије. Мере које су у међувремену спровођене као одговор на лоше стање јавних финансија биле су недовољне, селективне, краткорочне, често и лоше припремљене – а оне најболније су по правилу разводњаване или одлагане. У исто време још брже су се јављали нови проблеми и трошкови од којих су највећи они који се односе на лоше пословање домаћих банака, јавних и државних предузећа и раст сиве економије. Ти проблеми су постали додатни велики и неодржив фискални трошак који је повећавао дефицит и јавни дуг земље. Тако се у 2014. години дошло до огромног дефицита од преко 8% БДП-а и јавног дуга који ће на крају године премашити 70% БДП-а. Овакви показатељи намећу неодложно спровођење свеобухватне фискалне консолидације, јер је криза јавног дуга потпуно извесна алтернатива.

**Фискална консолидација почива на три стуба: 1) довођењу у ред јавних и државних предузећа, 2) смањењу неодрживих издвајања за пензије и плате у јавном сектору, 3) структурним реформама – и сва три су неопходна.** Фискални трошкови *лошег пословања јавних и државних предузећа* велики су и најбрже растући расход државе који прети да потпуно уруши јавне финансије. Без решавања ових проблема било каква фискална консолидација је осуђена на неуспех, јер би се све уштеде (као и до сада) одлиле кроз лоше пословање јавних и државних предузећа. Привреда Србије није у могућности да финансира тренутни ниво *издвајања за пензије и плате у јавном сектору*. Одрживи ниво издвајања за пензије је око 10% БДП-а и за плате у јавном сектору око 8% БДП-а, а тренутно се за пензије издваја скоро 14% БДП-а, а за плате скоро 11% БДП-а. Смањење неодрживог издвајања за пензије и плате у јавном сектору је не само економски потребно, већ је и једини начин за неопходно велико смањење фискалног дефицита – нарочито у 2015. години, јер све друге мере дају прве опипљиве резултате тек за две до три године, а неке чак и касније. Због тога би пензије и плате у јавном сектору требало одмах смањити за 15%. Смањивање дефицита у средњем року (2016. и 2017. година) пресудно ће зависити од *структурних реформи* чији се темељ поставља сада. Фискални савет у потпуности подржава усвајање реформских измена Закона о ПИО, прве кораке који воде ка потребној рационализацији броја запослених у јавном сектору (измене Закона о раду, централни регистар запослених) и смањењу сиве економије (промена законске регулативе, персонална унапређења Пореске управе). Почетак је обећавајући, али највећи и најтежи део овог реформског пакета (смањење запослености) тек би требало да се спроведе.

**Дефицит у 2014. години износиће приближно преко 2,6 млрд евра (8,3% БДП-а).** Кретање јавних прихода и расхода у првих шест месеци указује на то да се неће остварити буџетом планирани (велики) фискални дефицит од око 2,5 млрд евра, већ да ће он бити још већи. У односу на план, приходи ће подбацити за око 50 млрд динара, али ће се на расходима остварити уштеде у износу који процењујемо на око 30 млрд динара. Основни разлози за пробијање дефицита у односу на план су објективне околности промењеног макроекономског окружења (нижа инфлација, рецесија) због чега су подбацили јавни приходи, а у мањој мери и утицај поплава (око 0,2% БДП-а повећање дефицита). Дефицит од 8,3% БДП-а је највећи у Европи (изузев можда

Украјине) што је добар индикатор неодрживости фискалне позиције у којој се Србија тренутно налази.

**Велики дефицит је структурни проблем који се не може отклонити без снажних мера фискалне консолидације.** Министарство финансија је успело током 2014. да смањи неке од највећих фискалних расхода, посебно плате, у односу на границе које су биле прописане буџетом (што се у претходним годинама није дешавало). Такође, до пада јавних прихода је углавном дошло због објективних околности, а не услед лоше контроле и повећања сиве економије (што је, на пример, био случај у 2013. години). Дефицит је и поред тога огроман и растући, што значи да су фундаменти јавних финансија погрешно постављени, а не да је дошло до повећања недисциплине у извршењу буџета. Проблеми у јавним финансијама су структурни, а не оперативни, јер држава систематски и дужи низ година троши чак 15-20% више средстава него што прикупља. То значи и да се проблем великог фискалног дефицита неће и не може отклонити без снажних буџетских мера и тешких политичких одлука. Тезе које су изнете у јавности: да ће се са опоравком привредне активности решити проблеми јавног дуга и дефицита; или подваријанта те тезе: да смањење јавних расхода (пензија и плата) није сврсисходно, јер ће толико умањити потрошњу и пореске приходе да то неће имати никакав утицај на дефицит – нису утемељене на квантитативним анализама и могу да заваравају грађане да постоји лакши пут којим се могу избећи непопуларне мере.

**Циљ фискалне консолидације је смањење дефицита на испод 3% БДП-а у 2017. години и заустављање раста јавног дуга.** Фискални дефицит и јавни дуг се не могу повећавати и финансирати унедоглед. Србија са оваквим стањем својих јавних финансија мора сваке године да се задужи око 5 млрд евра да би финансирала дефицит и отплатила доспели дуг – и те обавезе расту из године у годину. Већ сада су годишње потребе за задуживањем државе веће од 15% БДП-а, што је стандардни праг који указује на повећан ризик неликвидности. Обављање основних функција државе (исплата пензија, финансирање здравства, просвете, одбране, социјалне помоћи и друго) тренутно, дакле, добрим делом зависи од позајмица међународних инвеститора и њиховог поверења да ће Србија у будућности бити у могућности да им позајмљени новац врати. Уколико јавни дуг непрестано расте (држава се све више и више задужује) и не види се кредибилан план да се ситуација у догледно време преокрене – инвеститори ће у једном тренутку престати да позајмљују новац држави и доћи ће до кризе. Због тога је неопходно спровести фискалну консолидацију којом би се у што краћем времену (до 2017. године) расходи државе ускладили са њеним могућностима и учешће јавног дуга у БДП-у престало да се повећава. Фискални савет сматра и да је неопходно склопити нови аранжман са ММФ-ом који би био додатна гаранција инвеститорима да ће планирана консолидација да се изврши.

**Фискалном консолидацијом је потребно до 2017. године уштедети готово 2 млрд евра.** До 2017. године је потребно да се фискални дефицит смањи са садашњих преко 2,6 млрд евра (8,3% БДП-а) на испод 1 млрд евра (3% БДП-а). У том периоду ће, међутим, и неки расходи државе морати да порасту, попут плаћања за камате (због растућег јавног дуга) и јавних инвестиција (које су тренутно недовољне). Због тога ће за смањење дефицита од 1,7 млрд евра у наредне три године бити неопходно да се остваре уштеде од готово 2 млрд евра. Толике уштеде није могуће остварити не задирући у убедљиво највеће ставке јавних расхода, пензије и плате у јавном сектору, али ни без заустављања огромних одлива које држава има услед лошег пословања државних и јавних предузећа.

**Држава тренутно троши око милијарду евра годишње на лоше пословање државних и јавних предузећа и до 2017. године тај трошак би морала да смањи за 400 до 500 млн евра.** Огромни трошкови јавних и државних предузећа прете да потопе јавне финансије Србије, а у 2014. години проблеми се додатно увећавају. Тренутно је највећи ризик да лоше пословање највећег државног предузећа, ЕПС-а, постане фискални трошак. Уколико ЕПС не буде у стању да сам сервисира своје обавезе, то би због величине проблема вероватно потпуно урушило јавне финансије Србије и фискална консолидација би онда била немогућа. Србијагас и даље генерише губитке, јер не наплаћује гас који испоручује Азотари, Петрохемији, Метанолско-сирћетном комплексу, градским топланама и многим другима. Уместо да се, као што је најављено и предвиђено буџетом, судбина Железаре Смедерево реши у првој половини 2014, држава сада поново покреће производњу у том предузећу и повећава фискални трошак. Уз све то, постоји и ризик да ће још нека од државних банака захтевати фискалну интервенцију. Проблеми јавних и државних предузећа су политички (интересне групе, партијско управљање), али и професионални (вишак запослених, ниске цене производа, ниска наплата, технолошка заосталост, негативна селекција унутар предузећа и многе друге слабости), што значи да се не могу отклонити преко ноћи, а у неким случајевима фискални трошкови се вероватно и не могу потпуно избећи (на пример, субвенције Железници). Процена Фискалног савета је да би довођење у ред јавних и државних предузећа могло до 2017. године да обезбеди фискалне уштеде од 400 до 500 млн евра, а да су најбитније мера за то реструктурирање и решавање судбине предузећа којима држава издаје гаранције на задуживање и на друге имплицитне и директне начине покрива њихове дугове.

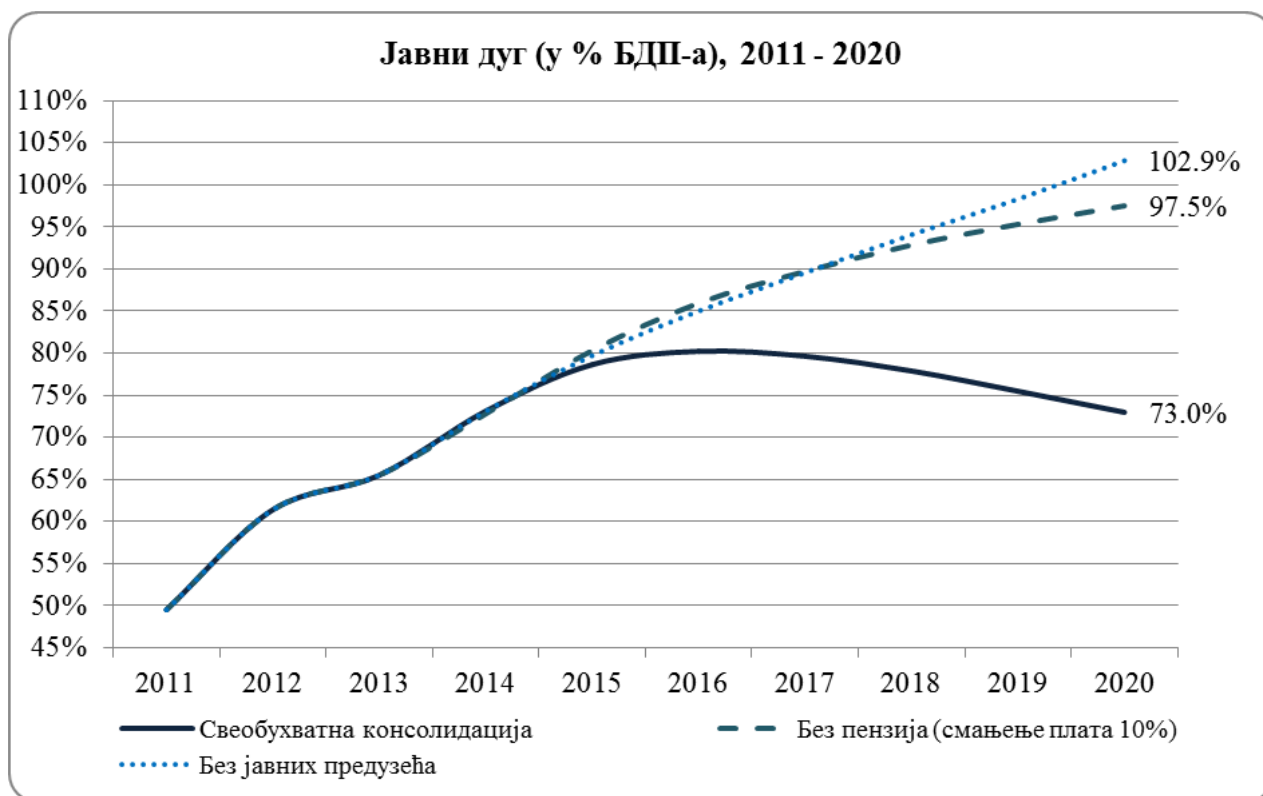
**Потребно је смањење пензија и плата у јавном сектору од 15% већ приликом ребаланса буџета.** Уштеде на пензијама и платама су критичне за успех фискалне консолидације, јер не само што дају највеће фискалне ефекте (око 800 млн евра за смањење пензија и плата од 15%), већ су и једина мера фискалне консолидације која своје пуне ефекте има већ у 2015. години. Све друге мере своје највеће ефекте не могу да имају пре 2016. године, а неке чак ни тада. Истичемо и да би се на пензијама остварило око 70% укупних уштеда због чега било каква могућност да се остваре неопходне уштеде а да се не смањују пензије – не постоји. Корисници минималне пензије (и плате) били би, при томе, заштићени и искључени из смањења. Дакле, смањење плата и пензија од 15% је фискално највећа и најбржа мера, економски је оправдано – јер се отклања главни структурни проблем јавних финансија (њихово неодрживо учешће у БДП-у) – али је из угла политичке економије свакако најтежа од свих мера. Све ове чињенице указују да би је требало спровести одмах – приликом ребаланса буџета за 2014. годину.

**У средњем року (2016. и 2017. година) пресудан утицај на смањење дефицита имаће структурне реформе (запосленост и зараде у јавном сектору, пензијска реформа, сузбијање сиве економије и друге) – чији се темељи постављају сада.** Структурне реформе су трећи неопходан чинилац фискалне консолидације јер ће кроз неколико година дати преосталих 700 млн евра уштеда – уколико се отпочну одмах. Поједностављено посматрано, спровођење структурних реформи је други назив за повећање уређености државе. Наиме, није оправдано: да исту пензију примају радници који се пензионишу са 60 и са 65 година живота (са истим годинама радног стажа), јер ће је они први у просеку примати 5 година дуже; да држава као послодавац не отпушта запосленог чији је радни учинак низак; да вишеструко веће плате примају административни радници у некој од агенција у односу на оне који раде у неком од министарстава; да предузећу које плаћа своје пореске обавезе конкурише на

тржишту друго предузеће које је из тих обавеза изузето (или послује у сивој зони). Премда ће први фискални ефекти од спровођења ових реформи бити видљиви тек кроз две или три године, сада се поставља њихов темељ. Због тога је кључно да се, уз већ усвојене законе о ПИО и раду (које је Фискални савет подржао), до краја године израде планови рационализације запослености у јавном сектору, настави са ефикасним променама законске регулативе, реформишу Пореска управа и инспекцијске службе и друго. Кашњење би довело до тога да се фискални дефицит не смањи довољно у 2016. и 2017. години, што би могло поново захтевати нове болне краткорочне мере и у тим годинама.

**Привремени негативни утицаји фискалне консолидације на привреду могу се знатно ублажити координисаним мерама фискалне и монетарне политике.** Највеће прилагођавање фискалног дефицита од преко 3 п.п. БДП-а (са 8,3% БДП-а на 5% БДП-а) десило би се, према предлогу Фискалног савета, у првој години спровођења фискалне консолидације, јер би се до тада спровеле фискално најиздашније мере – смањење пензија и плата за 15%. Снажно смањивање дефицита у првој години спровођења фискалне консолидације (*front-loading*) правило је у готово свим случајевим успешне фискалне консолидације. Такво прилагођавање је битно због кредибилитета читавог програма, јер са знатно мањим дефицитом читава фискална консолидација после тога постаје мање ризична – што ће бити награђено и већим поверењем инвеститора. Једна од последица снажног прилагођавања дефицита у 2015. години је, међутим, и могући привремени негативан утицај на привредну активност, јер би смањење фискалног дефицита за око 3% БДП-а могло непосредно да доведе до пада БДП-а за 1%. Због тога би фискалну консолидацију требало спроводити у пакету са другим промишљеним мерама монетарне и фискалне политике, које би биле усмерене на подстицај привредном расту. У противном, уколико би економске политике остале некоординисане, могло би лако да дође до опасне комбинације: рецесије и дефлације и неуспешног прилагођавања. Мере које би требало спроводити уз фискалну консолидацију су: 1) структурне мере за унапређење пословног амбијента и раста, попут већ започетог унапређења радног законодавства, Закона о планирању и изградњи и друго; 2) повећање обима и ефикасности јавних инвестиција (које имају много већи фискални мултипликатор од других видова јавне потрошње). У ову групу мера спада и појачана активност на обнови земље после поплава која би могла да ублажи добар део могућих краткорочних негативних ефеката фискалне консолидације на раст привреде; 3) адекватне мере монетарне политике којима би се спречило отпочињање дефлације и раст неликвидности у привреди. Уз то, уколико би били пажљиво дизајнирани, краткотрајни, добро таргетирани и јефтини, фискални и кредитни стимуланси могли би да знатно помогну да се фискална консолидације спроведе уз минималне неповољне утицаје на привреду у 2015. години.

**Графикон: Пројекције јавног дуга са свеобухватном и непотпуном фискалном консолидацијом**



- Смањење плата и пензија без решавања проблема јавних и државних предузећа је бесмислено (.....), а решавање проблема јавних предузећа без смањења плата и пензија недовољно (----), мора и једно и друго (——)
- За стабилизацију јавног дуга неопходне су уштеде које одговарају смањењу плата и пензија од по 15% већ у 2015. години
  - мањи рез на платама и пензијама би захтевао додатне мере прилагођавања, највероватније даље повећање пореза – економски лошије решење

**Табела: Преглед најбитнијих мера фискалне консолидације**

	Могуће уштеде (млн евра)	Време пуних ефеката	Тренутна ситуација	Ризици
Јавна и државна предузећа	400-500	Наредне 3-4 године	Неповољна - проблеми се убрзано повећавају уместо да се смањују	Велики - професионални (план и рационализација броја запослених, одговарајуће цене, наплата потраживања, техничка унапређења и инвестиције и друго) и политички (интересне групе)
Смањење плата и пензија 15%	800	2015. година	Чека се политичка одлука	Ниски - евентуално изузимање из смањења зарада појединих категорија јавног сектора
Сузбијање сиве економије	300-350	Наредне 2-3 године	Започете персоналне промене у Пореској управи, неки позитивни ефекти већ видљиви: наплата доприноса и акциза на нафтне деривате у порасту, акцизе на цигарете у паду	Умерени - за сада на добром путу, али тек предстоје главни изазови
Реформе (зарада и запошљавања, пензијска реформа и др)	300-400	Наредне 2-3 године, за пензијску реформу дуже	Усвојен реформски закон о ПИО, ради се на подацима из централног регистра, почетак реформе платних разреда најављен за јесен, нема информација о плановима рационализације на локалу, здравству, просвети, државној администрацији...	Ниски - за пензијску реформу, Умерени - за платне разреде, Високи - за отпуштање вишкова
Укупно	≈ 1.900	до 2017. године	Неповољно - трендови дефицита, раст проблема јавних предузећа  Повољно - још увек ниске каматне стопе, политичко окружење	Највећи ризик - довођење у ред пословање јавних предузећа



## 1. УТИЦАЈ МАКРОЕКОНОМСКИХ КРЕТАЊА НА ФИСКАЛНЕ ТОКОВЕ У 2014. ГОДИНИ

**Јавне финансије су снажно повезане с макроекономским кретањима.** Два су основна разлога због којих се јавне финансије не могу посматрати одвојено од макроекономског окружења. Први је тај што од привредних кретања непосредно зависи извршење буџета, односно висина јавних прихода и висина јавних расхода (нарочито висина јавних прихода). Када се макроекономско окружење (привредни раст, инфлација, запосленост, курс динара и друго) знатно промени у односу на очекивања, што јесте био случај у 2014. години, то неминовно води до промене у висини дефицита у односу на план. Други разлог за детаљно праћење макроекономских кретања је тај што одређене релације важе и у супротном смеру, тј. фискална политика има јак утицај на макроекономска кретања. Због тога се приликом предстојеће фискалне консолидације, која је неопходна за избегавање кризе јавног дуга, мора водити рачуна и о макроекономском окружењу у ком се она спроводи и о утицају који би она имала на привреду.

**Макроекономска кретања у 2014. веома су забрињавајућа.** Србија је по свему судећи ушла у нову рецесију, већ трећи пут од 2008. године. Десезонирани БДП је од краја 2013. године у паду и нема наговештаја да би ускоро могло да дође до преокрета. Овај податак указује и на то да прави разлози за лоше кретање привредне активности нису последње поплаве већ дубљи и дуготрајнији економски трендови. Без поплава привредна активност би у 2014. години вероватно забележила благи пад, а са укљученим ефектима поплаве прогнозирамо да би укупни пад БДП-а могао да буде у распону од -0,5 до -1%. Рецесија се одражава на даљи пад запослености и, што је доста неуобичајено за Србију, на зараде, које су у 2014. практично престале номинално да расту – први пут од 2000. године. Додатну потврду да је привреда у озбиљним проблемима даје нам и релативно брз раст лоших кредита у привреди (који премашују 25% укупних кредитних пласмана), што под одређеним околностима може да постане и непосредан фискални проблем. Укупна кредитна активност привреде и становништва је у 2014. у дубоком паду и износи готово 10%. Инвестиције, које су тренутно најбитније за одрживи привредни раст Србије (јер не само што непосредно повећавају БДП када се реализују, већ повећавају и капацитет привреде за будући раст), већ две године снажно падају. Као последица рецесије, стабилног курса динара, пада кредитне активности, глобалног пада цена хране, али и рестриктивне монетарне политике, инфлација је у првој половини 2014. године на рекордно ниском нивоу од око 2%. Дакле, уз рекордно висок фискални дефицит од преко 8% БДП-а, Србија има и друге макроекономске проблеме, у рецесији је и близу дефлације.

**Неповољнија макроекономска кретања од прогноза које су коришћене за израду буџета – повећаће непосредно фискални дефицит за око 35 млрд динара у односу на план.** На јавне приходе и јавне расходе јако утичу: стопа привредног раста, инфлација, запосленост, просечне зараде и курс динара. Стога је за остварење планиране фискалне политике у 2014. неопходно и да ова макроекономска кретања буду у складу са прогнозама које су коришћене приликом израде буџета. Доступни подаци из 2014. године указују на то да би у 2014. могла да се оствари стопа раста БДП-а између -0,5 и -1% уместо планираних 1%, што ипак неће имати толико велики утицај на повећање дефицита и процењујемо га на 5 до 10 млрд динара. Знатно већи утицај на подбацивање јавних прихода имаће, међутим, осетно нижа инфлација од планиране. Просечна инфлација у 2014. ће износити највише 2,5% што је за 3 п.п. ниже од

планираних 5,5%. Очекујемо да нижа инфлација утиче на умањење јавних прихода за око 15 млрд динара, првенствено због умањења ПДВ-а. Неповољнији од планираних трендови на тржишту рада утицаће на то да и приходи од доприноса и пореза на зараде буду мањи од очекиваних за око 15 млрд динара. Просечна вредност динара ће вероватно бити нешто већа (курс нижи) од планираних 118 динара за евро, што ће да умањи издатке за камате за 1-2 милијарде динара (јер је највећи део јавног дуга деноминираан у иностраној валути). Узимајући све ове чиниоце у обзир, следи да би промењено макроекономско окружење могло да доведе до повећања дефицита у 2014. години за око 35 млрд динара у односу на буџетски план.

**Због знатне корекције номиналног БДП-а наниже, и са истим вредностима јавног дуга и дефицита осетно се мења њихово учешће у БДП-у.** Као важну напомену истичемо да је Републички завод за статистику (РЗС) почетком године ревидирао наниже податке о вредности номиналног БДП-а у 2012. години и умањено процене номиналног БДП-а за 2013. годину. Због умањења номиналног БДП-а, аутоматски се повећало учешће јавног дуга и дефицита у БДП-у за 2012. и 2013. годину иако ни дефицит ни јавни дуг нису повећани у односу на претходне податке. Тако сада учешће јавног дуга у БДП-у на крају 2013. године износи 65,5% БДП-а, уместо претходно важећих 62,7% БДП-а, а фискални дефицит у 2013. заправо износи 5,8% БДП-а (уместо претходно објављених 5,6% БДП-а). Овако велике корекције БДП-а нису уобичајене у статистичким заводима уређених земаља и знатно мењају перцепцију стања у ком се налазе јавне финансије Србије, и то на горе.<sup>1</sup> Ту се, међутим, прича око корекција БДП-а не завршава. Пошто су умањене вредности номиналног БДП-а у 2012. и 2013. години, последично је морала да се промени и процена номиналног БДП-а за 2014. годину. Уз то, номинални БДП у 2014. години мораће и додатно да се умањи зато што се неће остварити прогнозирана стопа раста од 1% нити инфлација од 5,5%. Када се сабере утицај свих ових чинилаца, резултат је смањење номиналног БДП-а у 2014. години за чак 7,5% у односу процену из Фискалне стратегије (која је коришћена за израду буџета). То значи да планирани фискални дефицит у 2014. години од 7,1% БДП-а са новим БДП-ом аутоматски постаје 7,7% БДП-а, а очекивани јавни дуг на крају 2014. године од 68% БДП-а постаје 73% БДП-а.

**Реални пад БДП-а у 2014. години ће највероватније износити између 0,5 и 1%.** Прелиминарни подаци за први квартал 2014. године указују на то да је десезонирани БДП умањен у односу на последњи квартал 2014. године за 0,3%, при чему треба имати у виду и да је БДП из последњег квартала 2013. године већ био у паду од 0,5% у односу на квартал који је њему претходио. Тренд пада привредне активности у два узастопна квартала указује на то да је Србија већ упала у нову рецесију и да би промена БДП-а у 2014. години вероватно био благо негативна и да није било последњих поплава. Уколико би се пад привредне активности сада зауставио и десезонирани БДП задржао на нивоу из првог квартала, пад БДП-а у 2014. години могао би да износи 0,2%. Утицај последњих поплава на умањење БДП-а процењујемо на око 0,5 п.п. (видети поглавље „Утицај поплава на економску активност и јавне финансије“), због чега очекујемо да укупни пад БДП-а у 2014. години износи између 0,5 и 1%.

<sup>1</sup> Фискални савет сматра да би у склопу најављеног унапређења рада државних институција посебну пажњу требало обратити на РЗС чији подаци често нису довољно поуздани и правовремени за успешно вођење економске политике.

**Неповољније кретање БДП-а у односу на план који је коришћен за израду буџета ипак неће имати велики директни утицај на повећање дефицита – процењујемо га на 5-10 млрд динара.** У претходном извештају Фискалног савета<sup>2</sup> већ је указано на то да ће реални раст БДП-а највероватније бити нижи од пројектованих 1%, али је и објашњено зашто то ипак не би требало много да утиче на пад јавних прихода. Наиме, компоненте БДП-а које највише утичу на јавне приходе (приватна потрошња пре свега) добро су прогнозиране, а оптимистично су процењене инвестиције и нето извоз – који ипак нису толико фискално издашни и не утичу много на јавне приходе. Детаљнији подаци о кретању БДП-а почетком 2014. умногоме потврђују овакву оцену. Приватна потрошња је у првом кварталу остварила реални пад за 2%, а државна потрошња пад за 2,1% што је јако блиско прогнозама из Фискалне стратегије Министарства финансија на годишњем нивоу (реални пад приватне потрошње од 1,8% и државне од 2,2%). Висок раст нето извоза у првој половини године наговештава да би у 2014. могле да се остваре и оптимистичне прогнозе о његовом расту из Фискалне стратегије, али ће ту пресудни бити трендови у другој половини године. Међутим, већ сада је готово извесно да раст инвестиција неће бити ни изблиза у складу с планом. Фискалном стратегијом је прогнозирано да инвестиције у 2014. години имају реални раст од готово 5%, а оне су у првом кварталу оствариле реални пад од преко 6%. Пад инвестиција можда неће имати велики непосредан утицај на јавне приходе, али су оне тренутно вероватно и најбитнија компонента БДП-а, јер без њиховог повећања неће моћи да дође не само до краткорочног опоравка привредне активности, већ ни до успостављања средњорочно одрживог привредног раста.

**Просечна инфлација у 2014. години највероватније ће бити између 2 и 2,5%, уместо планираних 5,5%.** У првој половини године просечна међугодишња инфлација је износила 2,3%, са јасном тенденцијом смањивања. Тако је у јуну међугодишња инфлација износила свега 1,3%, што је осетно испод очекивања и циљаног коридора НБС ( $4\% \pm 1,5\%$ ). То значи да је већ сада извесно да се до краја године неће остварити планирана инфлација из Фискалне стратегије од 5,5% (јер би за то било потребно да инфлација у другој половини године буде око 10% – што се неће десити). Када из укупне инфлације изузмемо административно контролисане цене, цене хране и енергије (које се мењају по својим законитостима), видимо да је „тржишна инфлација“ у првој половини године расла темпом од око 0,1% месечно (1,2% годишње). Оваква инфлација била би ниска и за много развијене земље од Србије, а за Србију је практично незабележена. Сличан темпо раста цена вероватно ће се наставити до краја године, па би просечна инфлација у 2014. години могла да изнесе између 2 и 2,5%. Мање корекције ове процене навише још увек нису искључене, јер је могуће да се до краја године повећа цена струје, а могуће је и да НБС постепено попушта рестриктивност монетарне политике (будући да је инфлација већ четири месеца заустопно испод њеног циљаног коридора).

**Процењујемо да ће нижа инфлација од планиране умањити јавне приходе за око 15 млрд динара у односу на план.** Нижа инфлација од очекиване утиче непосредно на мање јавне приходе од пореза на потрошњу (пре свега ПДВ), али има и ефекте на неке друге макроекономске агрегате.<sup>3</sup> Очењујемо да би директан утицај ниже инфлације од планиране на смањење јавних прихода могао да износи око 15 млрд

<sup>2</sup> „Оцена фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, новембар 2013.

<sup>3</sup> Ниска инфлација утиче на јавне приходе и другим каналима. На пример, неуобичајено низак номинални раст зарада у 2014. години делом је последица и заустављања инфлације. Фискални савет је пад јавних прихода због ниже инфлације рачунао само директно, а посредни фискални ефекти на зараде су укључени кроз анализу утицаја кретања на тржишту рада на јавне финансије.

динара. Ниска инфлације је донекле обесмислила и планирано структурно прилагођавање јавних расхода у 2014, јер је било очекивано да ће законски ниска индексација плата у јавном сектору и пензија у 2014. години довести до осетног смањења њиховог неодрживо високог учешћа у БДП-у. Раст плата и пензија јесте у 2014. контролисан и низак, али је ниска инфлација (уз рецесију) довела до тога да номинални БДП у 2014. години готово стагнира – због чега учешће пензија и плата у јавном сектору у БДП-у остаје готово непромењено.

**Услед погоршања трендова на тржишту рада могуће је да се дефицит повећа за око 15 млрд динара.** Према сам пад БДП-а у 2014. години неће имати велики директан утицај на јавне финансије, он посредно утиче на друге макроекономске агрегате с фискалним утицајима. Тако је рецесија свакако имала одређени утицај на лоше трендове на тржишту рада, који су знатно неповољнији од оног што је било планирано буџетом. По подацима за првих пет месеци 2014. године зараде се реално смањују за 1,5%, чак и уз изузетно ниску инфлацију, а формална запосленост је у паду од такође 1,5%<sup>4</sup> – што значи да се пореска основица за наплату доприноса и пореза на зарада реално смањује за око 3%. Приликом израде буџета било је очекивано да ће доћи до одређених погоршања на тржишту рада (пад запослености од 0,7%, уз непромењени ниво реалне зараде), али доступни подаци из 2014. показују да би то погоршање могло да буде знатно веће од очекиваног, што би у крајњем исходу за последицу имало повећања дефицита за око 15 млрд динара.

**Курс динара би могао бити нешто нижи од очекиваног – што ће смањити расходе за камате до две милијарде динара.** Приликом израде буџета за 2014. годину прогнозиран је курс од 118 динара за евро. Просечан курс динара у првих седам месеци 2014. године је био нешто нижи и износио је 115,75 динара за евро. Да би се остварила пројекција курса динара која је коришћена за израду буџета (118 динара за евро), просечан курс у преосталом делу године би морао да буде преко 121 динар за евро. То није немогуће, али Фискални савет сматра да је нешто вероватније да просечан курс динара у односу на евро у 2014. години буде за 1 до 2% нижи у односу на план – што ће незнатно умањити расходе за камате, највише до 2 млрд динара.

**Макроекономско окружење није повољно за спровођење фискалне консолидације, али се она не може више одлагати.** Неодржива фискална политика (огроман дефицит и брз раст јавног дуга) један је од разлога неповољних макроекономских кретања у последњим годинама. Да је фискална политика избалансирана, кредитни рејтинг Србије би био знатно већи, камате за привреду и становништво ниже, а земља би била далеко атрактивнија за инвестирање.<sup>5</sup> Због тога би фискална консолидација, којом би се смањио дефицит и преокренула растућа путања учешћа јавног дуга у БДП-у, имала у средњем року повољан утицај на привредну активност. У кратком року, међутим, смањење потрошње до ког би довела фискална консолидација утицало би на привремено умањење БДП-а. Будући да је Србија већ у рецесији и на граници дефлације, макроекономско окружење за спровођење фискалне консолидације тренутно није идеално. То међутим никако не значи да се фискална

<sup>4</sup> За фискалне токове релевантније је кретање броја формално запослених радника који уплаћују порезе и доприносе, а не укупне запослености која уз њих укључује и неформално запослене, што се мери Анкетом о радној снази (АРС). Због тога за анализу користимо само податке из званичне статистике формалне запослености, а не и из АРС-а. Додатни проблем са Анкетом о радној снази је и њена велика непоузданост. АРС је показала снажно смањење незапослености и раст запослености током 2013. године, што је у потпуном нескладу са другим економским индикаторима. Таква кретања запослености, чак и када се укључи неформални сектор који је обухваћен овом анкетом, немогућа су.

<sup>5</sup> Сада су због неодрживе фискалне политике пореска оптерећења и тражња тешко предвидиви, а није искључено ни избијање кризе јавног дуга – што одбија инвеститоре.

консолидација може даље одлагати. Србија се са садашњим дефицитом и јавним дугом мора задуживати преко 5 млрд евра годишње за финансирање буџетског дефицита и отплату главнице јавног дуга. Због тога Србија потпуно зависи од очекивања инвеститора да ће у догледном року прилагодити своје расходе приходима и бити у могућности да врати позајмице. Без снажног смањивања дефицита још ове године и кредибилног плана за наредне године то поверење ће се изгубити, а Србија ући у кризу јавног дуга – с много горим последицама по привреду и животни стандард становништва.

**Привремени негативни утицаји фискалне политике на привреду могу се знатно ублажити координисаним мерама фискалне и монетарне политике.** Фискална консолидација се, нарочито због тренутно неповољног макроекономског окружења, мора спроводити у пакету с другим мерама фискалне, али и монетарне политике. У противном, уколико би економске политике остале некоординисане, могло би лако да дође до опасне комбинације: још дубље рецесије и дефлације и неуспешног прилагођавања. Стога се уз фискалну консолидацију с једнаком пажњом морају спроводити: 1) структурне мере за унапређење пословног амбијента и раста, попут већ започетог унапређења радног законодавства, Закона о планирању и изградњи, па и решавања судбине предузећа у реструктурирању и унапређења рада јавних предузећа; 2) повећање обима и ефикасности јавних инвестиција (које имају много већи фискални мултипликатор од других видова јавне потрошње) чиме би се компензовао добар део краткорочног негативног утицаја фискалне консолидације на привредни раст; 3) адекватне мере монетарне политике којима би се спречило отпочињање дефлације и раст неликвидности у привреди. Уз то, уколико би били пажљиво дизајнирани, краткотрајни, добро таргетирани и јефтини фискални и кредитни стимуланси могли би да знатно помогну да се фискална консолидације спроведе уз минималне неповољне утицаје на привреду у 2015. и 2016. години.

## 2. УТИЦАЈ ПОПЛАВА НА ЕКОНОМСКУ АКТИВНОСТ И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ У 2014. ГОДИНИ

Поплаве које су током маја 2014. године погодиле Србију причиниле су огромну материјалну штету, која се процењује на око 900 млн евра односно 2,8% БДП-а<sup>6</sup>. Мајске поплаве су једна од најтежих природних катастрофа која је задесила Србију у савременој историји. Процењује се да је укупно око 1,6 милиона грађана на директан или индиректан начин било угрожено поплавама. Економске последице поплава су двојачке и потребно је направити јасну разлику између директне (материјалне) штете и индиректних губитака. Материјална штета подразумева трошкове поправке или замене уништене трајне имовине. Ти трошкови су нужни да би се имовина довела у стање у којем је била пре поплава, и према последњим оценама износе око 900 млн евра. Ако насталу директну штету посматрамо у односу на величину домаће привреде, закључујемо да су, са укупном штетом од око 2,8% БДП-а, мајске поплаве међу најтежим које су погодиле регион средње и југоисточне Европе у 21. веку (Табела 2.1). Посматрано по секторима, највећу штету су претрпели стамбени објекти (227 млн евра), инфраструктура (120 млн евра), а од привредних сектора најтеже су погођени енергетика и рударство (180 млн евра), трговина (170 млн евра) и пољопривреда (око 80 млн евра). Имајући у виду да директна штета представља око 14% укупних бруто инвестиција у основне фондове у 2013. години, није реално очекивати да ће се обнова уништене имовине завршити до краја 2014. године. Због недостатка капацитета и финансијских средстава обнова и реконструкција угрожених подручја вероватно неће бити завршена пре краја 2015. године. Индиректни губици представљају промену вредности производње добара и услуга, као и пораст трошкова производње услед природне катастрофе. Квантификација индиректних губитака може бити веома комплексна јер је најчешће веома тешко одвојити утицај природне катастрофе од општих макроекономских трендова. Стога ћемо у наставку текста покушати да дамо грубу оцену величине могућих ефеката поплава на БДП, стопу инфлације, платни биланс и фискални дефицит до краја 2014. године.

Табела 2.1. Поплаве са највећим директним губицима у региону од 2000. године

Земља	Година	Број жртва	Директна материјална штета (у млн евра)	Директна материјална штета (% БДП-а)
Босна и Херцеговина	2014	23	1270	9,3
Чешка	2002	18	1850	3,1
Србија	2014	23	900	2,8
Аустрија	2002	9	1920	1,2
Румунија	2005	33	620	0,8
Чешка	2013	15	640	0,5

Извор: EM-DAT Database, званичне процене за Србију и Босну и Херцеговину

Пад привредне активности услед мајских поплава могао би да изнесе између 0,5% и 0,6% БДП-а. Велике природне катастрофе неминовно воде економској контракцији у мери која зависи од врсте непогоде и њених размера. Тако, међународна искуства показују да се знатно веће директне штете и оштрији пад економске

<sup>6</sup> Подаци о процењеној укупној штети, и штети по појединачним секторима су преузети из извештаја Serbia Floods 2014, који је израђен у сарадњи са експертима Светске банке, Уједињених нација и Европске уније за процену штета после природних катастрофа.

активности може очекивати након појаве разорних земљотреса него услед тешких поплава. Земљотреси, наиме, најчешће погађају већу територију, неретко и велике урбане центре с већом концентрацијом привредних активности, а штета се након поплава лакше санира у поређењу са штетом узрокованом земљотресом.<sup>7</sup> Једна од основних карактеристика разорних поплава које су претходних деценија погодиле централну и јужну Европу је да, иако праве велику материјалну штету, њихов утицај на БДП је ограничен, често и десет пута мањи у односу на процењену штету. Примера ради, поплаве које су 2002. године погодиле Чешку Републику причиниле су материјалну штету од око 3% БДП-а, док је процењени пад БДП-а услед поплава износио свега око 0,3% (за више детаља видети оквир 2.1). У зависности од тога у којој мери су поплавама погођени различити сектори (социјални, производни и инфраструктура), релативни однос између директне и индиректне штете може се разликовати од случаја до случаја. Негативне ефекте мајских поплава на динамику БДП-а Србије смо, на основу анализе њиховог утицаја на појединачне секторе, проценили на 0,5-0,6%, што је готово пет пута мање од процењене директне штете. Основни разлог за релативно већи утицај поплава на економску активност у Србији него у другим земљама јесте то што је у случају Србије нешто више страдао производни сектор (пре свега енергетика и рударство), а мање инфраструктура (која у мањој мери утиче на краткорочну динамику бруто домаћег производа).

**Пад пољопривредне производње у угроженим подручјима могао би да умањи БДП у текућој години до 0,2%.** Пољопривреда је један од најважнијих производних сектора у Србији, са учешћем од око 9% у бруто домаћем производу а пољопривредни производи чине око 1/5 домаћег извоза. Значај пољопривреде повећава и чињеница да је доходак од пољопривреде често основни извор прихода домаћинстава у руралним деловима земље. Емпиријска искуства показују да је аграрна производња посебно осетљива на хидрометеоролошке катастрофе, попут суша или поплава, а да ефекат зависи од величине територије која је погођена катастрофом. Поплавни талас у мају је непосредно угрозио око 33.000 пољопривредних домаћинстава која укупно располажу са приближно 150.000 хектара засејаних површина, од чега се под водом нашло око 80.000 хектара. Притом, 12.000 хектара се сматра потпуно неупотребљивим у текућој пољопривредној сезони и захтева озбиљну санацију да би се могло користити следеће године, 16.000 хектара је опет засејано захваљујући акцији Владе која је фармерима обезбедила семенски материјал и ђубриво за поновну сетву, док се на остатку поплавлених површина може очекивати какав-такав род. Дакле, од 3 милиона хектара засејаних површина, испод 3% је било поплавлено па је природно очекивати да се највише за исти проценат смањи и обим пољопривредне производње. Међутим, то смањење ће извесно бити и мање имајући у виду да ће на једном делу поплавлених површина ипак бити жетве. Како је просечан удео пољопривредне производње у БДП-у око 9%, закључујемо да би пад БДП-а услед мање производње у пољопривреди могао бити до 0,2%.<sup>8</sup> Стоچارство је знатно мање погођено у поређењу са земљорадњом. С појавом првих бујица су издата упозорења због чега су многи фармери имали довољно времена да склоне домаће животиње на безбедније место. На тај начин је број угинулих животиња знатно мањи него што се првобитно претпостављало а ефекат на БДП минималан.

<sup>7</sup> Charlotte Benson, Edward J. Clay, "Economic and Financial Impacts of Natural Disasters", World Bank, 2004.

<sup>8</sup> Међународна искуства показују да значајно негативнији утицај на пољопривредну производњу имају суше. Поређења ради, суша која је 2012. године захватила читаву територију Србије је проузроковала реални пад аграрне производње за око 17% и што је довело до пада реалног БДП-а од око 1,5%.

**Негативан ефекат на укупну економску активност услед пада производње у секторима рударства и енергетике у 2014. години могао би бити око 0,35%.** Рударство и производња електричне енергије су најтеже погођени производни сектори, при чему су њихова учешћа у БДП-у, редом, 1,7% (од чега производња угља испод 1%) и 2,5%. На озбиљан пад производње у овим секторима указују и подаци Републичког завода за статистику за мај 2014. године, када је у сектору рударства забележен пад од 18,7%, а у сектору снабдевања електричном енергијом, гасом, паром и климатизације за 20,3% - што се може директно довести у везу с поплавама. Основни разлог за овај пад су мања производња електричне енергије у ТЕ Никола Тесла током трајања ванредне ситуације и огромни проблеми са којима се суочава РБ Колубара због поплавлјености површинских копова Тамнава – Запад и Велики Црљени. У преосталим рудницима у оквиру колубарског басена тренутно се остварује тек половина планиране производње лигнита, што се негативно одражава и на производњу ТЕ Никола Тесла која се преваходно снабдева лигнитом из Колубаре.<sup>9</sup> Према тренутним проценама, производња електричне енергије у ТЕНТ-у би, због смањених испорука угља до краја године, могла бити за 20% до 30% мања у односу на планирану. Имајући у виду да ТЕНТ произведе половину укупно произведене струје у Србији и да се у периоду пре поплава струја производила без тешкоћа, закључујемо да би на годишњем нивоу пад производње могао износити око 10% у односу на план. Због учешћа производње струје у укупном БДП-у од 2,5%, може се очекивати да пад БДП-а по овом основу буде око 0,25%. Уз претпоставку да ће пад производње у рударству на годишњем нивоу бити сличних размера као пад у производњи струје, пре свега у производњи угља чији је удео у БДП-у испод 1%, закључујемо да ће то умањити БДП у 2014. години за додатних 0,1%.

**Смањење производње у енергетском сектору могло би бити и веће уколико се санација насталих штета одложи.** Утицај производње електричне енергије и угља на БДП је и највећа непознаница, јер директно зависи од активности на санацији штете и брзине враћања производње у РБ Колубара и у ТЕНТ-у на уобичајени ниво. Исушивање копа Велики Црљени је у току, и према најавама експлоатација лигнита би могла почети од септембра, али свако пробијање рокова може додатно да умањи производњу у РБ Колубари и последично, производњу у ТЕНТ-у. С позитивне стране, расписан је тендер за исушивање копа Тамнава - Западно поље у ком се од понуђача захтева да посао буде завршен за 105 дана. Уколико тендер буде успешан и радови почну у најкраћем року, могуће је да би се производња довела на планирани ниво и пре краја године, иако се то чини мало вероватним. Наиме, прикупљање тендерских понуда и избор извођача ће трајати до половине августа, па чак и да изабрани извођач радова поштује све задате рокове завршетак радова неће бити могућ пре половине децембра.

**Штета на стамбеним објектима и инфраструктури, иако велика, неће имати значајан утицај на БДП.** Подаци локалних самоуправа показују да су поплаве и клизишта потпуно срушили 484 куће, делимична структурна штета која захтева веће грађевинске радове пре уселења је пријављена на 1.057 кућа, док су 15.144 објекта привремено била поплавлјена и захтевала мање поправке, али су безбедна за становање. Стамбене јединице улазе у обрачун БДП-а преко импутиране ренте, која се на годишњем нивоу рачуна као неколико процената тржишне вредности некретнине, за сваку од укупно 2,4 милиона стамбених јединица колико их је у Србији било према попису из 2011. године. Будући да је најављена изградња свих потпуно порушених кућа

<sup>9</sup> За више детаља о штети у енергетском систему и ефектима поплава на пословање ЕПС-а, производњу угља и електричне енергије видети документ Фискалног савета: „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“, јул 2014. године.



пре зиме, очекивани губитак БДП-а је само неколико месеци пропуштене импутиране ренте која на годишњем нивоу износи неколико стотина евра по објекту. Саобраћајна инфраструктура је претрпела штету која се процењује на око 100 млн евра. Поплаве и клизишта су оштетили 209 км железничких пруга, 746 км путева (углавном локалних) и 307 мостова (опет углавном на путевима од локалног значаја). Међутим, иако је коришћење алтернативних путних праваца донекле повећало транспортне трошкове, ниједан главни путни правац није у дужем временском периоду био затворен чиме би се угрозило пословање значајних домаћих произвођача и извозника, што би имало негативан утицај на кретање БДП-а у 2014. години.

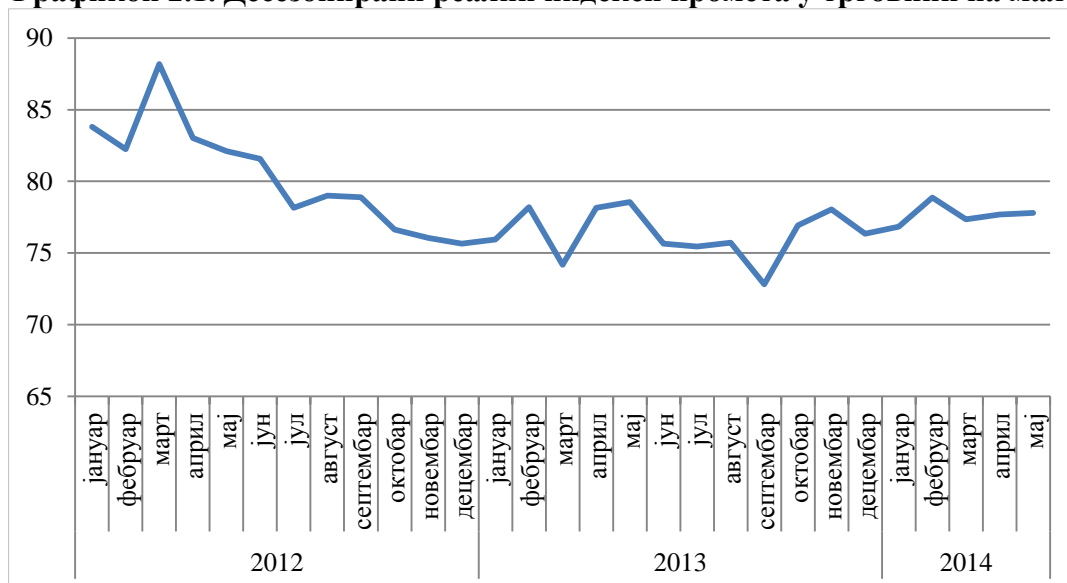
**Хитна реконструкција порушених кућа и поправка оштећене инфраструктуре може имати скроман позитиван утицај на привредни раст.** Најављена изградња порушених и поправка теже оштећених кућа и санација приоритетне саобраћајне инфраструктуре, што је и примарна обавеза државе у обнови угрожених подручја, могу имати позитиван утицај на грађевинску активност у 2014. години. Према постојећим плановима за обнову, Светска банка процењује да би очекивани раст грађевинарства могао бити око 3%. Учешће грађевинске индустрије у укупној домаћој производњи такође износи око 3% због чега процењујемо да би позитиван утицај на привредни раст могао износити до 0,1%. У случају интензивирања процеса реконструкције оштећених објеката, стимуланс привредне активности у 2014. години би могао бити и нешто већи.

**Негативни ефекти поплава на пословање индустријских и трговинских предузећа могли би умањити БДП за додатних 0,1%.** Додата вредност у сектору прерађивачке индустрије према подацима за 2012. годину чини око 14% БДП-а. Притом, на територији погођеној поплавама послује 19% од укупног броја производних јединица, а последње процене указују да је директно било угрожено 352 фирме или око 3%. Око 2/3 директне штете су претрпела мала и средња предузећа, углавном на залихама готових производа и опреми. Имајући у виду да је прекид производње у просеку трајао од неколико дана до неколико недеља (у најтеже погођеним општинама, у Обреновцу и дуже од месец дана), као и број поплавлених предузећа, очекивани пад производње у индустрији који се може директно приписати поплавама је вероватно испод 0,1% БДП-а. Највећи део штете у трговинским предузећима је локализован на малом подручју које обухвата неколико најугроженијих општина, и то углавном у малим трговинским радњама. Иако је пад промета на мало у овим општинама очекиван због евидентне штете на производима, инвентару и прекиду пословања у ограниченом временском периоду, тај пад је делом компензован растом промета у трговини у градовима и општинама који нису били непосредно угрожени.<sup>10</sup> На исти закључак упућују и подаци Републичког завода за статистику јер десезонирани реални индекс промета у трговини на мало показује чак и умерени раст у мају у односу на период непосредно пре поплава (Графикон 2.1).

---

<sup>10</sup> Организовано прикупљање хуманитарне помоћи широм земље је повећало трговински промет у делу земље који није био захваћен поплавама током трајања ванредне ситуације. Такође, један део уобичајене дневне потрошње евакуисаних грађана је пребачен у градове и општине у којима су били смештени.

**Графикон 2.1. Десезонирани реални индекси промета у трговини на мало**



Извор: РЗС, прорачун Фискалног савета

**Пад привредне активности услед поплава довешће до погоршања платног биланса за 0,5% до 1% БДП-а.** Дефицит текућег рачуна који је на крају 2013. године износио око 5% БДП-а, уместо прогнозираног умереног смањења<sup>11</sup> на крају 2014. године, због мајских поплава могао би износити око 5,5% БДП-а. Највећи допринос повећању дефицита текућег рачуна даће очекивани раст увоза струје услед смањене производње угља у РБ Колубара, односно струје у ТЕНТ-у. Према пројекцији ЕПС-а, за уредно снабдевање потрошача током зимске сезоне биће потребан додатни увоз струје у вредности од око 18 млрд динара, што је 0,5% БДП-а. Поред тога, спољнотрговински дефицит би у одређеној мери могао да порасте и због замене уништених трајних потрошних добара која се не производе у Србији и стога се увозе, као и увоза дела опреме и материјала неопходних за планирану санацију штете. Пад производње у пољопривреди ће се негативно одразити на извоз пољопривредних производа, који чине око 20% укупног домаћег извоза, и на тај начин додатно погоршати трговински биланс са иностранством. Иако пад укупне аграрне производње није оцењен као велики, неке од традиционалних извозних култура јесу претрпеле велике штете (примера ради, овогодишњи род малине би могао бити мањи за 20% од уобичајеног, а због велике количине падавина ни квалитет није на нивоу претходних година). С позитивне стране, до краја године се очекује раст текућих трансфера услед повећаних донација страних влада и међународних институција, што ће донекле ублажити негативне тенденције.

**Не очекујемо знатнији утицај поплава на кретање стопе инфлације у наредном периоду.** Првобитне процене да би могло доћи до убрзања стопе инфлације услед пада пољопривредне производње и последичног раста цена хране нису оправдане. Анализа Фискалног савета је показала да пад производње у пољопривреди износи свега до 0,2% БДП-а, тако да у наредном периоду не би требало очекивати веће несташнице пољопривредних производа. Такође, цене хране на светском тржишту су на веома ниском нивоу тако да, чак и да је домаћа пољопривреда претрпела веће штете, мањак одређених производа би се могао надоместити увозом и на тај начин би се

<sup>11</sup> Према прогнози ММФ-а, дефицит текућег рачуна на крају 2014. године требало је да износи 4,8% БДП-а. Извор: база података Светског економског прегледа, априлска ревизија.

избегао већи раст цена хране и самим тим стопе инфлације. Не само да после поплава није дошло до раста цена, већ непрерађена и прерађена храна настављају да утичу дезинфлаторно током маја и јуна. Међугодишња стопа раста цена непрерађене хране у јуну је износила чак -9,7%, док је ниво цена прерађене хране забележио негативан раст од -1%. Макроекономска кретања која већ 10 месеци условљавају неуобичајено ниску стопу инфлације (у јуну свега 1,3% међугодишње), а пре свих – ниска домаћа тражња, стабилан курс евра и ниска цена хране на светском тржишту ће и у наставку године држати инфлацију ближе доњој граници циљаног интервала Народне банке Србије (2,5% - 5%).

### **Оквир 2.1. Ефекти поплава у августу 2002. године на економски раст у Чешкој<sup>12</sup>**

Чешку Републику су током августа 2002. године погодиле катастрофалне поплаве које су узроковале огромну материјалну штету – преко 3 млрд евра односно 3,1% БДП-а. Величина директних губитака је сасвим упоредива са процењеним последицама мајских поплава у Србији (2,8% БДП-а), а њихова секторска структура је прилично слична. Стога, детаљније сагледавање макро-фискалних ефеката поплава у Чешкој Републици може пружити додатни увид о могућој величини последица поплава на токове у домаћој економији.

Највећу штету су претрпели стамбени објекти и инфраструктура, пре свих саобраћајна, енергетска и комуникациона, док су најозбиљнији губици у привреди процењени у секторима пољопривреде, рударства и енергетике. Међутим, упркос огромној материјалној штети и привременом застоју у појединим индустријским гранама, макроекономски и фискални ефекти катастрофалних поплава оцењени су као скромни. Пољопривредна производња није знатније страдала јер су поштеђени најважнији аграрни региони (као што су поплаве у Србији заобишле Војводину), док је пад производње у осталим секторима оцењен као привремен, и самим тим без већих дугорочних ефеката. Анализа је показала да је највероватнији утицај катастрофалних поплава на стопу раста реалног БДП-а свега 0,2% до 0,3%, што је чак 10 пута мање од укупних директних губитака. Имајући у виду ограничен утицај поплава на економску активност, процена централне банке Чешке у вези са ефектима поплава на остале макроекономске варијабле, попут стопе незапослености, инфлације и јавних прихода, је да они, такође, морају бити веома мали. Тако је процењено смањење прихода од директних и индиректних пореза у износу од око 2 млрд чешких круна, што је око 0,1% БДП-а. Величина индиректних губитака је чак и мања у средњем року, уколико се у обзир узме позитиван утицај који обнова оштећених и изградња порушених објеката и санација штете на инфраструктури има на економску активност. Према оцени централне банке Чешке, те активности је требало у 2003. години да имају позитиван утицај на БДП од око 0,3%.

Искуство Чешке Републике са природном катастрофом исте врсте и сличних размера сугерише да ни у Србији не би требало очекивати значајно већи пад БДП-а од процењених 0,5-0,6% током 2014. године. Основни разлог пропорционално већег пада БДП-а у Србији, упркос незнатно нижој материјалној штети, јесте то што је у већој мери страдао производни сектор. То је и највећа разлика између ове две природне катастрофе – мајске поплаве у Србији доминантно су погодиле друштвени (пре свега

<sup>12</sup> “An assessment of the effect of the August floods on Czech economic growth“, Inflation report – October 2002, Czech National Bank.

[http://www.cnb.cz/en/monetary\\_policy/inflation\\_reports/2002/2002\\_october/boxes\\_annexes/zpinflace\\_02\\_october\\_b1.html](http://www.cnb.cz/en/monetary_policy/inflation_reports/2002/2002_october/boxes_annexes/zpinflace_02_october_b1.html)

стамбене објекте) и производни сектор, док су у Чешкој највише страдали друштвени сектор и инфраструктура, који имају скромнији утицај на бруто домаћи производ.

**Смањење јавних прихода у 2014. години које се директно може приписати утицају поплава – минимално је.** Уз пад привредне активности, у начелу, долази и до аутоматског смањења јавних прихода јер опадају опорезиви доходи, потрошња и производња, а то се може негативно одразити на пореске и/или непореске приходе.<sup>13</sup> Међутим, детаљнија анализа је показала да, иако ће поплаве довести до привредне контракције од око 0,6% БДП-а, то неће имати осетне последице по приходе државе у 2014. години. Процена Фискалног савета је да због поплава неће доћи до знатног трајног смањења запослености у угроженим подручјима, између осталог и због тога што велики део формално запослених ради у јавном сектору којима се редовно исплаћују зараде и за које се плаћају обавезе према држави. Фискални подаци за мај и јун то и потврђују, јер не уочавамо погоршање динамике у прикупљању доприноса и пореза на зараде. Такође, анализа Фискалног савета је показала да, на нивоу државе, није дошло до пада трговинског промета током трајања поплава због чега не би требало очекивати ни пад прихода од ПДВ-а и акциза. Од производних сектора поплавама су најтеже погођени пољопривреда и енергетика. Због малог пореског оптерећења пољопривредне производње, очекивани пад у овом сектору од око 0,2% БДП-а неће имати већих фискалних импликација. Пад производње струје у ЕПС-у у односу на план биће надомештен њеним увозом, тако да поплаве неће умањити укупну потрошњу струје која је опорезована, и самим тим ни пореске приходе. Ипак, мања производња струје ће свакако негативно утицати на профитабилност ЕПС-а због чега постоји изражен ризик по приходе државе од дивиденди, али се тај ризик односи на буџет за 2015. годину. Постоје најаве да би ЕПС, због великих трошкова санације, могао бити ослобођен плаћања рудне ренте за 2014. годину, што би умањило непореске приходе за око 1,5 млрд. Такође, процењујемо да би приходи локалних самоуправа могли бити мањи ове године за највише 1 млрд динара, јер ће порески обвезници бити ослобођени плаћања пореза на уништену и оштећену имовину. Према пројекцијама Фискалног савета, измењено макроекономско окружење у односу на прогнозе приликом израде буџета условиће пад пореских прихода у односу на план за око 35 млрд динара, што обухвата и све ефекте поплава.<sup>14</sup>

**Очекивани буџетски трошак санације штете је око 4 млрд динара, док ће се остатак финансирати из донација.** Основни задатак државе у периоду после природне катастрофе јесу активности усмерене ка опоравку животних услова, нивоа производње и стања животне средине у угроженим подручјима до нивоа који су постојали пре непогоде. Према првим проценама, за ту сврху је потребно обезбедити финансијска средства од око 400 млн евра (1,3 % БДП-а), при чему се половина износа односи на враћање нивоа производње у ЕПС групи на уобичајени ниво (Табела 2.2). Са фискалним дефицитом од 8,3% БДП-а, који је највећи у Европи, и јавним дугом који убрзано расте и који би крајем 2014. године могао достићи 73% БДП-а, Србија нема фискалног простора за даље повећање јавних расхода и мањка у државној каси. Према најавама Министарства финансија, држава је за потребе опоравка определила средства од око 4 млрд динара из сталне буџетске резерве, што би уз пристигле и најављене

<sup>13</sup> За грубу процену могућег пада пореских прихода услед привредне контракције могуће је користити пореску еластичност у односу на БДП, која показује за колико процената БДП-а ће се смањити порески приходи уколико се БДП смањи за 1%. Пореска еластичност за Србију је оцењена на око 0,35 што значи да би због пада БДП-а за 0,6% због поплава требало очекивати пад пореских прихода од око 0,2% БДП-а.

<sup>14</sup> За више детаља видети поглавље „Фискална кретања у 2014. години“.

донације требало да покрије хитну санацију штете у свим секторима изузев енергетике. По завршетку донаторске конференције за помоћ Србији и Босни и Херцеговини, укупан износ бесповратних средстава је достигао износ од 115 млн евра, од чега 80 млн евра потиче из фондова Европске уније. Са средствима која су уплаћена на рачун Владе за помоћ угроженима од поплава од око 30 млн евра и обећањем неколико држава на донаторској конференцији да ће послати помоћ не прецизирајући износ, процењујемо да би укупне донације могле достићи износ између 150 и 200 млн евра.

**Табела 2.2. Процењена неопходна средства за опоравак по секторима (у млн евра)**

Пољопривреда	40,8
Прерађивачка индустрија	16,6
Трговина	12,9
Туризам	0,5
Рударство и енергетика	211,8
Становање	58,8
Остало	61,8
<b>Укупно</b>	<b>403,0</b>

Извор: Извештај Serbia Floods 2014

**Ризик од појаве додатних фискалних трошкова због поплава зависи од способности ЕПС-а да сам финансира санацију штете на својој имовини.** Према проценама ЕПС-а, овој компанији је у 2014. години неопходно око 12 млрд динара за потпуно оспособљавање производних капацитета, што обухвата исушивање и санацију потопљених копова у РБ Колубара, поправке у ТЕНТ-у и осталим привредним друштвима која послују у оквиру ЕПС групе. Имајући у виду проблеме у пословању са којима се ова компанија суочавала и пре поплава, постоји изражен ризик да се део трошкова санације превали на буџет и пореске обвезнике. Фискални савет сматра да је због веома тешке фискалне ситуације то било неприхватљиво. Да би се ЕПС оспособио да самостално сноси терет обнове неопходно је у најкраћем року приступити озбиљној интерној рационализацији која би обухватила: побољшање наплате проблематичних потраживања, преиспитивање политике запослености и зарада, мере за раст опште и трошковне ефикасности, па и ревизију цене струје и постојећих тарифних система.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> За више детаља о проблемима у пословању ЕПС-а и могућим решењима видети студију Фискалног савета: „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“, јул 2014. године.

### 3. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2014. ГОДИНИ

#### 3.1. Јавни приходи у 2014. години

Процењујемо да ће јавни приходи опште државе у 2014. години бити за око 50 млрд мањи од планираних. Пројекције укупних јавних прихода у 2014. години базирају се на реализацији прихода у првој половини године, као и на релевантним подацима о реализацији јавних прихода из претходних година.<sup>16</sup> Највећи подбачај прихода очекује се код пореза на додату вредност, у износу од преко 30 млрд. Такође се очекује и да извршење прихода од акциза буде за око 13 млрд мање од плана, док ће наплата доприноса за обавезно социјално осигурање, као и пореза на доходак грађана бити за готово 10 млрд динара мање од буџетираних износа. С друге стране, приходи од пореза на добит предузећа значајно ће премашити буџетирани износ, процењујемо за више од 10 млрд динара.<sup>17</sup>

Табела 3.1. Планирана и очекивана реализација јавних прихода опште државе у 2014. години (млрд динара)

Јавни приходи	Планирани приходи	Пројекција Фискалног савета за 2014. годину	Разлика
<b>УКУПНИ ПРИХОДИ</b>	<b>1.582,8</b>	<b>1.530,5</b>	<b>-52,3</b>
Порез на доходак грађана	156,2	146,0	-10,2
Порез на добит	65,9	77,0	11,1
Порез на додату вредност	430,0	398,0	-32,0
Акцизе	227,6	215,0	-12,6
Царине	29,5	31,5	2,0
Остали порески приходи	55,5	54,0	-1,5
Допринеси	453,9	445,0	-8,9
Непорески приходи и донације	164,2	164,0	-0,2

Пројекције Фискалног савета узимају у обзир промењену динамику наплате јавних прихода у 2014. годину у односу на претходне године. Измене пореских прописа у претходном периоду проузроковале су промену динамике наплате појединих пореских облика у 2014. години. Најважнија измена се десила код пореза на добит предузећа где је обрачунски период за коначно измирење пореске обавезе за претходну годину продужен са 90 на 180 дана – што је за последицу имало да су обвезници своје коначне обавезе у 2014. години измиривали у јуну уместо у марту, што је био случај у претходним годинама. У случају пореза на додату вредност, иако је снижена ПДВ стопа

<sup>16</sup> Пројекције Фискалног савета не укључују могуће додатне приходе у другој половини године од спровођења планираних мера за сузбијање сиве економије. Добра буџетска пракса сугерише да се евентуално повећање буџетских прихода узме у обзир тек након успешне реализације најављених мера за борбу против сиве економије.

<sup>17</sup> Високо извршење пореза на добит је резултат повећане профитабилности и реалне апresiasi динара у 2013. години у односу на 2012. годину. Приликом оцене буџета за 2014. годину, Фискални савет је указао на могућност да реализација пореза на добит у 2014. години буде знатно виша од буџетираних износа („Оцена Фискалне стратегија 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, 26. новембар 2013. године, стр. 32).

повећана са 8 на 10% почев од 1. јануара ове године, важно је приметити да се наплата прихода од домаћег ПДВ-а у јануару месецу реализовала по стопи од 8% будући да се односила на обрачунски период с краја 2013. године када је још увек снижена ПДВ стопа износила 8%. Такође, рок за подношење пријава за годишњи порез на доходак грађана је у 2014. години продужен до маја месеца, док је у претходним годинама крајни рок био март месец.

**Измењени макроекономски услови у 2014. години, у односу на прогнозе приликом израде буџета, главни су узрок мање номиналне наплате јавних прихода од планираних.** Као што је објашњено у делу текста посвећеном макроекономским кретањима, привредна активност, просечна стопа инфлације, стопа запослености и висина зарада у 2014. години биће знатно нижи од актуелних прогноза приликом израде Закона о буџету за 2014. годину. Одступања макроекономских агрегата од очекиваних трендова имаће за резултат ниже (номиналне) јавне приходе за око 35 млрд динара у овој години. Измене макроекономског окружења ће највише утицати на нижу наплату највећих ставки јавних прихода, пре свега пореза на додату вредност и доприноса за обавезно социјално осигурање.

**Неадекватно буџетирање је у мањој мери одговорно за подбачај наплате јавних прихода у 2014. години.** Приликом оцене предлога буџета за 2014. годину, Фискални савет је потврдио да су пројекције фискалних трендова које је Министарство финансија урадило у складу са макроекономским прогнозама, али да ипак постоје два потенцијална извора оптимистичног планирања: 1) прецењен ниво јавних прихода у 2013. години који је коришћен као основица за пројекцију прихода у 2014. години и 2) укључивање додатних јавних прихода по основу борбе против сиве економије у пројекцију буџетских прихода у 2014. години.<sup>18</sup> Реализација јавних прихода на крају 2013. године је била за 10 млрд мања од очекивања Министарства финансија, што је резултовало прецењеном основицом за пројектовање буџета за 2014. годину.<sup>19</sup> Такође, буџет за 2014. годину је укључио додатних 16 млрд динара јавних прихода по основу планиране борбе против сиве економије, пре свега у области наплате акциза и доприноса на зараде. Будући да су мере за сузбијање сиве економије у највећој мери до сада изостале, пројектовани приходи од сиве економије представљају један од узрока прецењених јавних прихода у 2014. години.

**Ниво пореске дисциплине и наплате ПДВ прихода у првих шест месеци ове године чини се непромењеним у односу на ниво ПДВ наплате у 2013. години.** Ефикасност наплате ПДВ прихода могуће је пратити поређењем домаће потрошње, која апроксимира пореску основицу, законске ПДВ стопе и износа прикупљених ПДВ прихода.<sup>20</sup> Прелиминарни подаци о кретању домаће потрошње у првој половини године и прикупљеним ПДВ приходима указују на то да је ниво пореске наплате, односно сиве економије, у области пореза на додату вредност у првих шест месеци ове године остао

<sup>18</sup> За више детаља видети „Оцена Фискалне стратегија 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, 26. новембар 2013. године, стр. 31-33.

<sup>19</sup> Важно је нагласити да је подбачај јавних прихода у 2013. години првенствено резултат негативних тенденција из последњег квартала претходне године. Фискални савет је имао информације о овим негативним тенденцијама, будући да смо своју оцену радили у новембру, док је Министарство финансија завршило буџетски процес пре него што су информације о негативним тенденцијама у четвртном кварталу постале доступне. Отуда се овај извор прецењености јавних прихода не може сматрати намерним или пристрасним у смислу (непримењивања) добре буџетске праксе.

<sup>20</sup> За више детаља видети „Оцена Фискалне стратегија 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, 26. новембар 2013. године, стр. 12-14.

непромењен у односу на ниво пореске наплате у 2013. години.<sup>21</sup> Будући да је буџетом за 2014. годину било предвиђено повећање степена пореске наплате у односу на рекордно низак степен ПДВ наплате у 2013. години, одсуство боље пореске наплате у првој половини године додатно ће допринети подбачају буџетираних ПДВ прихода. При том, веома је важно да се у другој половини године спроведу најављене одлучне мере у борби против сиве економије и ПДВ утаја, као што су појачане контроле и адекватно санкционисање пореских обвезника, како би се зауставио тренд пада пореске дисциплине и предупредио додатни подбачај ПДВ прихода.

**Резултати у борби против сиве економије у области акцизних производа у првих шест месеци ове године изразито су дивергентни.** Наплата акциза на нафтне деривате бележи велики скок, као резултат предузетих антиевазионих мера као што је маркирање горива. Отуда се очекује да наплата акциза на нафтне деривате значајно премашу буџетирани износ од 113 млрд динара и достигне око 130 млрд динара у овој години. С друге стране, наплата акциза на дуванске прерађевине бележи велики пад, незабележен током претходне деценије. Отуда ће приходи од акциза на дуванске прерађевине ове године износити око 75 млрд динара, што је знатно мање од буџетираних 99 млрд динара. Јасно је да у области дуванских прерађевина мере за сузбијање нелегалне трговине нису примењене у првих шест месеци ове године, већ је напротив дошло до пораста нерегистрованог промета. Кључно је да се у наредном периоду у овом сегменту имплементирају одлучне мере против нелегалног промета дуванских прерађевина како не би био угрожен интегритет важног извора буџетских прихода.

**Забележено је повећање нивоа наплате доприноса за обавезно социјално осигурање у првих шест месеци ове године.** Подаци РЗС указују на то да је током првих пет месеци ове године регистрована запосленост у Србији смањена за 1,5% у односу на исти период прошле године, док је ниво просечне зараде номинално виши за 1,5%. Уколико податке РЗС узмемо као релевантне, можемо закључити да је у првој половини године номинална маса опорезивих зарада остала на нивоу прошлогодишње. С друге стране, наплата доприноса на зараде у првих шест месеци ове године је за око 2,5% номинално виша у односу на исти период прошле године.<sup>22</sup> Можемо, дакле, закључити да је повећање прихода од доприноса првенствено резултат повећања пореске дисциплине и вишег степена наплате у односу на исти период прошле године, што се може објаснити увођењем обједињене електронске наплате пореза и доприноса на зараде и побољшане контроле пореских обвезника.

### 3.2. Јавни расходи у 2014.

**Јавни расходи опште државе се у првој половини године држе под контролом и извесно је да ће бити мањи него што је то буџетом планирано.** Динамика јавних расхода опште државе у првих шест месеци 2014. године указује на то да ће извршење расхода у 2014. бити мање од планираног нивоа, процењујемо за око 30

<sup>21</sup> Прве процене указују да би релативна ефикасност ПДВ наплате у 2014. години могла да износи око 73,7% што би представљало занемарљиво смањење у односу на 74,2% у 2013. години. Напомињемо да се ради о првим прелиминарним проценама, док ће коначне оцене бити могуће дати тек када буду доступни коначни (ревидирани) подаци РЗС о вредностима макроекономских агрегата у овој години.

<sup>22</sup> При поређењу наплате доприноса у првих шест месеци 2014. и 2013. године неопходно је имати у виду повећање стопе доприноса за ПИО са 22 на 24% средином 2013. године, као и ванредно ниску наплату доприноса у јануару 2014. године.



млрд динара.<sup>23</sup> Динамика расхода за инвестиције, јавне набавке и зараде у другој половини претходне године и у првој половини ове године указује на нижи ниво трошења у односу на ниво који је планиран приликом усвајања буџета за ову годину. Због тога је вероватно да ће извршење расхода бити мање него што је планирано буџетом за 2014. годину; процењујемо да укупне нето уштеде могу изнети око 30 млрд динара. Овакав ефекат би био последица трајног смањења неких расхода, али и неадекватног плана, тј. нереално високих планираних трошкова у 2014. Уштеде би биле и веће (и више од 50 млрд динара) када се у 2014. не би ефектуирале пренете обавезе из претходних година (на шта смо упозоравали у претходним извештајима<sup>24</sup>). Реч је о субвенцијама за пољопривреду, субвенцијама за извршене инвестиције, субвенцијама за кредите банака привреди, исплати доцњи у судству, здравству, заштити животне средине и слично. На нивоу читаве године, процењујемо да ће највећи подбачај у односу на план бележити капитални расходи (за око 30 млрд динара), а затим зараде (15 млрд динара) и расходи за робу и услуге (нето ефекат од 5 млрд динара). С друге стране, расходи за субвенције ће вероватно пробити планирани оквир и биће већи од буџетираних за око 20 млрд динара. Резултанта наведених динамика даје поменути оцењени нето ефекат уштеда у овој години од око 30 млрд динара.

**Иако су расходи контролисани, они су након шест месеци номинално и реално већи него у истом периоду претходне године, понајвише услед већих камата.** Након шест месеци јавни расходи су за око 50 млрд динара или за 6,6% номинално (4,2% реално) већи него у првом полугодишту претходне године. Међутим, анализа показује да се расходи нису отели контроли и да се, заправо, многи расходи држе на ниском нивоу. Најзначајнији разлог за међугодишње повећање расхода јесу већа издвајања за камате ове године. То је последица тога што растући јавни дуг има за последицу све веће обавезе по основу камата. Само расходи за камате у овој години доносе за око 25 млрд динара веће укупне јавне расходе (након шест месеци исплаћено је за 18 млрд динара више камата него у исто време прошле године).

**Међугодишњи пораст других расхода није последица нерационалног дискреционог трошења, већ једнократних расхода и плаћања акумулираних доцњи.** Поред камата, бржу динамику извршења ове године имају нето буџетске позајмице, услед интервентног финансирања Србијагаса (9 млрд динара). С обзиром на то да би Србијагас у другој половини године требало да врати буџету ову краткорочну позајмицу, наведени расход има карактер једнократног и биће компензован у истој години (о овоме ће више речи бити у наставку). Иако ниски, ове године су увећани капитални расходи (за око 8 млрд динара у односу на првих шест месеци прошле године). Даље, избори су у овој години повећали расходе за око 2 млрд динара, увећане су и накнаде за боловање (накнаде за труднице износе од ове године 100% зараде, уместо ранијих 65%), а исплата неких доцњи увећала је и расходе за робу и услуге и субвенције мало изнад прошлогодишњег нивоа.

**Контрола расхода се уочава у динамици зарада и трошкова за робу и услуге.** Контрола јавних расхода се најбоље огледа у овогодишњој динамици расхода за зараде и за робу и услуге. Зараде су чак номинално мање него у првом полугодишту претходне године и могуће су изражене уштеде у односу на буџетирани ниво уколико се ова

<sup>23</sup> На овом месту је важно напоменути да смо ефекте поплава на јавне приходе и расходе посматрали у следећем делу текста, у коме процењујемо дефицит. Ово је учињено како би анализа динамике прихода и расхода била упоредива с буџетским планом и стандардном динамиком из прошле године. Такође, не узимамо у обзир мере које би могле да уследе приликом ребаланса буџета, пошто у овом тренутку није извесно како ће бити конципиране и спроведене.

<sup>24</sup> Видети, на пример, претходни извештај Фискалног савета, о буџету за 2014. годину, стр. 71.

контрола одржи до краја године. Када је реч о расходима за робу и услуге, и поред ефектуирања неких доцњи, могуће је да се ове године потроши неколико милијарди динара мање него што је планирано. Овај резултат је значајнији када се има у виду да се расходи у суштини одржавају на прошлогодишњем нивоу, када је учињен корак ка снажној редукацији ових расхода (расходи су били номинално готово једнаки расходима из 2012. године).

**Табела 3.2. Буџетирани и извршени јавни расходи опште државе у 2014.**

Јавни расходи	Планирани износ за 2014. (млрд дин)	Извршење у периоду јан-јун, 2014 (млрд дин)	Извршење у односу на годишњи план 2014, (%)	Уобичајено извршење у истом периоду у претходним годинама (%)	Оцена извршења у целој 2014.
<b>УКУПНИ РАСХОДИ</b>	1.767,6	825,8	46,7	≈ 47	<i>Укупне уштеде око 30 млрд</i>
Текући расходи	1.614,9	775,5	48,0	≈ 48	Према плану
Расходи за запослене	412,5	190,1	46,1	≈ 48	Уштеде од око 15 млрд
Куповина робе и услуга	264,1	112,6	42,6	≈ 46	Уштеде од око 5 млрд
Отплата камата	119,7	64,1	53,5	≈ 47	Према плану
Субвенције	102,5	43,1	42,0	≈ 41	Пробијање за 20 млрд
Социјална помоћ и трансфери	709,7	343,1	48,3	≈ 48	Према плану
<i>од чега: Пензије</i>	512,6	252,0	49,2	≈ 49	Према плану
Остали текући расходи	40,5	22,48	55,5	≈ 50	Ризик пробијања
Капитални расходи	132,8	39,24	29,5	≈ 37	Уштеде од око 30 млрд
Нето буџетске позајмице	19,9	11,0	55,3	≈ 58	Ризик пробијања

**Структура уштеда у 2014. није одговарајућа, пошто уштеде потичу од подизвршења ионако ниских инвестиција.** За 2014. годину планиран је опоравак инвестиција (раст већи од 50%), али је ово очекивање било нереално с обзиром на вишегодишње неефикасно извршавање капиталних расхода (на ту чињеницу смо указали приликом анализе предложеног буџета за ову годину).<sup>25</sup> Извршење капиталних расхода у првој половини 2014. је и даље веома ниско – након шест месеци износи око 39 млрд динара, од планиране 133 млрд (29%). Иако је динамика инвестиција нешто бржа него у исто време прошле године, процењујемо да ће извршење капиталних расхода у овој години бити за око 30 млрд мање од плана и да је заправо ово најзначајнији извор уштеда у овој години. Инвестиције су номинално чак за готово 20% мање него у првој половини 2012. године. Из угла дугорочне одрживости и привредног развоја то се не може сматрати адекватним начином контроле укупних јавних расхода.

<sup>25</sup> У претходној, 2013. години инвестиције иницијално су планиране у вредности од 132 млрд, ребалансом је план умањен на 111 млрд, да би извршење изнело само 84 млрд динара. Тиме се инвестиције државе у 2013. години опале на ниво тек нешто већи од 2% БДП-а, што је поразан резултат с обзиром на пожељну путању и потребан ниво јавних инвестиција (5% БДП-а).

Потребно је отклонити ограничења за динамичније инвестирање, а то су превасходно лоша операционализација планираних инвестиција (пројекти, дозволе, извођење радова и слично) и застој услед компликованијих процедура након усвајања новог закона о јавним набавкама у 2013. години.

**Контрола зарада у јавном сектору могла би да донесе око 15 млрд динара уштеда у 2014. години.** У последњем кварталу претходне године, када је уведен централни регистар запослених у јавном сектору, уочава се успоравање динамике исплате зарада у односу на период пре тога. Већ у 2013. години су остварене уштеде (потрошено је мање него што је ребалансом предвиђено) у износу од неколико милијарди динара. Овај ефекат није обухваћен планом зарада за 2014. годину, па је буџетирани оквир био већи него што је објективно било потребно. Подаци о извршењу у првој половини 2014. године показују да се зараде и даље држе под контролом. Није, наиме, било необјашњивог исплаћивања веће масе зараде од оне која је оправдана законима и другим прописима и правилима (индексацијом).<sup>26</sup> То може значити да се стаје на пут тенденцији нарушавања фискалних правила, тј. да је прекинута досадашња пракса појединих буџетских корисника да исплаћују зарада ван законског оквира. Веома је важно да се у процесу фискалне консолидације централни регистар запослених користи за бескомпромисну контролу динамике исплата зарада у јавном сектору. Контрола зарада омогућена је и новим мерама у 2014. години – забраном запошљавања у јавном сектору (и последичним падом броја запослених по основу природног одлива запослених у пензију) и ограничавањем броја привремено ангажованих лица.<sup>27</sup> Као последица свих наведених мера, расходи за запослене у првој половини године су чак и номинално мањи него у првој половини претходне године, и поред индексације (увећања зарада) која је у међувремену примењена (у априлу и октобру претходне године и априлу ове године).<sup>28</sup> Имајући у виду претходне напомене, процењујемо да је могуће да извршење зарада буде за око 15 млрд динара мање од планиране масе зарада за ову годину. Напомињемо да је ова уштеда могућа само уколико се зараде исплаћују према предвиђеној законској динамици. С тим у вези, треба имати у виду да је Законом о буџетском систему (члан 27е) предвиђено да уколико се до 1. јула ове године не донесе пропис о уједначавању зарада у јавном сектору изостане планирано октобарско увећање зарада и пензија од 1%. Пошто пропис није усвојен, онда би повећање крајем ове године требало да изостане. При томе, треба имати у виду да описана динамика и могуће уштеде у зарадама не зависе од октобарске индексације (ефекат је мањи од милијарду динара), већ од спречавања исплате зарада лицима која нису у централном регистру и исплата накнада, награда и слично којима се увећава маса зарада изнад нивоа који омогућавају прописи.

**Расходи за робу и услуге ће вероватно бити за неколико милијарди динара мањи од планираних.** Расходи за робу и услуге у првој половини године извршени су у мањој мери у односу на уобичајену динамику трошења и ова динамика указује на

---

<sup>26</sup> Фискални савет је у претходним извештајима упозоравао на ову лошу праксу. Напомињемо да је непланирано повећање расхода за зараде у фебруару у износу од око 1 млрд динара последица исплаћених принадлежности у вези с организацијом избора.

<sup>27</sup> Треба имати у виду да солидарни порез не смањује расходе за зараде, већ повећава непореске приходе. Дакле, контрола масе зарада нема везе с увођењем солидарног пореза.

<sup>28</sup> То је први пут у последњих пет година (период за који располажемо детаљнијим подацима) да су номинални износи зарада мањи у првој половини ове године у односу на претходну. Процент међугодишњег увећања масе зарада у првом полугодишту на нивоу опште државе износио је од 2% (2010) до 11% (2012. године).

могућност да се и у 2014. години потроши мање него што је планирано.<sup>29</sup> Закон о јавним набавкама је донео нове процедуре које резултирају уштедама, али део ефекта проистиче и од отежаних и успорених набавки услед сложеније процедуре након доношења новог закона. Ипак, плаћање заосталих обавеза из ранијих година ће готово поништити могуће редукције текућих расхода. Процењујемо, наиме, да ће се у 2014. години ефектуирати расходи за акумулиране доцње, као што су оне у судству, правосудном систему и здравственим установама. Нето ефекат описаних (супротстављених) динамика могао би да буде уштеде од око 5 млрд динара.

**Субвенције ће у 2014. години, готово извесно, бити веће од буџетираног износа, за око 20 млрд динара.** Извршење за субвенције у 2013. години било је мање од плана (за 18 млрд динара у односу на првобитни буџет и за 10 млрд динара у односу на ребаланс), али је део тих уштеда проистекао из пренесених обавеза за 2014. годину. У овој години се, наиме, испоставило да неке субвенције у 2013. нису плаћене (један део субвенција за пољопривреду, заостале субвенције за субвенционисане кредите банака привреди, субвенције рециклерима), а да неки расходи буџетом нису планирани иако су обавезе државе већ настале (субвенционисање уговорених инвестиција, субвенције у туризму). Као последица наведених небуџетираних расхода, субвенције ће у овој години превазићи планирани оквир за око 20 млрд динара. Једино уколико се заостале субвенције не исплате ни у овој години или ако се акумулирају нове доцње, планирани оквир за субвенције не би морао да се пробије. Сматрамо да је одлагање расхода и акумулирање доцњи лоша пракса, да се тиме јавни расходи суштински не умањују, а да као последица произлазе неизвршавање обавеза државе и јачање великвидности.

**Остали текући расходи ће у 2014. пробити планирани оквир за неколико милијарди динара.** Непланирани пораст осталих текућих расхода последица је републичких избора (око 1 млрд динара), али и, у знатно већем износу (3-4 млрд динара), расхода за казне које држава плаћа на основу непоштовања различитих уговора и обавеза (о концесијама, на пример). Делимично ова пробијања могу бити компензована смањењем других текућих расхода, али ће буџет на позицији остали текући расходи вероватно бити пробијен.

**Србијагас је у првој половини године непланирано кредитиран из републичког буџета и постоји ризик да ови трошкови директно увећају расходе и дефицит државе.** Са позиције буџетских кредита у првој половини године одобравана су средства Србијагасу (укупно око 9 млрд динара) и то је расход буџета који није планиран и буџетиран. Србијагас је, наиме, своју ликвидност и у овој години заснивао на гарантованом кредиту (од 200 милиона долара), али кредит од банака није повучен пошто је Скупштина распуштена након расписивања избора и није могла да одобри гаранцију. У другој половини године Србијагас би требало да буџету врати средства (9 млрд динара) након што добије банкарски кредит. Не треба допустити могућност да Србијагас и након добијања кредита задржи наведена буџетска средства, јер би то било неодговорно и противно планираној економској и буџетској политици.

**Други ризик повезан са Србијагасом проистиче из његовог неререформисаног пословања и последица могуће гасне кризе.** Вишегодишње пословање Србијагаса с губицима претпоставља издавање државних гаранција (и последични раст јавног дуга).

---

<sup>29</sup> Извршење расхода за робу и услуге је у 2013. било мање него што је планирано (за 25 млрд у односу на првобитни буџет и за 13 млрд динара у односу на ребаланс), па је прошле године у овој области учињен напредак и уштеде. Расходи за робу и услуге су у 2013. били мањи захваљујући ефектима новог закона о јавним набавкама, мерама за контролу расхода које је након ребаланса активирало Министарство финансија и привременим и непланским уштедама.

Фискалном стратегијом је предвиђено да ће овогодишња гарантована позајмица од 200 милиона долара бити последња и да ће реформисани Србијагас наставити након 2014. да послује без захтева за буџетском подршком и гарантованим кредитима. Као што је речено, већ у овој години под ризиком је додатни непланирани износ од 9 млрд динара буџетских средстава, а не постоје ни наговештаји да је предузеће оспособљено да сачека следећу грејну сезоне без новог гарантованог кредита од 200 и више милиона долара.<sup>30</sup> Додатни ризик у овој години потиче из потребе да се предупреди евентуална гасна криза, тј. да се увезе додатна количина гаса за попуњавање складишта због могућих проблема у дистрибуцији гаса из Русије у надолazeћим зимским месецима. Виши увоз од планираног у садашњој ситуацији би се готово извесно прелио на јавне финансије.

**Описана динамика јавних расхода у 2014. години није узела у обзир ризик неких додатних расхода.** Ни у првој половини ове године нису утврђени модалитети опстанка и финансирања предузећа у реструктурирању. Средства која су била планирана за Железару Смедерево (из гарантованог кредита) била су довољна за пословање овог предузећа само до септембра ове године. Након тога, ако предузеће не преузме нови власник, или ће се ићи на стечај или на нову државну подршку за преживљавање предузећа. Било је планирано да се у овој години реши судбина предузећа у реструктурирању, а да буџетирани износ од 17 млрд динара буде довољан за отпремнине. Сада није познато да ли ће се и у којој мери подржавати наставак рада неких предузећа у реструктурирању, па је ово извор нових фискалних ризика. Нови закон о приватизацији предвиђа продужавање приватизације до краја 2015. године. Илустративан је пример РТБ Бор. Најављено да ће држава подржати предузећа износом до 40 милиона евра до краја ове године, а ако би се ова подршка операционализовала кроз буџетске расходе то би значео нови непланирани буџетски трошак у овој години од око 4 млрд динара.<sup>31</sup> Све док се држава не повуче из власништва предузећа у реструктурирању могући су нови неочекивани расходи буџета. У претходном извешају указали смо и на обавезу Србијагаса према НИС-у (од око 25 млрд динара), која би се могла, у зависности од решавања ове обавезе, превалити на буџет. Такође, ни вредност доцњи није прецизно одређена, пошто је у току ревизија доспелих и недоспелих обавеза у РФЗО и Фонду за заштиту животне средине, па прецизни подаци о вредности доцњи у сектору здравства и заштите животне средине нису познати. Евентуални програм решавања проблема ненаплативих кредита у банкарском сектору би могао да подразумева државну интервенцију уз пратећи фискални трошак, па је већ сада важно напоменути да би полазни принцип приликом осмишљавања овог програма требало да буде никакав или занемарљив ефекат на јавне расходе.

### 3.3. Дефицит у 2014. години

**Према пројекцијама Фискалног савета, уколико би изостале мере фискалне консолидације планиране ребалансом буџета, дефицит опште државе би у 2014. био висок и изнад плана – изнео би око 310 млрд динара (8,3% БДП-а). Према**

<sup>30</sup> О Србијагасу више у посебном извештају Фискалног савета: „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“.

<sup>31</sup> У суштинском смислу, заправо, нема веће разлике у вези с начином државног субвенционисања различитих предузећа. Непосредна субвенција директно погађа буџет и повећава дефицит, али се у основи исто дешава када се пронађе заобилазан и само наизглед безболан начин за подршку – као што су одобравање државне гаранције за задуживање предузећа или субвенције/кредити Фонда за развој.

досадашњим трендовима, планирани дефицит за ову годину у износу од 286 млрд динара<sup>32</sup> биће већи за око 25 млрд динара услед описане предвиђене динамике јавних прихода и расхода у овој години. Прво, приходи би у 2014. години могли да подбаце за око 50 млрд динара, док би се расходи прилагодили на нивоу нижем за око 30 млрд динара (услед мањих инвестиција државе). Друго, дефициту треба додати и ванредно повећање расхода услед поплава, које се процењује на око 4 млрд динара.<sup>33</sup> Ове процене, понављамо, заснивају се на досадашњој динамици прихода и расхода и не узимају у обзир прилагођавања која су најављена за септембар и ребаланс буџета.

**Дефицит Републике након шест месеци достиже готово две трећине планираног годишњег дефицита, па би без корективних мера до краја године превазишао годишњи планирани минус за више од 20%.** Планиран је дефицит Републике у 2014. од 182,5 млрд динара, а након шест месеци већ износи 116,6 млрд динара.<sup>34</sup> Промене Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>35</sup> могле би да донесу уштеде буџету Републике. Наиме, трансфери фонду ПИО биће мањи за око 11-12 млрд динара, а трансфери РФЗО из буџета не морају да се повећају (бар не у истој мери). Имајући ово у виду, процењујемо да би, уколико би изостале мере прилагођавања, дефицит Републике у 2014. био за око 30 млрд динара веће него што је планирано. То би била последица превасходно мањих прихода Републике, док би расходи на нивоу који је планиран (у структури буџета би, међутим, дошло до ломова – смањење инвестиција и, у мањој мери, зарада у односу на план покрило би веће од планираних издатке за субвенције и пораст трошкова за санирање последица поплава).

**Висок суфицит локалне самоуправе и АП Војводина побољшава салдо опште државе.** Општа држава укључује и резултате локалне самоуправе о АП Војводина и након шест месеци у 2014. години овај ниво власти бележи суфицит од 11 млрд динара. С обзиром на уобичајену сезонску динамику трошења и планиране финансије локалне самоуправе до краја године (првенствено града Београда), очекујемо да се суфицит одржи до краја године, али у мањем износу од око 5 млрд динара. Треба имати у виду да поменути суфицит делом може бити последица одлагања обавеза и акумулирања доцњи. Ово није добра пракса у јавним финансијама и недисциплина у плаћању обавеза државе не би смела да постоји. Стога је потребно инсистирати на стриктном поштовању законских одредби о роковима измирења обавеза у комерцијалним трансакцијама, на шта је Фискални савет и раније указивао.

**РФЗО је након шест месеци у високом суфициту, првобитно је планирано да смањење доприноса Фонда покрије буџет Србије, али постоји могућност да се избегне (већи) трошак.** Суфицит РФЗО у првој половини године достиже готово 9,5 млрд динара, па се и у овој години понавља ситуација да здравствени фонд има висок суфицит а да се примећује недостатак основних материјала у здравству – већ постаје

---

<sup>32</sup> Као што је објашњено у првом делу овог извештаја, дефицит од 286 млрд динара заправо износи 7,7% БДП-а, а не 7,1% колико је износила првобитна процена (с већим пројектованим БДП-ом). Овај дефицит укључује и расходе „испод црте“, тј. „финансијске трансакције изван буџета“ – обавезе државе које доспевају на наплату услед неуспешног пословања јавних и државних предузећа и банака (активирани гаранције, докапитализација банака и преузимање дугова неких државних ентитета).

<sup>33</sup> Реч је о расходима који нису покривени приходима (донације и сл) и зато повећавају дефицит. О последицама поплава на фискалну позицију видети посебан одељак у овом документу.

<sup>34</sup> Вредности без инвестиција финансираних из пројектних зајмова и расхода „испод црте“ – онако како их приказује извршење републичког буџета.

<sup>35</sup> Реч је повећању доприноса за ПИО фонд и смањењу доприноса за РФЗО у износу од 2 процентна поена. Повећање доприноса за ПИО фонд умањује потребу да буџет Србије трансферише средства овом фонду, али, с друге стране, РФЗО ће се суочити с падом планираних прихода, па ће ребалансом бити пронађен начин којим ће се овај мањак средстава компензирати.

системски проблем који треба решити. У другој половини године РФЗО ће имати мање уплаћених доприноса, услед смањене стопе доприноса за здравство, и процењује се да ће доприноси бити мањи од планираних у износу од око 11-12 млрд динара. Имајући у виду високи текући суфицит, недостајућа средства до краја године и мере које ће вероватно уследити након ребаланса (смањење зарада), могуће је да финансије РФЗО у 2014. години буду у равнотежи и да се не јави потреба да Република трансферима покрива недостајуће приходе, при чему ипак постоји ризик да се трансфери Републике ка Фонду повећају у износу од неколико милијарди динара.

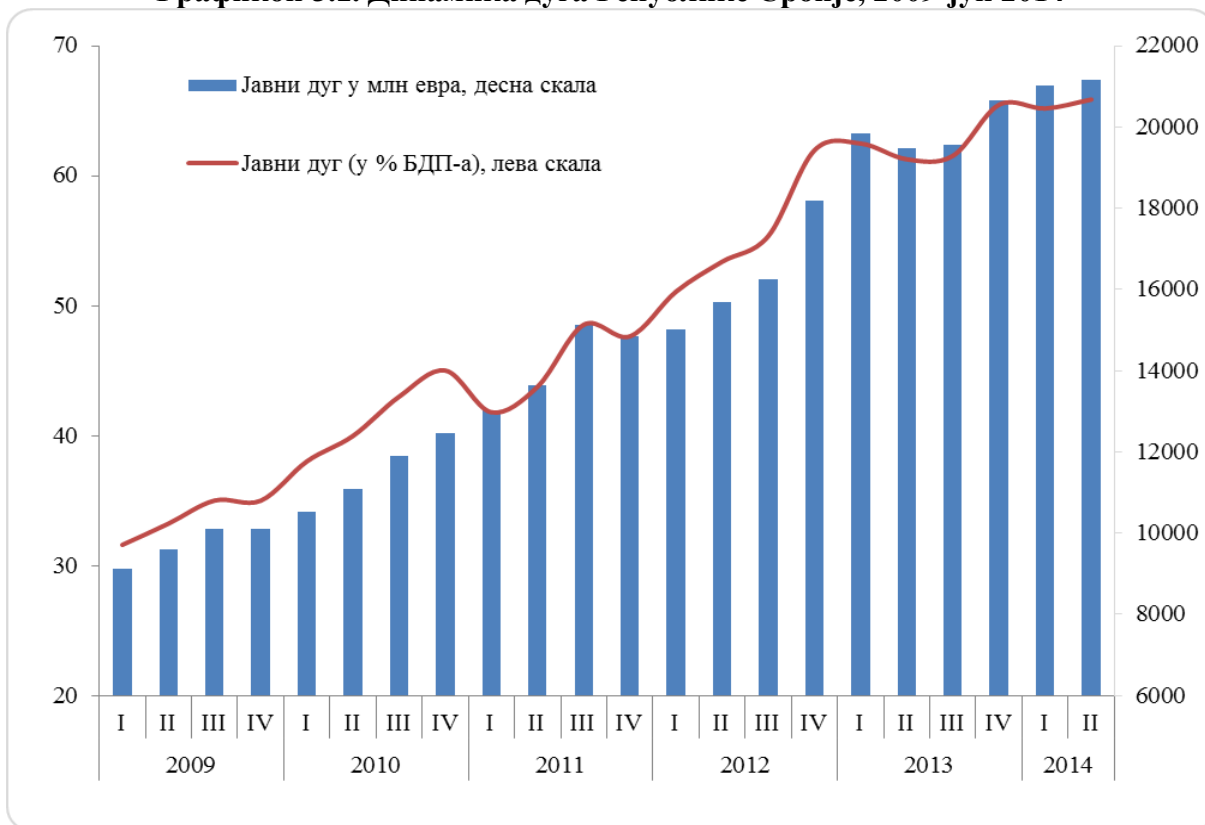
### **3.4 Јавни дуг у 2014. години**

**Јавни дуг Републике Србије је на крају јуна 2014. године достигао износ од 21,2 млрд евра, односно 66% БДП-а.** Фискални савет објављује податак о висини јавног дуга према дефиницији из Закона о буџетском систему, према којој јавни дуг представља укупни дуг централног нивоа власти, али и негарантоване дугове локалних јединица власти, јавног предузећа „Путеви Србије“ и Фонда за развој. Дуг Републике (директне обавезе и све издате гаранције) је на крају јуна износио 20,66 млрд евра, негарантовани дугови локалних самоуправа 454,5 млн евра, а Фонда за развој 46,2 млн евра - па је тако укупан дуг опште државе достигао износ од 21,16 млрд евра. За обрачун учешћа јавног дуга у бруто домаћем производу користимо последњу процену вредности номиналног БДП-а за 2014. годину<sup>36</sup>, која је за око 2% мања од првобитно прогнозираних 3.799 милијарди динара, па је дуг опште државе на крају јуна износио око 66% БДП-а. Разлика између податка о учешћу јавног дуга у БДП-у према обрачуну Фискалног савета у односу на податак који објављује Министарство финансија, по којем је дуг на крају јуна износио 63% БДП-а, јавља се по два основа: министарство посматра само дуг централног нивоа власти и још увек користи првобитну процену БДП-а, која се сасвим извесно неће остварити.

---

<sup>36</sup> За више детаља о разлозима снижавања пројекције БДП-а за 2014. години видети поглавље „Утицај макроекономских кретања на фискалне токове у 2014. години“.

**Графикон 3.1. Динамика дуга Републике Србије, 2009-јун 2014**



Извор: Управа за јавни дуг и обрачун Фискалног савета

**У првој половини 2014. године јавни дуг је повећан за око 500 млн евра.** Дуг Републике је током првих шест месеци повећан за 520 млн евра што је резултат дивергентних трендова – раста директних и смањивања индиректних обавеза. Директне обавезе Републике порасле су за 864 млн евра, од чега 682 млн евра представља пораст унутрашњег дуга, док је 182 млн евра раст спољних обавеза. Основни узрок снажног раста директних обавеза је појачано задуживање на домаћем финансијском тржишту. Наиме, држава је емитовала обвезнице и трезорске записе за чак 950 млн евра више него што је било неопходно за рефинансирање дужничких хартија од вредности које су доспевале у овом периоду. Смањењу унутрашњег дуга је највише допринело измиривање обавеза по основу старе девизне штедње у износу од око 230 млн евра. Обавезе Републике по основу издатих гаранција јавним предузећима и локалној власти су се у истом периоду смањиле за 144 млн евра. Тренд раздуживања постоји и у случају негарантованих дугова локалних јединица власти и Фонда за развој, који су у првој половини године смањени за око 20 млн евра.

**До краја године дуг опште државе би могао достићи забрињавајућа 73% БДП-а.** Јавни дуг је на крају 2013. године износио 65,5% БДП-а. Основне детерминанте које ће утицати на ниво јавног дуга Републике Србије на крају 2014. године су, пре свега, фискални дефицит и стопа привредног раста, а затим и кретања реалног девизног курса (због великог удела дуга у страним валутама од близу 80%) и државних депозита. Према пројекцијама Фискалног савета, буџетски мањак у 2014. години ће бити око 8,3% БДП-а, а привреда у благој рецесији са очекиваним падом реалног БДП-а између 0,5% и 1%. Уз претпоставке да се реални девизни курс динара у односу на евро неће битно мењати (реална ап्रेसијација би умањила учешће јавног дуга у БДП-у а реална деп्रेसијација повећала), као и да ће државни депозити крајем године бити на



приближно истом нивоу на којем су били на крају 2013. године, јавни дуг ће крајем 2014. године износити око 73% БДП-а.

**Анализа потреба за финансирањем и додатним задуживањем у другој половини године доводи нас до сличног закључка.** За финансирање дефицита Републике потребно је обезбедити још око 1 млрд евра, за шта је могуће искористити кредит од владе УАЕ у износу од 1 млрд долара уз додатно задуживање на домаћем финансијском тржишту или код пословних банака од око 200 млн евра. Пошто проблеми у пословању Србијагаса нису решени у првој половини године, како је најављено, ово предузеће наставља да послује са губицима, па ће највероватније бити неопходно издавање нове гаранције државе за набавку гаса за предстојећу грејну сезону у износу од око 150 млн евра. Постоје индиције да би држава у наставку године могла да повуче део кредита Европске инвестиционе банке (Апекс кредитна линија за подршку малим и средњим предузећима), односно ДПЛ кредита Светске банке који је повезан са процесом реструктурирања бивших друштвених предузећа. Повлачење ових средстава би повећало јавни дуг за неколико стотина милиона евра. Према оквирном плану финансирања из Закона о буџету предвиђена је и емисија еврообвезница у вредности од око 600 млн евра током 2014. године. Имајући у виду тренутно веома повољне услове задуживања за земље у региону, није искључено да се Влада одлучи на нову емисију, иако не постоје непосредне потребе за финансирањем, и тако искористи ниске каматне стопе на међународном тржишту. Наиме, разлика између цене задуживања Србије је, у поређењу са најразвијенијим земљама попут САД или Немачке, у последњих годину дана смањена за око 2 процентна поена, упркос погоршању домаћих макро-фискалних токова.<sup>37</sup> На тај начин, дуг опште државе би достигао износ од око 23 млрд евра, што је приближно 73% БДП-а. Могуће је да неке од могућности за задуживање неће бити искоришћене, као и да Влада за финансирање дела текућих обавеза користи средства депонована на својим рачунима. У том случају би пораст јавног дуга био нешто мањи, али ће на крају године свакако бити изнад 70% БДП-а. Међутим, у таквом сценарију би постојала потреба за већим задуживањем већ почетком следеће године, тако да ће предвиђени раст јавног дуга само бити одложен за неколико месеци.

**Поред високог нивоа, још више забрињава убрзани раст јавног дуга у последњих пет година.** Јавни дуг није одржив уколико расте брже од капацитета државе да га отплаћује, то јест, да би се дуг сматрао дугорочно одрживим неопходно је да његово учешће у БДП-у буде стабилно или се смањује, на довољно ниском нивоу<sup>38</sup>. Међутим, јавни дуг Србије је од почетка 2009. до краја 2013. године порастао за скоро 12 млрд евра, односно за око 35% БДП-а, што јасно указује на неодрживост домаћих јавних финансија. Детаљнија анализа узрока повећања јавног дуга указује на то да је висок фискални дефицит у највећој мери одговоран за овај раст, и то за око 27% БДП-а. Допринос издатих гаранција на задуживање јавних предузећа и локалних самоуправа, као и директних државних интервенција у банкарском сектору (докапитализације и пропале банке) процењујемо на приближно 7% БДП-а. Утицај преосталих фактора на

<sup>37</sup> Разлика између приноса српске обвезнице емитоване на међународном тржишту и приноса референтне доларске обвезнице исте рочности је од јуна 2013. године смањена за 210 базних поена (2 процентна поена), са 440 б.п. на 230 б.п. на крају јуна 2014. године.

<sup>38</sup> С очекиваним дугом од око 73% БДП-а на крају 2014. године, Србија је већ далеко изнад међународно препоручене горње границе која се сматра одрживом за земље сличног степена развијености од око 50% БДП-а, али и изнад границе дефинисаном фискалним правилом по коме је горњи праг задужености Републике Србије 45% БДП-а. Почетни ниво јавног дуга у процесу фискалне консолидације је значајан јер, што је већи јавни дуг потребно је веће фискално прилагођавање, односно већи примарни суфицит за стабилизацију учешћа јавног дуга у БДП-у.

динамику јавног дуга збирно процењујемо на око 1% БДП-а: јавни дуг је повећан због раста државних депозита за око 2,5% БДП-а односно 0,8% БДП-а због благе реалне депресијације динара, а смањен за око 2,3% БДП-а због прихода од приватизације у посматраном периоду. Уколико у анализу укључимо и 2014. годину, у којој се очекује рекордно висок буџетски дефицит од 8,3% БДП-а, јасно је да се неповољни трендови продубљују што повећава хитност стављања јавног дуга под контролу.

**Светска економска криза је делом одговорна за погоршање фискалних токова у Србији и осталим земљама региона.** Светска економска криза је, почев од 2009. године, снажно погодила регион Југоисточне Европе узрокујући оштар пад привредне активности и запослености, раст фискалног дефицита и јавног дуга у практично свим земљама региона. Основни узрок погоршања фискалних токова после кризе био је изражен пад јавних прихода, услед пада привредне активности и промене модела раста у односу на преткризни период, који се ослањао преваходно на домаћу тражњу и стога генерисао издашне јавне приходе. Међутим, упоредна анализа кретања фискалног дефицита и јавног дуга показује да је до највећег погоршања дошло управо у Србији, у којој бележимо највећи просечни фискални дефицит и пораст јавног дуга у посматраном петогодишњем периоду. Тако је јавни дуг Србије порастао скоро двоструко више у односу на регионални просек, док је фискални дефицит у просеку био за 1,5% БДП-а већи него у анализираним земљама (Табела 3.3).

**Табела 3.3 Фискална кретања у земљама региона у периоду 2009 – 2013**

Земља	Раст јавног дуга (у % БДП-а)	Просечан дефицит (у % БДП-а)
Албанија	15,8	-5,0
Босна и Херцеговина	11,8	-3,5
Бугарска	2,2	-1,4
Хрватска	30,5	-4,8
Мађарска	6,3	-1,8
БЈР Македонија	15,1	-3,0
Црна Гора	27,8	-4,7
Румунија	25,6	-4,6
<b>Србија<sup>39</sup></b>	<b>35,5</b>	<b>-5,3</b>
<b>Просек региона</b>	<b>19,0</b>	<b>-3,8</b>

Извор: ММФ април 2014, Фискални савет Републике Србије

**Основни разлог за лошију фискалну динамику у Србији је неадекватна реакција фискалне политике на кризу.** Већина земаља у региону је успела да смањи фискални дефицит на прихватљива 2-3% БДП-а, после иницијалног раста током 2009. и 2010. године, изузев Србије и Хрватске у којима је дефицит скоро континуирано растао. Посебно је импресиван пример Румуније, која је од 2010. године приступила спровођењу озбиљног пакета фискалне консолидације, а који је обухватао: смањење

<sup>39</sup> Сви подаци за земље региона су преузети из базе података Светског економског прегледа, априлска ревизија. Фискални подаци за Србију су преузети од Министарства финансија, а подаци за БДП из базе података РЗС-а. Потребно је напоменути да постоји методолошка разлика између домаће методологије обрачуна јавног дуга и методологије коју користи ММФ. Пошто су у дуг опште државе у Србији укључене све издате гаранције, без обзира на вероватноћу активирања, повећање јавног дуга у Србији би по методологији ММФ-а могло бити за око 1,5% БДП-а ниже, дакле 34% БДП-а (из укупних гаранција је потребно изузети предузећа која су у претходном периоду самостално отплаћивала гарантоване кредите, попут ФИАТ-а и ЕПС-а).

плата у јавном сектору за 25%, замрзавање пензија, подизање стопе ПДВ-а са 19% на 24%, укидање и ограничавање различитих облика социјалне помоћи и читав низ структурних реформи. За свега три године, фискални дефицит је смањен за скоро 5 процентних поена БДП-а (са 7,3% БДП-а у 2009. на 2,5% у 2012. години) и одржава се на том ниском нивоу.<sup>40</sup> Иако је и Србија спровела одређене мере штедње (пре свега контрола раста плата и пензија и повећање неколико пореских стопа), игнорисање кључних структурних проблема домаће економије је довело до тога да оно што је учињено не буде и довољно за стабилизацију јавних финансија. Према проценама Фискалног савета, од укупног повећања јавног дуга од скоро 12 млрд евра, преко 4 млрд евра се може приписати неоправданом номиналном повећању пензија за 21% током 2008. године, непосредно пре избијања кризе.<sup>41</sup> Лоше пословање јавних и осталих предузећа у државном власништву и интервенције у државним банкама су одговорни за раст јавног дуга од око 2,4 млрд евра. Због раста зарада у јавном сектору изнад правила индексације, који се може објаснити постојањем различитих бонуса и накнада, држава је морала да се задужи за око 600 млн евра, а слично толико је коштала и фискална децентрализација из 2011. године. На овај начин смо објаснили скоро 2/3 укупног повећања јавног дуга у периоду после кризе, а највећи део тог раста је могао бити избегнут благовременим одлукама из домена економске политике, којима би се отклониле постојеће структурне неравнотеже.

**Без снажног смањења фискалног дефицита и заокрета у путањи јавног дуга, Србија се у наредним годинама може суочити са озбиљним тешкоћама у финансирању текућих обавеза.** Србија током 2014. године неће имати проблема са ликвидношћу због, пре свега, високих државних депозита са којима се ушло у ову годину (према процени Фискалног савета бар 1 млрд евра), повећаног задуживања на домаћем финансијском тржишту и кредита владе Уједињених Арапских Емирата у износу од 1 млрд долара. Међутим, укупан износ потребан за финансирање дефицита и свих доспелих дугова, који је процењен на око 5,5 млрд евра, веома је висок за земље попут Србије. Бруто потребе за финансирањем су достигле 17% БДП-а, а без одлучног смањивања фискалног дефицита већ у 2015. години се може очекивати њихов даљи раст. То је изнад упозоравајуће границе која је за земље у развоју дефинисана на око 10% БДП-а и представља показатељ могућих проблема са ликвидношћу у будућности.<sup>42</sup> Повољни услови на међународном финансијском тржишту привремено су умањили ризик од неликвидности у земљама у развоју, па и у Србији. Наиме, експанзивна монетарна политика у развијеном делу света, пре свега у Сједињеним Америчким Државама и у Европској унији, узроковала је пад каматних стопа на међународном финансијском тржишту и преусмерила инвеститоре у потрази за већим приносом на тржишта обвезница земаља у развоју. Томе сведочи и кретање приноса српских еврообвезница, али и повећано интересовање инвеститора за државне обвезнице на домаћем финансијском тржишту, како динарске тако и деноминоване у еврима. Пондерисана просечна каматна стопа на динарске хартије од вредности је у 2014.

<sup>40</sup> Са поправљањем фискалне ситуације, плате у јавном сектору су касније повећане за 10%.

<sup>41</sup> Редовно усклађивање пензија са растом инфлације је током 2008. године износило 11%, међутим, ванредно су пензије повећане за додатних 21%. Ванредно номинално повећање пензија је довело до раста издавања за пензије за 850 млн евра на годишњем нивоу, што је у петогодишњем периоду узроковало раст јавног дуга за 4,25 млрд евра (односно преко 5 млрд евра ако се у анализу укључи и 2014. година).

<sup>42</sup> Учешће укупних потреба за финансирањем у БДП-у је један од индикатора које Међународни монетарни фонд користи за процену величине ризика од неликвидности државе. Земље у развоју које имају бруто потребе за финансирањем преко 10% БДП-а сврставају се у групу ризичнијих земаља које захтевају повећани надзор (за развијене земље је граница нешто виша – око 15% БДП-а). Staff Guidance Note for Public Debt Analysis in Market – Access Countries, IMF, May 2013.

години опала, али је и даље између 9% и 10% на годишњем нивоу, што у условима веома ниске инфлације обезбеђује знатно више приносе инвеститора у поређењу са приносом на хартије од вредности развијених земаља. Међутим, очекивани привредни опоравак и нормализација монетарне политике развијених земаља узроковаће раст каматних стопа у свету и на тај начин умањити атрактивност локалних финансијских тржишта, што може представљати велики проблем земаљама са великим потребама за финансирањем попут Србије. Према неким проценама, то би се могло догодити већ у другој половини 2015. године.

**Најава ФЕД-а о редукацији квантитативних олакшица представља пример изненадних промена услова на тржишту.** Индикативан пример могућих последица будућих изненадних промена финансијских услова на светском тржишту по економије у развоју су дешавања после саопштења ФЕД-а од 22. маја 2013. године да ће редуковати квантитативне олакшице. Најава смањења експанзивности монетарне политике у Сједињеним Америчким Државама је изазвала бурне реакције на светском финансијском тржишту и довела до низа негативних трендова у земаљама у развоју – нагле депресијације, одлива капитала и раста премије ризика. Наиме, инвеститори су саопштење ФЕД-а о постепеном смањењу квантитативних олакшица схватили као почетак краја периода ниских каматних стопа, што је довело до изненадног раста аверзије према ризику. Резултати студије ММФ-а на узорку од 21 земље у развоју за период од 22. маја до краја јуна 2013. године, показују да је то имало за последицу, у просеку, депресијацију локалних валута за 3%, раст каматних стопа на државне обвезнице за 1 процентни поен, док су цене акција пале за 7%.<sup>43</sup> Иако није обухваћена узорком, слично се догодило и у Србији – цена задуживања на међународном тржишту је за само месец дана порасла за 1 процентни поен, а динар је номинално депресирао према еврџу за 3,3% упркос израженим интервенцијама НБС. Међутим, студија је показала да нису све земље биле подједнако погођене – теже су прошле оне са већим потребама за екстерним финансирањем и макроекономским неравнотежама: високим текућим и фискалним дефицитом, лошијим изгледима за привредни раст, вишом инфлацијом, мањим девизним резервама и слабије развијеним финансијским тржиштем.

**Највећи извор осетљивости на екстерне шокове у финансирању су у случају Србије несређене јавне финансије.** Са разумним дефицитом текућег рачуна платног биланса од око 5% БДП-а, инфлацијом испод доње границе циљаног интервала НБС и девизним резервама од преко 10 млрд евра, највеће неравнотеже домаће економије су огроман фискални дефицит, висок јавни дуг и растуће потребе за финансирањем. Србија тренутно остварује користи у погледу услова задуживања и због усвојених важних реформских закона (закони о раду и пензијском и инвалидском осигурању), најављених озбиљних мера фискалне консолидације и склапања аранжмана са Међународним монетарним фондом на јесен. Међутим, уколико Влада одступи од најављиваних мера и одложи озбиљне реформе и резове, постоји изражен ризик да ће инвеститори изгубити поверење у намеру Србије да се реформише. То може имати за последицу раст каматних стопа, а у најгорем случају и изненадни прекид финансирања са несагледивим последицама по домаћу економију: драстично смањење текућих расхода (кашњење пензија и плата у јавном сектору и њихово смањење, као и резање свих других расхода), депресијацију динара, дубоку рецесију и на крају банкрот.

---

<sup>43</sup> “Impact of Fed Tapering Announcements on Emerging Markets“, P.Mishra, K. Moriyama, P. N’Diaye, L. Nguyen, IMF Working Paper, June 2014.

## 4. ОСНОВЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ФИСКАЛНУ КОНСОЛИДАЦИЈУ

### 4.1. Потребно смањење дефицита и преглед кључних мера

**Огроман дефицит у 2014. од 8,3% БДП-а и брз раст јавног дуга воде ка кризи – потребна је неодложна и одлучна реакција.** Фискални дефицит и јавни дуг се не могу повећавати и финансирати у недоглед. Тренутно релативно лако задуживање државе је привремено, засновано на очекивању инвеститора да ће се спровести најављена фискална консолидација и склопити нови аранжман са ММФ-ом. Околности ће се, међутим, брзо преокренути уколико јесен дочекамо без одлучних мера и кредибилног плана средњорочног фискалног прилагођавања.

**Потребно прилагођавање дефицита у средњем року процењујемо на око 1,7 млрд евра, али би уштеде морале да буду још веће – готово 2 млрд евра.** У наредне три године неопходно је смањити дефицит државе са неодрживих преко 2,6 млрд евра (колико процењујемо да ће износити у 2014. без нових мера Владе), на мање од милијарду евра. Требало би, међутим, водити рачуна да ће у том периоду и неки расходи морати да порасту, попут плаћања за камате (због растућег јавног дуга) и јавних инвестиција (које су тренутно недовољне). Због тога ће за смањење дефицита од 1,7 млрд евра у наредне три године неопходно бити да се остваре уштеде од скоро 2 млрд евра.

**Главни узрок фискалних проблема Србије јесу лоше пословање јавних предузећа и неодрживо висок ниво издвајања за пензије и плате у јавном сектору.** Лоше пословање државних и јавних предузећа тренутно кошта државу око милијарду евра годишње,<sup>44</sup> а последњих година трошкови нарочито расту, јер је држава принуђена да преузме враћање кредита која неуспешна предузећа (Србијасис, Галеника, бивши ЈАТ, Железнице) нису у стању сама да отплаћују. Издвајања за пензије тренутно износе готово 14% БДП-а, а за плате готово 11% БДП-а,<sup>45</sup> што значи да се чак четвртина свега што привреда произведе потроши на пензије и плате у јавном сектору. За земљу развијености Србије, одрживи ниво издвајања за пензије је око 10% БДП-а, а за плате у јавном сектору око 8% БДП-а, као што је и дефинисано Законом о буџетском систему.

**Неопходно је решавање проблема јавних и државних предузећа који тренутно потапају јавне финансије.** Уколико би држава довела у ред своја предузећа, могла би да оствари фискалне уштеде од 400 до 500 милиона евра (од потребне готово 2 млрд евра). То, међутим, неће бити ни лако ни брзо. Проблеми државних предузећа се односе на вишак запослених, партијско (непрофесионално) управљање, негативну селекцију унутар предузећа, ниске цене производа, ниску наплату, технолошку заосталост и многе друге слабости које се не могу отклонити преко ноћи. Што је још горе, проблеми јавних и државних предузећа у 2014. настављају да расту уместо да се решавају. Сада постоји већ и озбиљан ризик да неуспешно пословање убедљиво највећег државног предузећа, ЕПС-а, постане фискални трошак и величином проблема потпуно уруши јавне финансије Србије. Србијасис и даље не наплаћује гас који испоручује Азотари, Петрохемији, Метанолско-сирћетном комплексу, градским топланама и многим другима. Уместо да се, као што је најављено и предвиђено буџетом, судбина Железаре Смедерево реши у првој половини 2014, држава сада

<sup>44</sup> За више детаља видети студију Фискалног савета: „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“.

<sup>45</sup> Ово су издвајања за зараде буџетских корисника и вредност не укључује запослене у јавним предузећима и предузећима у реструктурирању.

поново покреће производњу у том предузећу и повећава фискални трошак. Уз све то, постоји и ризик да ће још нека од државних банака захтевати фискалну интервенцију.

**Потребно је смањење пензија и плата у јавном сектору од 15% већ приликом ребаланса буџета.** Уштеде на пензијама и платама су критичне за успех фискалне консолидације, јер не само што дају највеће фискалне ефекте (око 800 млн евра за смањење пензија и плата од 15%),<sup>46</sup> већ су и једина мера фискалне консолидације која своје пуне ефекте има већ у 2015. години. Све друге мере своје највеће ефекте не могу да имају пре 2016. године, а неке чак ни тада. Дакле, смањење плата и пензија од 15% је фискално највећа и најбржа мера, економски је оправдано јер се отклања главни структурни проблем јавних финансија, али је из угла политичке економије свакако најтежа од свих мера. Све ове чињенице указују да би је требало спровести одмах – приликом ребаланса буџета за 2014. годину.

**Смањење плата и пензија без решавање проблема јавних и државних предузећа је бесмислено, а решавање проблема јавних предузећа без смањења плата и пензија недовољно – мора и једно и друго.** Смањење плата и пензија од 15% и довођење у ред јавних и државних предузећа заједно решавају 2/3 проблема у јавном финансијама и морају се посматрати у пакету. Уколико се јавна и државна предузећа не доведу у ред, њихово лоше пословање ће поништити све уштеде остварене на другим местима.<sup>47</sup> То се већ догађа током 2014. године, јер су губици и додатни фискални трошкови само два предузећа у државном власништву, Србијагаса и Железаре Смедерево, већи од свих уштеда које се добијају увођењем „солидарног пореза“ и повећањем умањене стопе ПДВ-а са 8 на 10%. С друге стране, у јавности се могло чути и да би унапређењем пословања јавних и државних предузећа смањење пензија и плата у јавном сектору постало излишно. То није тачно, јер само уштеде на државним предузећима нису довољне да обезбеде 1,2-1,3 млрд евра колико вреде у пакету са смањивањем плата и пензија, већ највише 400-500 млн евра. На графикону 4.1. приказали смо путање дефицита и јавног дуга уколико се: 1) спроведе свеобухватна фискална консолидација, 2) уколико се из консолидације изостави смањење плата и пензија од 15% (а да се уместо тога спроведе само већ најављено смањење плата од 10%), а све друго спроведе и 3) уколико изостане решавање проблема јавних и државних предузећа (а спроведе се смањивање пензија и плата). У графикону се показује да је заустављање раста јавног дуга и избегавање кризе могуће једино уколико фискална консолидација буде свеобухватна.

**Отпочињање реформи (запосленост и зараде у јавном сектору, пензијска реформа, сузбијање сиве економије и друге) имаће пресудан утицај на смањивање дефицита у 2016. и 2017. години – уколико изостану биће потребно ново смањење плата и пензија.** Током 2014. и 2015. године планирано је да се спроведу реформе које ће у средњем року имати велики утицај на смањење фискалног дефицита. Оне су трећи неопходан чинилац фискалне консолидације јер ће кроз неколико година дати преосталих 700 млн евра уштеда – уколико се отпочну одмах. Охрабрујуће је што су, након вишегодишњег одлагања, неке од тих реформи почеле да се спроведе, а на припреми других се ради. Фискални савет подржава недавно усвојене измене *Закона о пензијском и инвалидском осигурању* које ће омогућити да пензијски систем буде одрживији и праведнији, а фискални трошкови мањи. Такође, усвајање измена *Закона о*

<sup>46</sup> При том би се укинуо „солидарни порез“.

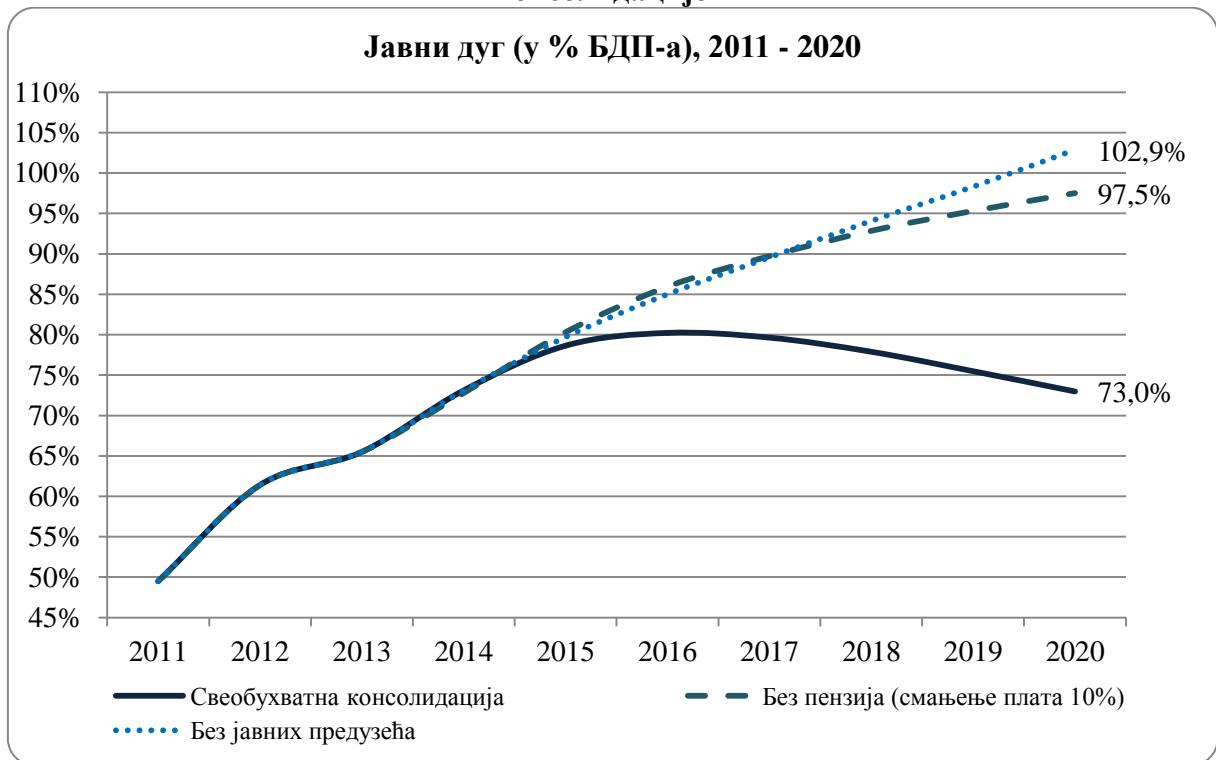
<sup>47</sup> Уколико не би дошло до довођења у ред јавних предузећа, њихов фискални трошак би наставио да се повећава у наредним годинама. Дакле, решавање проблема јавних предузећа би у средњем року смањило фискални дефицит за 400-500 млн евра у односу на 2014. годину, али би нерешавање ових проблема у истом периоду повећало фискални дефицит за приближно једнак износ.

*раду*, поред неспорних других ефеката, посматрамо и као први корак у реформи запослености у јавном сектору (задржавање и привлачење квалитетних запослених и отпуштање вишкова и неквалитетних). До краја године је најављена и *реформа платних разреда* у јавном сектору, што такође подржавамо. На крају, амбициозно (вероватно и нереално) планирано *сузбијање сиве економије* у 2014. години није се десило, али и на овом пољу се уочавају одређени помаци који могу да најаве (реалнија) постепена побољшања у наредним годинама.

**Продаја Телекома, делова ЕПС-а, билатерално задуживање могу да краткорочно поспеше ликвидност државе, али нису значајан део решења за фискалне проблеме.** Приватизације Телекома, Дунав осигурања, вероватно и делова ЕПС-а економски су оправдане. Средства која би се добила на овај начин су, међутим, недовољна и никако не решавају највеће проблеме јавних финансија Србије – могла би финансирати садашњи дефицит тек неколико месеци, а евентуални утицај на смањење јавног дуга би био релативно мали и привремен. Слично томе, задуживање државе билатералним уговорима уз ниску каматну стопу свакако је пожељно, али скрећемо пажњу на то да смо и у прошлости већ имали периоде лаког и јефтиног задуживања. Тада је олакшано финансирање високог дефицита имало чак и неповољан ефекат по јавне финансије, јер је довело до одлагања спровођења непопуларних мера. Последица – погоршана ситуација сада захтева још драстичније мере

На крају ове тачке приказани су прегледни графикон и прегледна табела фискалне консолидације какву предлаже Фискални савет. У графикону 4.1. приказана је путања јавног дуга у случају спровођења предложене фискалне консолидације, али и шта би се десило са јавним дугом уколико би из фискалне консолидације изостало решавање проблема јавних предузећа или смањење пензија и зарада. У Табели 4.1. приказали смо најбитније мере фискалне консолидације, могуће уштеде које би оне донеле, време до њихових пуних ефеката и ризике.

**Графикон 4.1. Пројекције јавног дуга са свеобухватном и непотпуном фискалном консолидацијом**



\*Путање јавног дуга не укључују могуће једнократне промене услед реституције (повећава јавни дуг), приватизације и евентуалне корекције БДП-а (смањује јавни дуг), што би се углавном међусобно потрло, а у сваком случају утицало би само на тренутни ниво учешћа јавног дуга у БДП-у, али не и на приказане трендове



**Табела 4.1. Преглед најбитнијих мера фискалне консолидације**

	Могуће уштеде (млн евра)	Време пуних ефеката	Тренутна ситуација	Ризици
Јавна и државна предузећа	400-500	Наредне 3-4 године	Неповољна - проблеми се убрзано повећавају уместо да се смањују	Велики - професионални (план и рационализација броја запослених, одговарајуће цене, наплата потраживања, техничка унапређења и инвестиције и друго) и политички (интересне групе)
Смањење плата и пензија 15%	800	2015. година	Чека се политичка одлука	Ниски - евентуално изузимање из смањења зарада појединих категорија јавног сектора
Сузбијање сиве економије	300-350	Наредне 2-3 године	Започете персоналне промене у Пореској управи, неки позитивни ефекти већ видљиви: наплата доприноса и акциза на нафтне деривате у порасту, акцизе на цигарете у паду	Умерени - за сада на добром путу, али тек предстоје главни изазови
Реформе (зарада и запошљавања, пензијска реформа и др)	300-400	Наредне 2-3 године, за пензијску реформу дуже	Усвојен реформски закон о ПИО, ради се на подацима из централног регистра, почетак реформе платних разреда најављен за јесен, нема информација о плановима рационализације на локалу, здравству, просвети, државној администрацији...	Ниски - за пензијску реформу, Умерени - за платне разреде, Високи - за отпуштање вишкова
Укупно	≈ 1.900	до 2017. године	Неповољно - трендови дефицита, раст проблема јавних предузећа  Повољно - још увек ниске каматне стопе, политичко окружење	Највећи ризик - довођење у ред пословање јавних предузећа

## 4.2. Полазна основа за фискалну консолидацију и главне неравнотеже јавних финансија Србије

**Фискална позиција Србије се погоршава из године у годину – дефицит државе процењујемо на 8,3% БДП-а (преко 2,6 милијарди евра), а јавни дуг на крају 2014. године на око 73% БДП-а.** Дефицит од 8,3% БДП-а<sup>48</sup> је највећи у Европи, а раст јавног дуга са нивоа мањем од 30% БДП-а у 2008. на преко 70% БДП-а на крају 2014. године најбржи је у поређењу са свим земљама сличним Србији. Важно је напоменути да овако велики дефицит у 2014. није последица привремених и једнократних чинилаца, попут утицаја поплава и/или рецесије у којој се налази привредна активност. Проблеми у јавним финансијама су структурни, јер држава систематски и дужи низ година троши више средстава него што прикупља. То значи и да се проблем неће отклонити без снажних буџетских мера (не би се решили аутоматски са опоравком привредне активности).

**Више различитих чинилаца довело је јавне финансије Србије у овакву ситуацију, а најбитнији су погоршање пословања јавних и државних предузећа и неодрживо повећање издвајања за пензије и плате.** До 2008. јавне финансије Србије имале су проблеме, али нису биле неодрживе. Са избијањем кризе, на јесен 2008. године, привреда улази у рецесију и јавни приходи се трајно смањују. Тада би оптималан економски одговор на промењену реалност био постепено прилагођавање јавних расхода, најбоље започињањем структурних реформи које би у средњем року не само умањиле дефицит, већ и подстакле привредни опоравак – али је он изостао. Уместо тога, реакције државе на кризу су биле двосмислене и у крајњем исходу економски неповољне. С једне стране, спровођене су појединачне мере штедње, али су, са друге стране, усвајане политички мотивисане и фискално неодговорне мере. Најнеодговорније је било ванредно и потпуно неосновано повећање пензија 2008. године, да би 2011. уследиле и фискално неодговорне измене Закона о финансирању локалне самоуправе. Лоше управљање јавним и државним предузећима и банкама, довело је до тога да огроман трошак њиховог неуспешног пословања преузме држава. Иако не постоје потпуно поуздани подаци о кретању запослености у јавном сектору, постоје индиције да је број запослених повећаван, док су запослени у приватном сектору губили посао. Последица свих ових чинилаца је де се учешће јавних прихода у БДП-у смањило са 42,8% БДП-а из 2008. године на 40,5% БДП-а у 2014, а учешће јавних расхода повећало са 44,8% БДП-а на чак 48,8% БДП-а – последично дефицит је постао неодржив.

**Проблем јавних финансија у Србији су велики јавни расходи, а не ниски јавни приходи и тај проблем би требало отклонити штедњом, а не повећањем пореза.** Учешће јавних прихода од мало преко 40% БДП-а је одговарајуће за земљу развијености Србије и не би га требало знатније повећавати.<sup>49</sup> У наредним годинама учешће јавних прихода би могло да порасте за око 1% БДП-а, по основу сузбијања сиве економије (што би требало да буде најважнија приходна мера фискалне консолидације). Ниво расхода од преко 48% БДП-а је, међутим, неповољан и неусаглашен са

<sup>48</sup> Ово је дефицит који би се остварио без нових мера Владе. Уколико се ребалансом уведу нове мере, на пример смањење пензија и плата у јавном сектору, дефицит би био нешто нижи.

<sup>49</sup> Фискална статистика у Србији још увек не прати у потпуности међународну методологију. Отуда је учешћа јавних прихода и расхода у Србији потребно повећати за 1,9 процентних поена БДП-а (колико износе доприноса на терет послодавца у сектору државе) како би се добиле фискалне статистике упоредиве са осталим европским државама.

економским развојем Србије. Стога економски аргументи јасно указују на то да би фискална консолидација морала да се првенствено заснива на смањењу јавних расхода. Такође, искуства земаља које су спроводиле фискалну консолидацију показују да она има веће изгледе на успех уколико се спроводи смањењем јавних расхода, а не повећањем пореза.

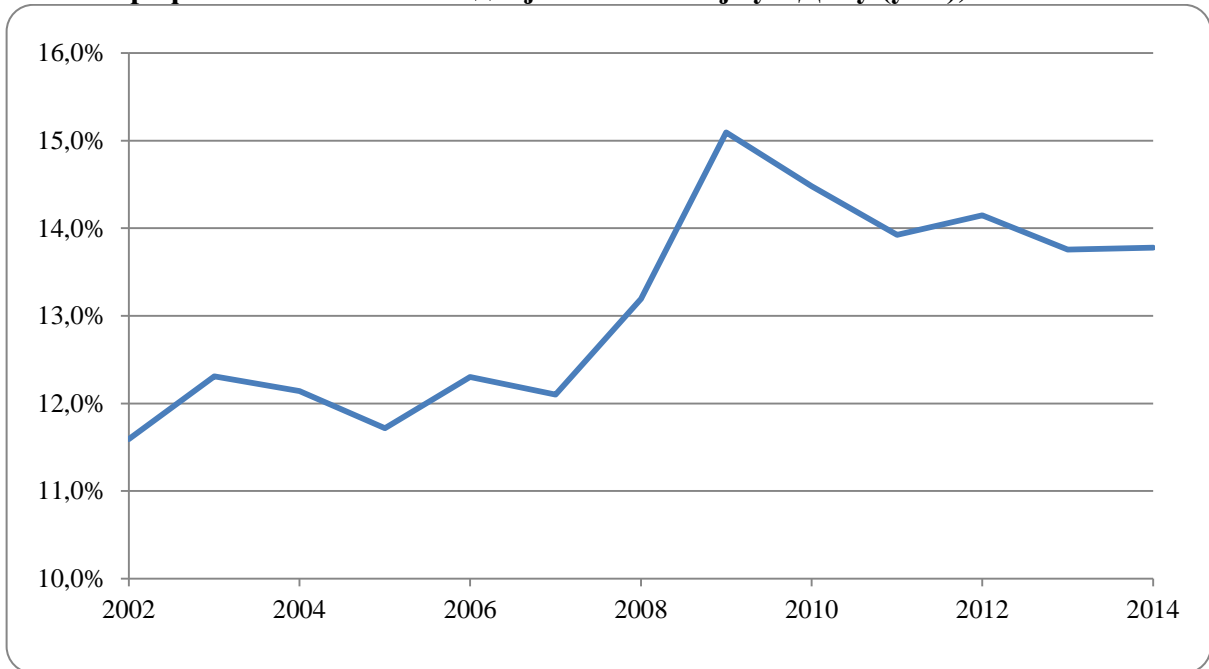
**У структури јавних расхода највећи дебаланс су превелика издвајања за пензије и плате.** По издвајањима за пензије од скоро 14% БДП-а Србија је неславни рекордер у Европи. Искуства из упоредивих европских земаља сугеришу да транзициона земља попут Србије може да издржи пензијске расходе у висини од 10% БДП-а, што уједно представља и ниво дефинисан Законом о буџетском систему. Расходи за плате запослених у државном сектору Србије, као проценат бруто домаћег производа, такође одступају од пожељног нивоа и највиши су у Источној Европи. Уколико би се учешће плата у БДП-у мерило по упоредивој методологији ЕУ,<sup>50</sup> плате запослених у сектору државе чиниле би 12,8% БДП-а Србије. То је знатно више од просека упоредивих земаља Источне Европе (који износи 9,5% БДП-а), али је такође знатно више чак и од просека развијених земаља Западне Европе који износи 11,6% БДП.

**Непосредни узрок неодрживо високих расхода за пензије у Србији јесу велика ванредна повећања пензија током 2008. године.** Током 2008. године пензије су, поред редовног усклађивања за инфлацију од 11%, два пута ванредно повећане – 11% у фебруару и 10% у новембру месецу – укупно чак за 34%. Оба ванредна повећања су била неоснована. Ванредно повећање у фебруару се догодило по основу усклађивања пензија са просечном зарадом. Међутим, Републички Завод за Статистику (РЗС) је тада лоше мерио и прецењивао просечну зараду у Републици за преко 10% што је накнадно постало јасно када је РЗС ревидирао своју методологију обрачуна просечних зарада. Друго ванредно повећање пензија из новембра 2008. године било је резултат популистичких предизборних обећања. Укупно посматрано, пензије су током 2008. године повећане за 20% више него што је било оправдано на основу економских показатеља – и то их је повећало осетно више него што домаћа привреда може да финансира. У Графикону 4.2. приказано је учешће пензија у БДП-у од 2002. године. Напомињемо и да је просечно учешће пензија у БДП-у у Источној Европи мало испод 10% БДП-а.

---

<sup>50</sup> Према методологији ЕУ, државна издвајања за плате се мере као *брutto-2*, односно у њих се укључују и доприноси на терет запосленог. У нашем законодавству та издвајања су дефинисана као *брutto-1*. Ми ћемо само за потребе поређења са другим земљама користити и за Србију методологију ЕУ по којој су издвајања за плате веће (12,8% БДП-а), а у преосталом делу извештаја користимо домаћу методологију. Закон о буџетском систему прописује да се расходи за *брutto-1* зараде запослених у сектору државе стабилизују на нивоу од 8% БДП-а што је еквивалентно расходима од 9,5% БДП-а за *брutto-2* зараде, у складу са међународним стандардима праћења јавних расхода за запослене.

**Графикон 4.2. Учешће издвајања за пензије у БДП-у (у %), 2002-2013**



**Без одлучног смањења расхода за пензије неће бити могуће успешно успоставити одрживи модел привредног развоја.** Неодрживо висока издвајања за пензије захтевају или велики дефицит (што Србија више не може да финансира) или натпросечно велико пореско оптерећење чијом би применом српска привреда изгубила конкурентност у односу на друге државе региона и мотивисала још већи број привредних субјеката да делимично или потпуно послује у сивој зони. Мере пензијске реформе, попут повећања старосне границе за пензионисање жена и увођења пенала за превремено пензионисање, јесу неопходне како би се обезбедила одрживост пензијског система у средњем и дугом року. Међутим, ове мере (заједно са ниском индексацијом раста пензија каква тренутно важи) не би могле да спусте учешће пензија у БДП-у на потребних 10% пре 2024. године. У кратком року једина мера која може да омогући економски и фискално неопходне уштеде на пензијама је њихово линеарно смањење.

**Ризик од сиромаштва је мањи у случају пензионера у односу на остале грађане Републике Србије.** Према последњим подацима из истраживања СИЛК (Анкета о приходима и условима живота коју спроводи РЗС), најнижу стопу ризика од сиромаштва од свих старосних категорија имају управо особе старије од 65 година. И сва друга статистичка истраживања указују на то да су пензионери (и поред потпуно другачијег утиска у јавности) заправо мање социјално угрожена категорија становништва од других.<sup>51</sup> Из угла сиромаштва највише су угрожени незапослени и остарела лица која се нису квалификовала за пензију. Важно је напоменути да се минимална пензија, која износи 13.000 динара и представља институт превенција сиромаштва у старости, не би смањивала приликом линеарног смањења пензија. Такође, јасно је да је ситуација која је најжалост тренутно често присутна у Србији, а која се често користи и као аргумент против смањења пензија – да пензионери издржавају незапослену децу и друге чланова домаћинства – заправо сама по себи апсурдна, економски неодржива и погубна за будуће генерације и перспективу

<sup>51</sup> Тако, на пример, подаци за 2010. године показују да је 9,2% становника Републике било испод апсолутне границе сиромаштва, при чему је 6,1% пензионера било сиромашно

Републике Србије у годинама и деценијама које долазе. Проблем велике незапослености не може се компензовати неодрживим издвајањима за пензије, она ће овај проблем само увећати.

**Неодрживо високи расходи за зараде последица су прекомерног броја запослених у државном сектору и високог нивоа зарада у односу на могућности привреде.** Номиналне зараде у сектору државе су за више од 30% веће од регистрованих зарада у приватном сектору. Чак и када се узме у обзир да су запослени у државном сектору у просеку школованији од запослених у приватном сектору, као и да се у делу приватног сектора не пријављују пуни износи зарада, и даље остаје валидан закључак да су зараде у државном сектору за око 15% више од упоредивих зарада у приватном сектору. Такође, у државном сектору постоје нерационалности и вишак запослених који је потребно рационализовати системским секторским реформама у наредним годинама.

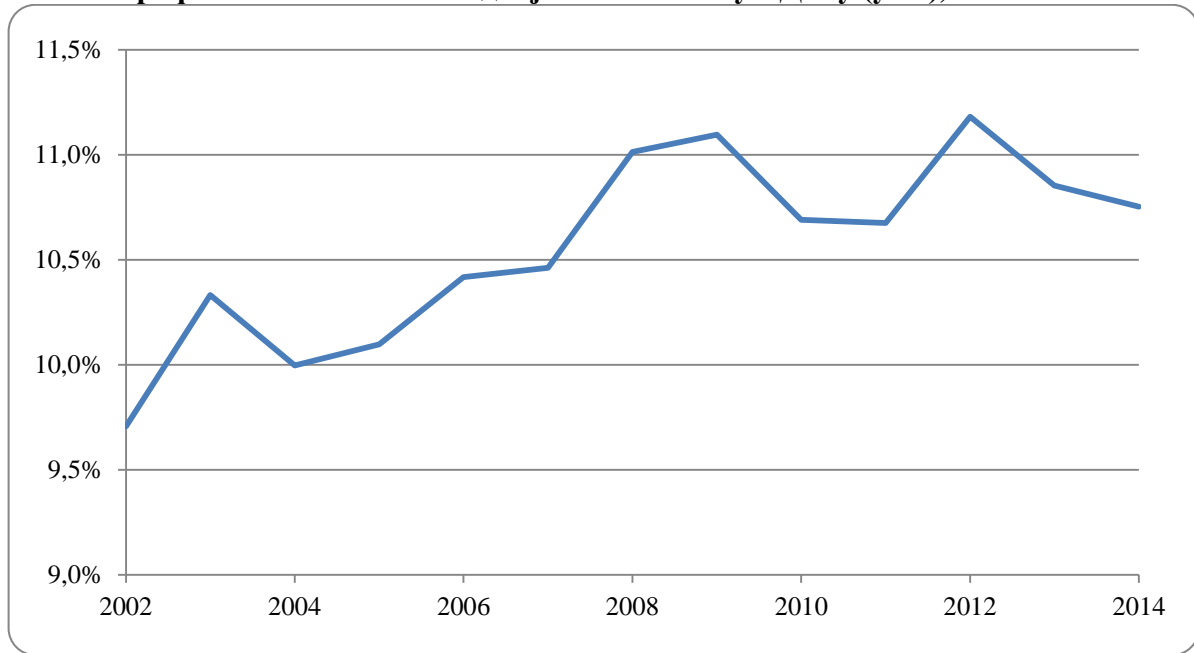
**Вишак запослених у државном сектору је озбиљан структурни проблем који захтева системски приступ и вишегодишње истрајне реформске мере.** Проблем прекомерних расхода за запослене у државном сектору је присутан у Србији већ дужи низ година. Тако је, на пример, Фискални савет у још у мају 2012. године упозорио да су расходи за зараде радника у државном сектору Србије у периоду 2008-2010. године били највиши у Источној Европи. Досадашњи покушаји рационализације расхода за запослене у државном сектору, попут програма добровољног одласка запослених из школства и здравства током 2006. и 2007. године, односно покушаја добровољног смањења запослених у локалним самоуправама 2009. и 2010. године – нису дали очекиване резултате јер се радило о *ad hoc* мерама које нису биле део ширег системског приступа решавању проблема нерационалног запошљавања у сектору државе.<sup>52</sup>

**Смањење номиналног нивоа зарада у кратком року и смањење броја запослених у средњем року представљају реформске приоритете у оквиру рационализације расхода за зараде запослених у државном сектору.** Као што је поменуто, ниво просечних зарада у државном сектору Србије је виши у односу на упоредиви ниво зарада у приватном сектору и овај проблем је неопходно решити номиналним једнократним смањењем зарада. Додатно, проблеме неуједначеног нивоа зарада радника са истим квалификацијама и неадекватно вредновање радника са различитим/високим нивоом квалификација је потребно решавати системским увођењем упоредивих платних разреда који ће покривати цео сектор државе. Такође, кључно је искористити информације из централног регистра запослених за започињање секторских реформи које ће омогућити значајно смањење нерационалног високог броја запослених у државном сектору. У овом контексту приоритету су системски оквир за смањење броја запослених у локалним самоуправама, рационализације мреже школа у Републици и последично смањење броја наставног особља (које се током година повећавало, упркос смањењу броја ђака), рационализације здравственог система и елиминисање знатног вишка не-медицинског особља, као и рационализација великог броја државних и квази-државних агенција.

---

<sup>52</sup> Добровољни одласци уз отпремнину мотивисали су одлазак дела најквалитетнијих запослених у јавном сектору, док су они најлошији, са најмањим шансама на тржишту, по правилу остајали. На пример, отказ уз отпремнину да једини наставник математике у школи, у којој постоје три наставника географије. Уз све то, било је и примера злоупотреба и вишеструког узимања отпремнина.

**Графикон 4.3. Учешће издвајања за плате у БДП-у (у %), 2002-2013**



**Морају се знатно умањити висока фискална издвајања за трошкове јавних и државних предузећа.** Здрав систем јавних финансија не подразумева велика фискална издвајања за подршку државним и јавним предузећима, као што је тренутно случај у Србији. У неким земљама ЕУ субвенционису се одређене делатности (попут железничког саобраћаја), али нигде не постоји ситуација да тако велики број државних предузећа и у тако великом финансијском износу непосредно зависи од помоћи државе (Србијагас, Галеника, Железара Смедерево, Железнице, Ресавица, практично сва предузећа у реструктурирању). Поуздан индикатор који би указао колики би био подношљив ниво фискалних издвајања за финансирање јавних и државних предузећа – не постоји. Било би дакле пожељно да се огромни фискални трошкови државних предузећа која сада износе око 3% БДП-а (милијарду евра годишње) сведу на испод 1% БДП-а, али и да се не користе за имплицитно и директно покривање њихових губитака, већ за подршку њиховом расту и развоју.

**Сива економија је већа него у упоредивим земљама, а током 2013. године, је била у додатном порасту.** Учешће сиве економије у БДП-у Србије процењено је на око 30% БДП-а.<sup>53</sup> Током 2013. године (која није била обухваћена ФРЕН-овом студијом), дошло је до додатног раста пореске недисциплине, па процењујемо да је учешће сиве економије у БДП-у сада и нешто веће од 30% БДП-а.<sup>54</sup> Средњорочно би учешће сиве економије могло да се спусти на ниво земаља Централне и Источне Европе које износи око 26% БДП-а, што би онда имало повољан утицај на повећање јавних прихода за око 1% БДП-а. Ови резултати међутим неће доћи преко ноћи, како је било нереално планирано буџетом за 2014. годину. За сузбијање сиве економије морале би да се спроведу свеобухватне мере из домена казнене политике, координације и повећања ефикасности различитих државних служби, промене у условима пословања и друго.

<sup>53</sup> Истраживање ФРЕН, 2013,: „Препоруке за формализацију сиве економије и њени ефекти на економски раст у Србији“.

<sup>54</sup> Фискални савет, 2013, „Оцена фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“. Интересанто је приметити да током 2014. године нема назнака даљег продубљивања пореске недисциплине, чак има и неких позитивних наговештаја код акциза на нафтне деривате и доприноса.

Међународне студије показују да је најбитнији чинилац пословања у сивој зони, вероватноћа откривања недозвољених радњи. Стога је за сузбијање сиве економије најбитније спровести реформу и унапредити рад Пореске управе и инспекцијских служби.

**Недовољна су издвајања за јавне инвестиције, а издвајања за плаћање камата ће наставити да расту, јер расте јавни дуг.** Нису сви јавни расходи у Србији превелики за економску снагу Србије – издвајања за јавне инвестиције су недовољна. У 2013. години јавне инвестиције су износиле свега 2,3% БДП-а, а ситуација ни у 2014. години неће бити много повољнија. За земљу попут Србије, оптималан ниво јавних инвестиција био би 4-5% БДП-а. Главни разлог за низак ниво инвестиција у Србији је њихово вишегодишње неефикасно извршавање. Тако је 2014. године планирано буџетом да јавне инвестиције износе 3,6% БДП-а, а њихово извршење ће вероватно бити на нивоу од 2,7% БДП-а. То уједно значи да би фискални дефицит у 2014. години био око 9% БДП-а да није било ових „уштеда“ на инвестицијама. У наредним годинама се мора повећати ефикасност извршења јавних инвестиција, али то значи и да ће јавни расходи по овом основу морати да порасту. Други фискални расход који ће да расте у наредним годинама је плаћање камата. Све док расте јавни дуг (а он расте и у 2014. години и наставиће да расте још неколико наредних година), морају да расту и издвајања за плаћање камата. Издвајања за камате су порасла са 0,6% БДП-а колико су износила у 2008. години на преко 3,2% БДП-а у 2014. години и наставиће да расту и у наредним годинама (на шта се такође мора рачунати приликом фискалне консолидације).

**Политички предуслови за спровођење неопходне фискалне консолидације у начелу сада су бољи него раније.** Политичко уцењивање за време трајања коалиционих Влада било је један од главних разлога повећања фискалног дефицита и директно је довело до неоправданог ванредног повећања пензија у 2008. години, усвајања штетног Закона о финансирању локалне самоуправе, али и великих губитака појединих државних и јавних предузећа која су била партијски вођена. Сада у Србији постоји парламентарна већина најјаче странке, тако да мањински коалициони партнери више немају могућност уцењивања. Такође, изјаве званичника указују да је фискална консолидација приоритет Владе и јавност би требало да је припремљена на будуће „болне“ мере.

**Глобално финансијско тржиште је још увек наклоњено Србији, али се резони морају направити одмах.** Каматна стопа која би се овог тренутка могла добити на десетогодишње обвезнице процењена је на око 4,5% (најниже од 2008). То је за 1,5-2 п.п. више него што плаћају Шпанија и Италија и за око 1 п.п. више него што плаћа Португал. Релативно ниске каматне стопе на задуживање последица су комбинације глобалних и локалних трендова. Глобално, каматне стопе су тренутно на историјски најнижем нивоу, а локално, инвеститори добро оцењују тренутну политичку ситуацију у земљи (одлучује једна странка), реторику у којој важно место заузима смањење фискалног дефицита, али и очекују да ће доћи до аранжмана са ММФ-ом крајем године. Ако се ова очекивања, међутим не испуне, инвеститори ће нас брзо казнити и каматна стопа ће нагло да порасте. Такође, требало би водити рачуна да су и глобални трендови привремени и да су тренутне процене да ће за око годину дана каматне стопе на светском тржишту почети осетно да расту. То такође упућује на закључак да је неопходно направити велике резове фискалног дефицита у 2015. години, јер би се смањила потреба за задуживањем када камате порасту, али би се и амортизовао очекивани светски раст каматних стопа смањењем ризика Србије.

### 4.3. Мере фискалне консолидације

За одрживост јавних финансија Србије потребно је у средњем року смањити фискални дефицит са садашњих 8,3% БДП-а на испод 3% БДП-а. То значи да би дефицит требало да се смањи са садашњих преко 2,6 млрд евра на испод милијарду евра. На овај начин би се омогућило заустављање растућег учешћа јавног дуга у БДП-у и његово постепено смањивање у наредним годинама. Смањење дефицита од око 1,7 млрд евра, међутим, значи де ће уштеде (и повећање прихода сузбијањем сиве економије) морати да износе готово 2 млрд евра, јер ће у исто време расти расходи за камате и јавне инвестиције.

**Најбоље би било да програм фискалне консолидације траје три године.** Уштеде од готово 2 млрд евра не могу да се спроведу одједном или у кратком року. То би било еквивалентно смањењу пензија и плата у јавном сектору од око 35% или огромном повећању пореза, што би дотукло домаћу привреду и било социјално неприхватљиво. Због тога је за успешно спровођење фискалне консолидације потребан средњорочни, кредибилан програм прилагођавања. С друге стране, управо због ниског кредибилитета Србије, превише спора фискална консолидација која би трајала пет, шест година, била би унапред осуђена на неуспех. Требало би, такође, имати у виду и политички циклус у ком би се фискална консолидација спроводила, пошто постоје емпиријски докази да у изборној години постоји мања склоност ка смањивању фискалног дефицита,<sup>55</sup> па би оздрављење јавних финансија требало завршити пре следећих избора. Због тога сматрамо да је далеко најбоље да се фискално прилагођавање изврши у року од три године (до 2017. године) и то уз нови аранжман са ММФ-ом, а да другачија динамика није економски оптимална и да носи превелике ризике.

**Фискалном консолидацијом је потребно не само остварити неопходне уштеде већ и отклонити највеће неравнотеже јавних финансија.** Као што је већ показано, највеће неравнотеже јавних финансија Србије односе се на превелика издвајања за плате и пензије, трошкове државних предузећа, а Србија има и веће учешће сиве економије у БДП-у у односу на упоредиве земље. Управо то би требало да буду и главна места за уштеде. Даља смањења расхода за јавне инвестиције, социјалну помоћ, па и набавку робе и услуга<sup>56</sup> економски су неоправдана и на њима не би требало додатно штедети (мада би у оквиру истих или нешто већих расхода средства могла да буду много ефикасније потрошена и, у случају социјалне помоћи, много боље таргетирана).

**Решавање проблема у јавним и државним предузећима неопходан је услов за фискалну консолидацију и област у којој се могу остварити уштеде од 400 до 500 млн евра.** Државна и јавна предузећа представљају област у којој су могуће велике фискалне уштеде, али уједно су и највећа опасност за успешно спровођење фискалне консолидације. Уколико се не доведе у ред пословање предузећа губиташа попут Србијагаса, Железаре, у новије време Дунав осигурања и других, свака фискална

<sup>55</sup> Мада емпиријска истраживања показују да то заправо нема никаквог утицаја на изборне резултате, а да у развијеним и старим демократијама постојање фискалног дефицита у изборној години чак смањује вероватноћу реизбора.

<sup>56</sup> Према у јавности постоји уверење да су овде могуће велике уштеде, највећи део ових расхода заправо одлази директно на пружање услуге грађанима, на пример за набавку лекова и медицинске опреме, опреме намењене за безбедност грађана и друго, што не би требало смањивати. Расходи за набавку робе и услуга у Србији заправо нису велики у поређењу са другим земљама, а њихово смањење у претходне две године је делом било последица усвајања новог Закона о јавним набавкама који је усложнио процедуре набавки. Те „уштеде“ не можемо у општем случају оценити позитивно.



уштеда је бесмислена, јер ће се уштеђена средства (као и до сада) одлити на неуспешно пословање ових предузећа. Тренутно највећи фискални ризик је ЕПС, који годинама послује неуспешно, а далеко је највеће јавно предузеће и са великим обавезама чије враћање гарантује држава. Уколико ЕПС не буде у стању да сам сервисира своје обавезе, то би вероватно потпуно урушило јавне финансије Србије и фискална консолидација би онда била немогућа. Јавна и државна предузећа представљају, с друге стране, велику могућност за уштеде. Целокупна уштеда од 3% БДП-а (колико процењујемо да тренутно државу коштају предузећа у њеном власништву) неће моћи да се постигне, али су уштеде до 1,5% БДП-а у периоду до 2017. године вероватно могуће. Најбитније мера је да се одмах престане са издавањем нових гаранција на задуживање Србијагаса, Железаре и других, јер би и само заустављање издавања нових гаранција временом донело фискалне уштеде.<sup>57</sup> Унапређење пословања или решавање судбине предузећа која примају директне субвенције из буџета (Ресавица, на пример) је други извор уштеда. На крају, унапређење пословања јавних и државних предузећа би повећало и фискалне приходе по више основа.<sup>58</sup>

**Смањење плата у јавном сектору и пензија од 15% даје уштеде од око 800 млн евра.** У контексту фискалних уштеда, ово је појединачно највећа мера, једина мера која свој пуни ефекат има у 2015. години и нема велике ризике имплементације – па је због тога кључна и неизбежна. Из угла уштеда, далеко је битније смањивање пензија него плата. На пензијама би се остварило око 70% од укупних уштеда услед смањивања пензија и плата од 15%.<sup>59</sup> Због тога било каква могућност да се остваре неопходне уштеде, а да се не смањују пензије – не постоји. Већ је речено да је смањење пензија и плата у јавном сектору економски оправдано, јер је њихово учешће у БДП-у превисоко (привреда не може да финансира оволика издвајања). Међутим, чак и са смањењем од 15%, њихово учешће у БДП-у остало би и даље превисоко, изнад 10% БДП-а (пензије) и 8% БДП-а (плате). Дакле, за трајну одрживост пензија и плата у јавном сектору биће неопходно и додатно спровођење пензијске реформе и реформе зарада и запошљавања (отпуштање вишкова). Одрживи ниво издвајања за пензије и плате ће се постићи тек у средњем и дугом року, а њихово краткорочно смањење од 15% је неопходна мера, али чак ни оно није довољно да се отклони неравнотежа у јавним финансијама.

**Сузбијање сиве економије би могло да смањи фискални дефицит за 300-350 млн евра.** Простор за сузбијање сиве економије и повећање јавних прихода несумњиво постоји, али до тога неће доћи лако и без ризика. Важно је напоменути да једноставне и медијски атрактивне мере попут различитих пореских амнестија и акција (као што је била „нулта толеранција“) у прошлости нису давале никакве резултате и да их не би требало очекивати ни у будућности. Да би се заиста сузбила сива економија потребан је вишегодишњи опсежан и систематичан рад на решавању овог проблема – пре свега на реформисању Пореске управе и инспекцијских служби и унапређењу закона и процедура. Уколико се то деси у наредних пола године, до 2017. године би могло да дође до повећања јавних прихода за око 1% БДП-а. Први кораци које Влада чини у овој

---

<sup>57</sup> Ова предузећа би у идеалном случају у наредне две до три године могла да буду способна да преузму враћање својих дугова које тренутно плаћа држава и тако смање фискални дефицит. Међутим, чак и ако држава настави да отплаћује њихове постојеће кредите до краја, та отплата ће се углавном завршити до 2018. године када истиче највећи део дуга Србијагаса. Критично за фискалне уштеде је, дакле, да нема нових гаранција за задуживање несолвентних предузећа, јер ће се чак и у том случају кроз неколико година смањити фискални дефицит.

<sup>58</sup> На пример, повећањем прилива од ПДВ-а ако се повећају цене и наплата њихових услуга, веће уплате пореза за коришћење државних ресурса, а за најуспешније и већа уплата дивиденди.

<sup>59</sup> Јер се заједно са смањењем плата смањују и порези на зараде и доприноси, а такође овом приликом би се морао укинути и солидарни порез.

области су донекле охрабрујући, мада највећи део посла тек предстоји. Извршене су персоналне промене у Пореској управи, неки закони се мењају и уводе се нове процедуре које ће ослободити више капацитета за инспекцијске послове. За сада је битно истаћи да је велики раст пореске недисциплине из 2013. године у 2014. години по свему судећи заустављен – што такође може бити добар знак.

**Реформе зарада и запослености и пензијска реформа би могле да дају просталих 300-400 млн евра уштеда.** Највеће уштеде, које процењујемо на око 0,8-0,9% БДП-а (260-290 млн евра) дало би отпуштање вишкова у буџетском сектору, пензијска реформа би дала додатних 0,15-0,2% БДП-а (око 50 млн евра), док је реформа зарада (увођење системског оквира платних разреда у државном сектору) фискално приближно неутрална, али веома битна за успостављање одрживе структуре запослености и ефикасног функционисања државног сектора. Још једном подсећамо да најважнија мера из ове групе реформи, отпуштање вишка запослених, не може да буде добровољно и линеарно, већ да мора да буде засновано на јасним плановима рационализације. Да би се ти планови направили, први неопходан услов, информације из централног регистра запослених, постоје. Други неопходан корак је такође направљен усвајањем измена Закона о раду, за који очекујемо да ће бити модел и за измену закона који регулишу рад у државном сектору. Пун ефекат уштеда, уколико до рационализације запослених дође током 2015. и 2016. године, могао би се очекивати до 2017. године. Најбитнији корак за пензијску реформу је практично већ направљен усвајањем измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, што Фискални савет у потпуности подржава. Пензијска реформа нема толико велики ефекат у средњем року (мада ни он није занемарљив), али у дугом року су њене фискалне уштеде велике.

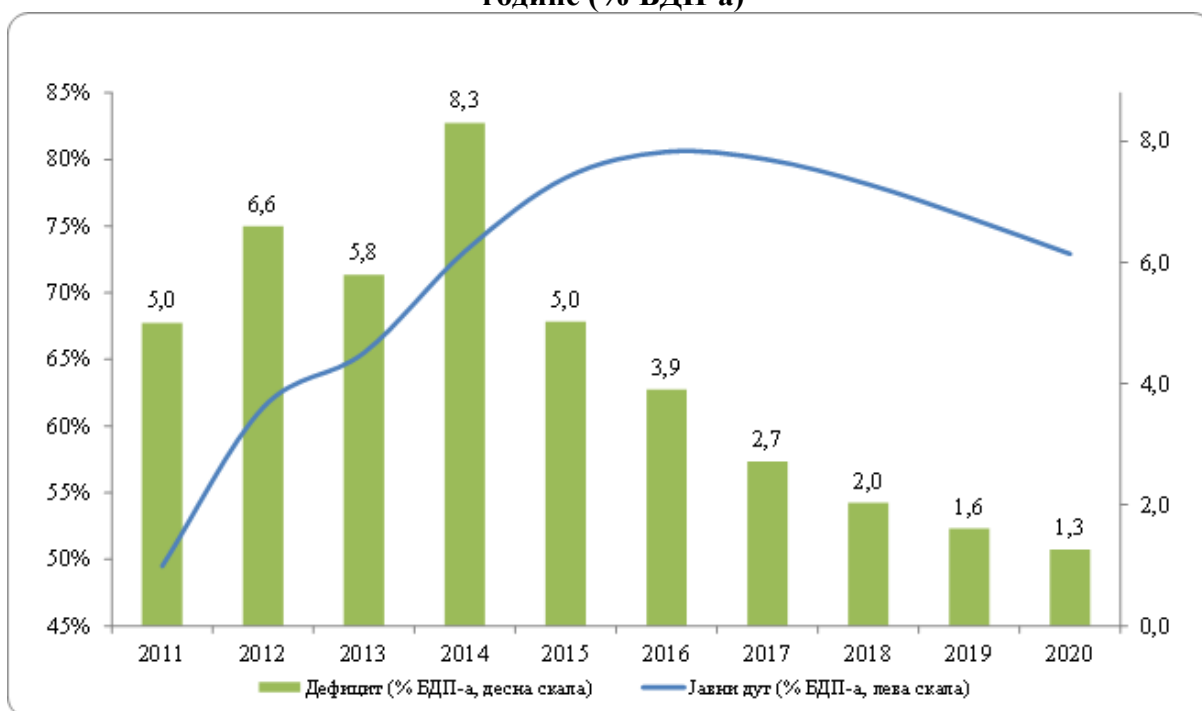
#### 4.4. Пројекције

**Предложене мере фискалне консолидације обезбеђују прилагођавање од 5,6% БДП-а у наредне три године и заокрет у путањи јавног дуга у 2017. години.** У графикону 4.4. приказано је кретање дефицита и путања учешћа јавног дуга у БДП-у током предложене фискалне консолидације. Уколико се спроведу све кључне мере, фискални дефицит би до 2017. године могао да се смањи са 8,3% БДП-а на 2,7% БДП-а, а јавни дуг би могао да достигне око 80% БДП-а у 2017. години, а затим би почео да се смањује.<sup>60</sup> Требало би међутим напоменути да су ово пројекције идеалног учинка свих приказаних фискалних мера, а да ће у реалност њихови ефекти (бар за неке од мера) највероватније нешто подбацити, а и неки ризици ће се вероватно активирати. Чак и под таквим, реалнијим, околностима, уколико се доследно спроведу мере које предлаже Фискални савет, дефицит у 2017. години би био око 3% БДП-а, а јавни дуг би почео да опада најкасније од 2018. године.

---

<sup>60</sup> Почеће да се смањује као учешће у БДП-у, у апсолутним износима јавни дуг ће наставити да расте све док постоји дефицит.

**Графикон 4.4. Фискална консолидација, дефицит и јавни дуг до 2020. године (% БДП-а)**



**Прва године фискалне консолидације је кључна.** Највеће прилагођавање фискалног дефицита од преко 3 п.п. БДП-а (са 8,3% БДП-а на 5% БДП-а) би се, по предлогу Фискалног савета, десило у првој години спровођења фискалне консолидације, јер би се до тада спровеле фискално најиздашније мере – смањење пензија и плата. Снажно смањивање дефицита у првој години спровођења фискалне консолидације (*front-loading*) је правило у готово свим случајевим успешне фискалне консолидације. Такво прилагођавање је битно због кредибилитета читавог програма, јер са знатно мањим дефицитом читава фискална консолидација после тога постаје мање ризична – што ће бити награђено и већим поверењем инвеститора. Једна од последица снажног прилагођавања дефицита у 2015. години је и могући привремени негативан утицај на привредну активност<sup>61</sup> коју би смањење фискалног дефицита за око 3% БДП-а могло да обори за око 1 п.п. БДП-а (што је укључено и у пројекције). Због тога би фискалну консолидацију требало спроводити у пакету са другим промишљеним мерама монетарне и фискалне политике, које би биле усмерене на подстицај привредном расту. И појачана активност на обнови земље после поплава крајем 2014. и у 2015. години могла би да ублажи знатан део краткорочних негативних ефеката које би фискална консолидација могла да има на раст привреде.

**У средњем року би се ефектуирале знатне уштеде од реформи и унапређења пословања државних предузећа.** У 2016. и 2017. години дефицит наставља да се смањује за преко 1% БДП-а годишње (графикон 4.4). Премда је у питању смањивање дефицита државе кроз две или три године, сада се поставља темељ за то смањење. Због тога је кључно да се, уз већ усвојене законе о ПИО и раду (које је Фискални савет подржао), израде планови рационализације запослености у јавном сектору, настави са

<sup>61</sup> Питање је да ли се уопште може говорити о смањењу привредне активности због спровођења фискалне консолидације, јер би без ње врло вероватно у 2015. години Србија ушла у кризу јавног дуга при којој би смањење БДП-а било далеко веће. Утицај фискалне консолидације на БДП смо извели на основу претпостављеног фискалног мултипликатора за текућу потрошњу од око 0,3.

ефикасним променама законске регулативе, реформише Пореска управа и инспекцијске службе и друго. Кашњење у спровођењу ових реформи би довело до тога да се фискални дефицит не смањи довољно у 2016. и 2017. години, што би онда могло поново захтевати нове болне краткорочне мере у тим годинама.

**Након 2017. године фискални дефицит би наставио да се смањује – због продуженог деловања реформи спроведених током фискалне консолидације, али и смањивања расхода за камате.** Последња година у којој би дошло до нешто осетнијег смањивања дефицита била би 2018. година, зато што се тада завршава отплата готово свих гарантованих кредита које је преузела држава. Међутим, и након 2018. године фискални дефицит би постепено наставио да се смањује ка свом циљаном нивоу од око 1% БДП-а.<sup>62</sup> Покретачи смањивања дефицита у дугом року били би пензијска реформа, која је практично већ дефинисана усвајањем доброг Закона о ПИО, и смањење издвајања за камате до ког би дошло након преокрета растуће путање јавног дуга (за који очекујемо да ће да се деси у 2017. години), али и очекиваног смањења каматне стопе по којој би се задуживала Србија уколико успешно спроведе фискалну консолидацију.

**Пројекција је прављена уз макроекономске претпоставке тако да оне што реалније одражавају утицај фискалне консолидације на макроекономске токове, имајући у виду актуелне и очекиване трендове у домаћој економији и у окружењу.** Због снажне фискалне контракције у 2015. години, услед смањивања плата и пензија, за 2015. годину је предвиђен привремени реални пад БДП-а од око 1%. Међутим, због раста поверења у одрживост домаћих јавних финансија и спроведених структурних реформи, већ од 2016. године предвиђен је осетно бржи привредни опоравак у односу на период пре фискалне консолидације. Стопе реалног раста су пројектоване тако да се већ од 2017. године достигне потенцијална стопа раста, која се тренутно процењује на 3-4%. Због поправљања стања јавних финансија очекује се благи пад динарских и девизних реалних каматних стопа након прве, кључне године фискалне консолидације. Реални девизни курс динара у односу на евро је пројектован тако да одражава разлику између прогнозираних стопа привредног раста за Србију и Европску унију.

---

<sup>62</sup> Циљни ниво дефицита је дефинисан Законом о буџетском систему на 1% БДП-а.