

ПРИМЉЕНО: 21. 03. 2017



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 021-01-1/2017-03
Датум: 20. март 2017. године
Немањина 17
Београд

Орг.јед.	Број	Прилог	Вредности
03	02-694/17		

НАРОДНА СКУПШТИНА
Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења
јавних средстава

Београд
Трг Николе Пашића 13

Поштовани,

На основу члана 92а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/03-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16), у прилогу дописа достављамо Вам Извештај о раду Фискалног савета за 2016. годину.

С поштовањем,



ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Давле Петровић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2016. ГОДИНУ

Београд, март 2017. године

1. Уводне напомене

Неконтролисани фискални дефицити и акумулирање јавног дуга угрожавају економску стабилност, развојне перспективе државе и добробит будућих генерација. Одговорна фискална политика је транспарентна, предвидива и стара се о фискалним ризицима. У Србији су изменама и допунама Закона о буџетском систему у октобру 2010. године установљени Фискални савет и фискална правила. Нова институција и нови принципи у фискалном систему Републике Србије треба да помогну у остваривању фискалне и финансијске стабилности, транспарентности и предвидивости.

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Народна скупштина је 31. марта 2011. године донела одлуку о избору чланова Фискалног савета, а полагањем заклетве пред Народном скупштином, 5. априла 2011. године, Фискални савет је преузео дужност. Фискални савет састоји се од три члана, а за вршење стручних и административних послова образује стручне службе. Функционисање Фискалног савета одређено је Законом о буџетском систему.

Мисија Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике с аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, независном анализом фискалне политике и подстицањем стручних расправа о фискалној политици.

Да би испунио постављене циљеве, Фискални савет проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Владиних докумената, даје независну и кредибилну оцену економске политике, процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности, процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала фискална правила која је утврдила.

Током поступка припреме и доношења буџета, Фискални савет обавља различите функције:

- Припрема мишљење на нацрт о фискалној стратегији и доставља мишљење министру. Са прибављеним мишљењем Фискалног савета, министар припрема предлог Фискалне стратегије. Уколико се деси да нека препорука Фискалног савета није унета у Фискалну стратегију, то се обавезно констатује и наводе разлози за такву одлуку, а достављено мишљење Фискалног савета се у целини прилаже уз Фискалну стратегију и доставља Влади, која Фискалну стратегију, након усвајања, доставља на разматрање Народној скупштини;

- Припрема анализу предлога закона о буџету, закона о завршном рачуну буџета, процене о фискалним утицајима предлога закона.

Фискална правила постављају ограничења пред фискалну политику, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила несигурност у погледу будуће фискалне политике.

Општим фискалним правилима одређује се, прво, циљни средњорочни фискални дефицит и, друго, максимални однос дуга према БДП-у. Општа фискална правила одређују да циљни годишњи фискални дефицит у средњем року износи 1% БДП-а. При томе се, да би се омогућила антициклична фискална политика, примењује формула за одређивање фискалног дефицита. Формула зависи од фискалног дефицита у претходној години, циљног дефицита и реалне и потенцијалне реалне стопе раста БДП-а. Друго опште фискално правило одређује да дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 45% БДП-а.

Посебна фискална правила обезбеђују да се смањење фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко смањења текућих јавних расхода. Циљ посебних фискалних правила је и да се промени структура јавне потрошње у правцу смањења расхода и повећања јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода за плате и пензије на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће плата општег нивоа државе у БДП буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%. Повећање плата и пензија може се вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП да буде 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће плата општег нивоа државе, односно пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао произлазе из законских овлашћења и обавеза из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16), као матичном закону али и из других прописа које примењује у свом раду.

Фискални савет је, у 2016. години, својим деловањем тежио да допринесе одрживој фискалној политици и указивао је на пожељне правце и мере за оздрављење јавних финансија Србије.

2.1. Извештаји, анализе, оцене и мишљења

- 1) Оцена Фискалне стратегије и проблеми у спровођењу структурних реформи од 1. марта 2016. године;
- 2) Фискална кретања, у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020. године од 20. јуна 2016. године;
- 3) Мишљење на Предлог закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи од 19. августа 2016. године;

- 4) Оцена фискалних кретања и структурних реформи у 2016. години од 28. октобра 2016. године ;
- 5) Оцена Методологије управљања пројектним циклусом и Уредбе о реализацији капиталних пројеката од 23. новембра 2016. године;
- 6) Оцена Предлога измена и допуна Закона о буџетском систему од 28. новембра 2016. године;
- 7) Оцена Предлога закона о буџету за 2017. годину и Фискалне стратегије за период од 2017-2019. године од 8. децембра 2016. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима

- 1) Извештај о раду Жалбене комисије Фискалног савета за 2015. годину број: 021-01-2/2017-04 од 25. јануара 2016. године;
- 2) Стратешки план интерне ревизије за период од 2016. до 2018. године број: 110-00-1/2016-03 од 29. јануара 2016. године;
- 3) Стратегија управљања ризицима у Фискалном савету број: 110-00-2/2016-03 од 10. фебруара 2016. године;
- 4) Годишњи финансијски извештај за 2015. годину, број: 401-00-10/2016-03 од 25. марта 2016. године;
- 5) Извештај о систему финансијског управљања и контроле и Интерне ревизије за 2015. годину број: 401-00-15/2016-03 од 24. марта 2016. године;
- 6) Извештај о раду Фискалног савета за 2015. годину број: 021-01-3/2016-03 од 30. марта 2016. године;
- 7) Извештај о обављеној интерној ревизији у Фискалном савету за 2015. годину број: 401-00-16/2016-03 од 9. маја 2016. године;
- 8) Меморандум о сарадњи Народне скупштине Републике Србије - Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Фискалног савета број: 337-00-1/2016-03 од 19. септембра 2016. године;
- 9) Одлука о коришћењу службених мобилних телефона број: 120-01-3/2016-03 од 1. новембра 2016. године;
- 10) Одлука о изменама и допунама Одлуке о образовању Стручних служби Фискалног савета број: 110-00-3/2016-03 од 23. децембра 2016. године;
- 11) Пословник о изменама и допунама Пословника о раду Фискалног савета број: 110-00-4/2016-03 од 23. децембра 2016. године;

- 12) Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручним службама Фискалног савета број:110-00-5/2016-03 од 23. децембра 2016. године.
- 13) Извештај Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2016. годину, који се односи на примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности број: 021-01-6/2016-03 од 11. јануара 2017. године.

3. Запослени

За вршење стручних и пратећих послова образоване су Стручне службе Фискалног савета.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Фискалном савету, систематизовано је укупно 17 извршилаца, од чега су два извршиоца државни службеници на положају, а 15 су државни службеници на извршилачким радним местима.

Од 17 систематизованих извршилаца, запослена су пет извршиоца и са три члана Фискалног савета то је укупно осам запослених државних службеника и именованих лица.

Фискални савет је током 2016. године, поред осам запослених и именованих лица, ангажовао пет лица по уговору о привременим и повременим пословима, за стручне послове, те следи да је послове из свог делокруга рада обављао са укупно 13 запослених и ангажованих лица.

За обављање стручних послова, послова интерне ревизије и превођења, којима се обезбеђује функционисање стручних служби, добили смо сагласност Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине Републике Србије, за додатно радно ангажовање: пет лица по уговору о привременим и повременим пословима, преводиоца и лектора, по потреби, 3-4 пута годишње и интерног ревизора, за једну ревизију у току године.

4. Средства за рад

Рад Фискалног савета и његових стручних служби финансира се из буџета Републике Србије.

На основу Споразума о давању на привремено коришћење дела пословног простора број: 361-01-1/2011-02 од 16. јуна 2011. године, са Народном банком Србије, Фискални савет користи шест канцеларија на VI спрату, у Београду, Немањина 17.

5. Планирана и извршена средства буџета у 2016. години

5.1. Извод Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину

		ФИСКАЛНИ САВЕТ	38.805.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Приходи из буџета	38.805.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	38.805.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	38.805.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	38.805.000
		Плате, додаци и накнаде	
	411	запосленима (зараде)	14.128.000
	412	Социјални доприноси на терет послодаваца	2.894.000
	413	Накнаде у натури	60.000
	414	Социјална давања запосленима	1.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	700.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.000.000
	422	Трошкови путовања	1.100.000
	423	Услуге по уговору	18.000.000
	425	Текуће поправке и одржавање	40.000
	426	Материјал	680.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	200.000

5.2. Извршење буџета од 01.01.2016. до 31. 12. 2016. године

	Одобрено	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде) запослених	14.128.000	11.275.362	79,81
412 Социјални доприноси на терет послодавца	2.894.000	2.018.290	69,74
413 Накнаде у природи	60.000	0	0
414 Социјална давања запосленима	1.000	0	0
415 Накнаде трошкова за запослене	700.000	530.792	75,83
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000	0	0
421 Стални трошкови	1.000.000	926.875	92,69
422 Трошкови путовања	1.100.000	798.714	72,61
423 Услуге по уговору	18.000.000	15.735.042	87,42
425 Текуће поправке и одржавање	40.000	9.720	24,00
426 Материјал	680.000	568.492	83,61
483 Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000	0	0
512 Машине и опрема	200.000	5.160	2,58
Укупно:	38.805.000	31.868.447	82,12

5.3. Извод Закона о буџету Републике Србије за 2017 годину

		ФИСКАЛНИ САВЕТ	39.354.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Приходи из буџета	39.354.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	39.354.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	39.354.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	39.354.000
		Плате, додаци и накнаде	
	411	запосленима (зараде)	19.362.000
	412	Социјални доприноси на терет послодаваца	3.418.000
	413	Накнаде у натури	1.000
	414	Социјална давања запосленима	1.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	759.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.320.000
	422	Трошкови путовања	1.000.000
	423	Услуге по уговору	12.450.000
	425	Текуће поправке и одржавање	40.000
	426	Материјал	631.000
	481	Дотације невладиним организацијама	120.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	250.000

6. Сарадња

6.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је добра и пре свега се одвијала кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. Фискални савет је овом одбору представљао, пре саопштавања широј јавности, налазе и резултате својих извештаја које, према Закону о буџетском систему, подноси Скупштини Републике Србије.

Фискални савет се у току године обраћао Одбору за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, сходно Одлуци овог одбора, о поступку за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима и додатно радно ангажовање у службама Народне скупштине и независних државних органа и организација.

На седници Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, која је одржана 18. јула 2016. године, Фискални савет је образлагао свој Извештај о раду за 2015. годину и одговарао на питања посланика.

Сарадња са представницима Владе и Министарством финансија била је добра и у више наврата је заједнички анализирана динамика фискалних агрегата, кретања јавног дуга, резултати фискалне консолидације и друге теме од економског значаја. Фискални савет је и у 2016. години углавном прикупљао фискалне податке преко сајта Министарства финансија, као и шира јавност. По објављивању јавних података, Министарство финансија је благовремено достављало детаљније извештаје Фискалном савету, што је наставак добре праксе из претходног периода. Напредак у сарадњи с Министарством финансија представља почетак достављања података о дневном извршавању прихода и расхода буџета Републике почев од марта 2015. године.

У току 2016. године остварена је добра сарадња и са:

- Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које нам је доставило све тражене податке о главним пројектима у железничкој и путној инфраструктури, о степену изграђености главних путних праваца, о реализацији кредита из којих се финансирају радови у области железничке и путне инфраструктуре, као и податке о планираним капиталним пројектима;

- Министарством рударства и енергетике о стању у енергетском сектору и у јавним предузећима из делокруга њиховог рада;

- Пореском управом, која нам је доставила податке у вези са највећим дужницима правних лица из приватизације;

- Управом за јавне набавке у вези са даљим унапређењем процеса јавних набавки и утрошеним средствима корисника јавних средстава;

- ЈП „Србијасгас“ који је нам је доставио податке у вези са степеном наплате гаса у 2015. и 2016. години и стању потраживања највећих дужника;

- Управом за заједничке послове републичких органа остварена је добра сарадња у обезбеђивању одговарајућих услуга. Поред стандардних процедура набавке канцеларијског материјала, Управа је успешно извршавала обавезу редовног ажурирања садржаја на нашој интернет страници.

Представници Фискалног савета су учествовали на више конференција и стручних скупова у организацији пословних удружења и других организација, с циљем упознавања шире јавности о актуелном стању у јавним финансијама и потребним реформским мерама.

6. 2. Међународна сарадња

Током 2016. године Фискални савет је одржао састанке са представницима међународних организација и институција.

У сусретима с представницима *европских институција* (Делегација Европске уније, Европска комисија, Европски парламент, ЕЦБ, ЕБРД и КФВ банка) теме о којима се говорило биле су стање у јавним финансијама и перспективе српске привреде, предприступни преговори, секторске реформе (нарочито предузећа у државном власништву и реформа Пореске управе).

У разговорима са представницима *Светске банке* разматрани су систем зарада у јавном сектору и модалитети предстојеће реформе у овој области, реформа пензионог система у циљу успостављања његове дугорочне одрживости и пословања јавних предузећа, у чијим реформама учествује Светска банка.

Састанци са сталним представником *Међународног монетарног фонда* у Србији и представницима преговарачке мисије из Вашингтона били су посвећени текућим фискалним кретањима и напретку у спровођењу структурних реформи у оквиру аранжмана Владе Републике Србије са овом међународном финансијском институцијом. Фискални савет је информисао представнике ММФ-а о својим анализама, макро-фискалним пројекцијама и ставовима о постигнутим резултатима на пољу планираних реформи.

У посебним сусретима са техничким мисијама *Међународног монетарног фонда* разматране су могућности за унапређење буџетског процеса Србије и за борбу против сиве економије.

Агенције за процену кредитног рејтинга (Fitch Ratings и Standard and Poors) биле су упознате са фискалном динамиком, предузетим мерама из области фискалне политике, ризицима у јавним финансијама и средњорочним програмом фискалне консолидације.

У току 2016. године, на предлог *амбасада* Норвешке, Сједињених Америчких Држава, Велике Британије, Немачке, Данске, Швајцарске и Шпаније

и њихових економских одељења, који су били заинтересовани за општу и економску ситуацију у земљи и оцене и анализе Фискалног савета, Фискални савет се састао са њиховим представницима и разговарао о актуелним темама.

Приликом сусрета са представницима других институција и организација (СИГМА пројекат ОЕЦД-а, ГИЗ, банке и инвеститори, фондациије), Фискални савет је дао своје виђење институционалног фискалног оквира, програма и начина сарадње Србије с међународним организацијама и институцијама.

На позив Фискалног савета, у марту 2016. године, Dr Michal Horvath, предавач на Катедри за економију и сродне студије Универзитета у Јорку у Великој Британији, и бивши члан Фискалног савета Републике Словачке, одржао је предавање на тему „Законски оквир фискалних правила у Републици Словачкој, искуства изградње и рада Фискалног савета Републике Словачке и фискални оквир у ЕУ (теорија и пракса)“, запосленима у Фискалном савету и другим државним органима који у свом делокругу рада имају послове из области фискалне политике.

Dr Michal Horvath урадио је и екстерну евалуацију рада Фискалног савета Републике Србије која има за циљ да процени постојеће капацитете и могућности у контексту обављања законом прописане надлежности.

Његова евалуација ће бити коришћена као полазна тачка за законско унапређење фискалних правила у Републици Србији у циљу ефикасније примене и приближавања Европским стандардима у току преговора о чланству у Европској Унији.

6.3. Сарадња са медијима и приказ активности Фискалног савета у медијима

Фискални савет је у 2016. години наставио да развија добре односе са медијима. Своје анализе и извештаје Фискални савет редовно је достављао медијима, а уз то се у јавности оглашавао и званичним саопштењима о актуелним питањима.

У 2016. години Фискални савет одржао је три конференције за новинаре, са следећим темама:

1. „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, 2. марта 2016. године.

Говорило се о оцени макроекономских претпоставки коришћених за израду Фискалне стратегије, као и о оцени средњорочних пројекција јавних прихода и јавних расхода. Посебна пажња посвећена је ширем аспекту фискалне консолидације, односно структурним реформама – оцени приватизације државних предузећа, оцени реформе јавних предузећа, оцени реформе Пореске управе и система финансирања локалних самоуправа. На крају, презентован је сажетак анализе јавних инвестиција у Србији, с посебним освртом на могућност њиховог раста у

средњем року.

2. „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020. године“, 20. јуна 2016. године.

Говорило се о оцени фискалних кретања у првој половини 2016. године, а посебна пажња посвећена је предлогу средњорочних циљева фискалне политике, а презентоване су и кључне мере које су према нашим анализама неопходне за остваривање предложених фискалних циљева. На крају, било је речи о позитивном утицају који би доследно спровођење структурних реформи у Србији имало на привредни раст.

3. „Оцена Предлога закона о буџету за 2017. годину и Фискалне стратегије за период 2017-2019. године“, 9. децембра 2016. године.

Говорило се о предложеном буџету за 2017. годину – оцени пројекција прихода и расхода Републике, анализи буџета по појединачним корисницима буџетских средстава као и изменама Закона о буџетском систему и реформама буџетског процеса. Такође, презентовано је и мишљење на Фискалну стратегију за период 2017-2019. – оцена макроекономских претпоставки, оцена средњорочних фискалних пројекција, анализирани су највећи фискални ризици а оцењен је и програм за смањење јавног дуга. На крају, дат је преглед оцена (структурних) реформи јавних предузећа, државних предузећа и јавне управе.

Председник и чланови Фискалног савета одазивали су се позивима медија за учешће у телевизијским емисијама, давање интервјуа и изјава о актуелним догађајима из делокруга рада ове институције.

О отворености према медијима и коректној сарадњи сведочи и чињеница да Фискални савет током 2016. године, није имао захтеве за достављање информација по Закону о доступности информацијама од јавног значаја и заштити података о личности.

7. Јавност рада Фискалног савета

Сходно члану 92з Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16), јавност рада је остварена тако што су извештаји, анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2016. године, објављени на интернет страници Фискалног савета као и саопштења за јавност.

На интернет страници Фискалног савета налазе се и сви релевантни документи које се односе на рад Фискалног савета као и Информатор о раду.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Народној скупштини Републике Србије - Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

8. Преглед најважнијих анализа, оцена и мишљења из 2016. године – предлози и препоруке Фискалног савета

Основне дужности Фискалног савета произлазе из законских овлашћења и обавеза дефинисаних Законом о буџетском систему (као матичном закону) и других прописа. Фискални савет је у 2016. години редовно оцењивао законе и друге акте који утичу на фискалну политику и управљање јавним финансијама Србије. У складу са законским обавезама, Фискални савет је Народној Скупштини и другим институцијама благовремено достављао мишљења и оцене Закона о буџету, Закона о финансирању локалне самоуправе и Фискалних стратегија за 2016. годину и 2017. годину. Додатно, у посебним извештајима (нпр. месечни и квартални извештаји о фискалним кретањима) анализирали смо шире проблеме и кључне изазове домаћих јавних финансија. Тако смо редовно пратили макроекономска кретања (БДП, инфлацију, запосленост, незапосленост, итд.) и спровођење структурних реформи (рационализације броја запослених у јавном сектору, реформе система плата, реформе јавних предузећа и предузећа у приватизацији, реформе Пореске управе, итд). Циљ наших извештаја јесте формулисање препорука и дефинисање мера чије би доследно спровођење убрзало оздрављење јавних финансија Србије.

8.1. Контрола пензија и плата у јавном сектору

Анализе које смо објавили током 2016. године додатно су учврстиле ставове које смо износили током протеклих неколико година – да је један од кључних предуслова за успешну стабилизацију јавних финансија у средњем року успостављање контроле над највећим категоријама јавних расхода, пензијама и платама у јавном сектору. Пензије и зараде и даље су највеће ставке јавне потрошње Србије, а њихови нивои годинама уназад превазилазили су ниво развијености домаће привреде. Управо из тог разлога смо истицали да једина мера која већ у кратком року може дати пожељне резултате на том пољу јесте номинално замрзавање ових издатака. Пензијска реформа која је усвојена 2014. године даје у буџетском смислу очекиване и пожељне резултате, међутим за свођење ових издатака на одржив ниво (11% БДП-а, колико је прописано Законом о буџетском систему) неопходно је да износ исплаћених пензија расте спорије од инфлације. С друге стране, чини се да су плате у општој држави у начелу под контролом, али да номинални износ зарада које се исплаћују из буџета и даље премашује пожељни ниво, па је, слично као с пензијама, било неопходно да ова категорија јавне потрошње буде замрзнута све док се не достигну циљеви постављени Законом о буџетском систему. Један од основних механизма планираних за смањење расхода за запослене била је рационализација броја запослених. Ова мера није била добро осмишљена и није дала очекиване уштеде, што ће добрим делом успорити враћање расхода за плате у прихватљиве оквире.

Фискални савет је у марту, у складу са законском обавезом, објавио детаљну анализу планова изнетих у Фискалној стратегији за 2016-2018.¹ Средњорочне пројекције издатака за пензије и запослене у општој држави оценили смо начелно добрим, јер суштински представљају корак у добром смеру (свођење на одрживе нивое дефинисане законом), али смо, такође, изнели озбиљне резерве везане за планирану рационализацију броја запослених. Овим документом планирано је оштро смањење расхода за запослене (за 2,2 п.п. БДП-а) кроз три године, што смо оценили неостваривим и неодрживим. Планирано је да главни извор уштеда буде рационализација броја запослених, и да спровођење ове мере резултира смањењем броја запослених за 50.000 у сектору опште државе до краја 2017. године. Наше анализе показале су да је тај план од самог почетка био преамбициозан и неостварив. Конкретно, из разлога што доношење фискалних планова није било праћено јасним смерницама за оперативно спровођење и контролу процеса отпуштања, нити је експлицитно дефинисано који сектори, у коликом броју и у ком року морају да смање број запослених како би се реализовале пројектоване уштеде. С друге стране, упоредне анализе показале су да ниједна земља Централне и Источне Европе, па и у читавом периоду од почетка кризе, није успела да направи тако велике резове у погледу броја запослених – што је имплицитни показатељ да се то тешко може очекивати у Србији. Расходе за пензије, за разлику од издатака за плате, оценили смо реалистичним и достижним, будући да су, према нашим налазима, пројектовани у складу са демографским трендовима и усвојеним системским мерама.

Имајући у виду да мере које се односе на контролу плата и пензија имају огроман билансни значај у светлу започете фискалне консолидације, Фискални савет је континуирано пратио њихово извршавања. Прву детаљнију анализу фискалних кретања објавили смо у јуну 2016. године² и у њој смо оцењивали да ли се, и у којој мери, програм фискалне консолидације одвија у складу са плановима. Показали смо да су се у неким сегментима планови успешно остваривали – у неким областима чак и боље него што је планирано, али да су неке реформе у потпуности изостале (нпр. рационализација броја запослених) а да су се неке одвијале споро и неуверљиво (процес решавања судбине предузећа у приватизацији, реформа јавних предузећа, итд.). Контрола зарада у општој држави и пензија начелно се спроводила доследније него раније (за разлику од неуспелих покушаја, нпр. 2012. године) али смо још тада уочили да се рационализација броја запослених не спроводи по плану. Број запослених јесте се континуирано смањивао, али искључиво услед стихијског пензионисања дотадашњих радника и одлазака уз стимулативне отпремнине, док су циљана отпуштања изостала. Тако је, упркос предвиђањима, број запослених од краја 2014. године умањен за свега 17.000,³ што је драстично мање него што је било планирано, па су и саме уштеде биле далеко мање него што је очекивано.

¹ „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, 2. март 2016. године.

² „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020.“, 20. јун 2016. године.

³ Број радника на неодређено смањен је за 24.000, док је за око 7.000 повећан број запослених на одређено и по уговорима.

У посебном делу децембарског извештаја⁴ детаљно смо анализирали досадашња остварења у сегменту рационализације броја запослених, а пажњу смо посветили и перспективи ове мере у наредних неколико година. Ту смо, поред оцене досадашњих резултата, указали на то да је лоше и потенцијално опасно да планирана забрана запошљавања (до краја 2017. године) остане једина мера рационализације запослених у сектору државе. Србија, наиме, супротно уверењу јавности, не одступа значајно од стандарда у земљама ЦИЕ када је у питању укупан број запослених у држави (штавише упоредне анализе показале су да смо по овом критеријуму међу најнижима у региону). У Србији у сектору државе тренутно ради мање од 7 запослених на 100 становника, док је регионални просек 7-8 радника на 100 становника. Због тога би свако даље смањење запослености без завршетка организационих планова, секторских анализа и планова рационализације мреже школа и болница било непожељно. Међутим, Фискалном стратегијом планирано је да се замрзавање запошљавања (уз ниску стопу замене од 5:1) продужи до краја 2017. године, што значи да се и у наредној години планира наставак неконтролисаног одласка запослених из сектора државе – по основу природног одласка у пензију и одласка (добрим делом) најквалификованијег кадра уз стимулативне отпремнине. То се може показати веома опасним, имајући у виду да би овај стихијски процес врло брзо оптеретио функционисање јавне управе, угрожавајући доступност и квалитет пружених услуга.

У истом извештају, посебну пажњу посветили смо ширем аспекту реформе јавне управе. Средњорочне планове реформе система платних разреда оценили смо недовољно јасним и неуверљивим јер нису праћени добро формулисаним мерама, већ су се очекивања базирала углавном на пренесеним ефектима раније усвојених законских измена до којих је дошло током 2015. и 2016. године. Изостали су конкретни кораци, коришћење у пуном капацитету Регистра запослених (који се не ажурира више од годину дана), завршетка листе институција које чине сектор опште државе, решавања проблема компресије зарада, итд.

На крају, предложили смо предузимање неколико корака чије би спровођење омогућило успешно окончање реформе јавне управе у средњем року:

- 1) окончање прецизних секторских/функционалних анализа и након тога израда систематизација до средине 2017. године;
- 2) формулисање јасног оперативног плана рационализације, које би се завршило до краја 2019. године;
- 3) паралелно са спровођењем читавог процеса, редовно извештавање о проблемима у пракси (нпр. навођење разлога због којих се касни са усвајањем законских одредби, конкретних проблема попут оних с ажурирањем Регистра, итд.);
- 4) сви планови, посебно они који се односе на осетљиве и политички тешко спроводљиве мере, морају да буду транспарентни (јавни) и кредибилни;

⁴ „Оцена реформе јавне управе“ у оквиру извештаја „Оцена Предлога закона о буџету за 2017. годину и Фискалне стратегије за период 2017-2019.“, 9. децембар 2016. године.

- 5) отпочињање дубинске системске реформе сектора образовања и здравства.

8.2. Реформа јавних предузећа и предузећа у државном власништву

Током 2016. године, осим ужег буџетског дела, пратили смо и детаљно анализирали и друге елементе започетог процеса фискалне консолидације – најважнији се свакако тичу реформе предузећа у приватизацији и јавних предузећа. Фискални савет већ годинама упозорава да трошкови и фискални ризик који јавна предузећа намећу буџету због свог лошег пословања могу потпуно да пониште све добре резултате фискалне консолидације. Међутим, мало тога је заиста и урађено у претходним годинама како би јавна предузећа унапредила своје пословање и таква пракса се наставила и у 2016. години.

8.2.1. Реформа јавних предузећа

Фискално су најважнија три јавна предузећа: Србијагас, ЕПС и Железнице, па смо у складу с тим и организовали наше анализе током 2016. године. Прва детаљнија анализа објављена је у мају⁵, али смо и током наредних месеци наставили да пратимо развој ових реформи и о томе извештавали јавност.

- *Србијагас* је фискално најзахтевније јавно предузеће, јер њему држава већ дуже време помаже у износу од око 200 млн евра годишње, будући да ово предузеће није у могућности да само враћа своје дугове. Фискални савет још од 2013. године упозорава да је главни проблем у пословању Србијагаса то што не наплаћује испоручени гас петрохемијском комплексу који је у државном власништву (Азотара, МСК, Петрохемија). Србијагас је у међувремену конвертовао своја потраживања од Азотаре и МСК у капитал и тако постао већински власник ових предузећа. То, међутим, не значи да су ова предузећа након преузимања унапредила своје пословање. Напротив, она су и даље једнако неуспешна, а само у 2016. години су направили нова дуговања према Србијагасу по основу неплаћеног гаса у износу 50–100 млн евра. Поставља се и додатно питање како ова предузећа не могу да послују успешно у садашњим условима на тржишту, када је цена гаса на историјском минимуму, односно, да ли ће она икада моћи да буду профитабилна.
- *ЕПС* је највеће јавно предузеће које због свог неуспешног пословања мора потпуно да се реформише, али то се из године у годину одлаже и избегава. Инвестиције ЕПС-а систематски су знатно мање од амортизације, због чега слабе његови производни капацитети. Уз све то, задуженост ЕПС-а удвостручена је у периоду од 2009. до 2015. године и

⁵ „Фискална кретања у марту и априлу 2016. године“, 13. мај 2016. године.

сада је већ премашила милијарду евра. Реформа ЕПС-а битна је не само због фискалног ризика његових великих дугова који би могли пасти на терет буџета и потпуно га „потопити“, већ и зато што је ЕПС веома важан за даљи, одрживи, раст привреде Србије. Наиме, неопходне инвестиције ЕПС-а, које годинама изостају, осетно би убрзале привредни раст, али би и обезбедиле задовољавајуће електроенергетске капацитете (који тренутно не постоје) за убрзани раст производње приватног сектора. Међутим, уместо снажних реформи и потпуног заокрета у пословању овог предузећа ка повећању профита и инвестиција, у 2016. години се најављује тек минимално смањење броја запослених (за око 3% запослених који испуњавају неки од услова за пензију) и то уз отпремнине далеко веће него у остатку јавног сектора.

- *Железнице Србије* практично су једино јавно предузеће које је озбиљно отпочело велике и неопходне структурне реформе. Матично предузеће је још 2015. године подељено на четири одвојена предузећа, промењен је начин субвенционисања који сада више подстиче ефикасност, а усвојен је и добар и амбициозан план трансформације овог предузећа у средњем року. По том плану предвиђа се смањење броја запослених само у 2016. години за преко 15% и укидање преко 800 km нерентабилних линија. Спровођење ових реформи у 2016. години није се одвијало у потпуности по плану (касни отпуштање вишка запослених нпр), али су Железнице Србије и поред тога јавно предузећа које је убедљиво најдаље одмакло и најозбиљније схватило потребу за реформисањем у односу на сва друга јавна предузећа.

8.2.2. Реформа предузећа у државном власништву

У 2016. години није спроведена планирана реформа и решавање статуса предузећа у приватизацији, а дугови и фискални ризици услед њиховог лошег пословања настављају да расту. Фискални савет је приликом оцене буџета за 2016. годину истакао решавање статуса преосталих предузећа у приватизацији као једну од кључних реформских мера у текућој години због њихових растућих трошкова који се преливају на јавне финансије. Ипак, са озбиљном реформом није се далеко одмакло – током 2016. године укупан број радника који раде у овим предузећима се смањио за само десет хиљада (са 55 на око 45 хиљада), највише захваљујући продаји Железаре Смедерево (преко 5.000 радника) кинеској компанији *Хестил*. Премда су најављене, нису завршене приватизације ПКБ-а, Галенике (иако ова предузећа имају највеће изгледе за продају), изостала је реформа Ресавице, нема промена у Симпу, Ласти и др. Стога, велики фискални ризици највећег броја неприватизованих предузећа нису уклоњени и питање је времена када ће држава морати да плати њихове нагомилане и, још увек, растуће дугове.

Лоше пословање РТБ Бор представља изражен фискални ризик. Фискални савет је на основу анализе пословања овог предузећа крајем 2015.

години оценио да постоји ризик да РТБ Бор не буде у стању да враћа узети кредит за нову топионицу који гарантује држава, што би онда постала обавеза и додатни буџетски трошак у 2016. години. До тога, међутим, формално, није дошло – РТБ Бор је током 2016. године редовно измиривао свој гарантовани дуг, али не зато што је унапредио своје пословање, већ због тога што не плаћа неке своје друге обавезе које се не виде непосредно у буџету (попут рачуна за електричну енергију). Поред тога, РТБ Бор не спроводи ни остале реформске мере дефинисане у УППР-у, попут смањења броја радника (до краја године требало би да оде преко 400 људи) и промене менаџмента (у другој половини године). Чињеница да држава и даље дозвољава овакву пословну политику предузећа указује на то да ни до каквих суштинских промена није дошло и да је усвојени план реорганизације само привидно решење. С обзиром на то да се пословање РТБ-а одржава само захваљујући подршци државе, сматрамо као једино исправним да та помоћ, ако се не укида, буде транспарентна, односно да се јасно прикаже као расходна ставка у буџету за 2017. годину.

8.3. Реформа јавних финансија локалних самоуправа

Фискални савет је током 2016. године детаљно анализирао буџете локалних самоуправа. Наш основни закључак је да су јавне финансије локала неодрживе и да локалне самоуправе имају неодговарајући буџетски процес.

У јунском извештају⁶ указали смо на кључне проблеме, али и ургентну потребу за уклањањем озбиљних неравнотежа које тренутно постоје у финансијама локалног нивоа власти. Иако локалне самоуправе годинама (па и у 2016. години) не бележе дефицит, њихове финансије далеко су од уређених, и погоршавају се.

- Постоји и даље вертикална неравнотежа између финансија локала и буџета Републике – Република је у систематском дефициту, а пребацује знатна средства локалу који остварује суфицит. Ова неравнотежа настала је махом због измена Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године, када је локал неоправдано добио 40 млрд динара из републичког буџета, а да није добио сразмерно повећање надлежности. Иако касније отклањана у више корака (у 2013. години смањена је стопа пореза на зараде, највећег извора прихода за локалне самоуправе са 12% на 10%, а повећана стопа доприноса за пензијско осигурање), ова неравнотежа није до краја отклоњена. Преостало је да се Републици врати још око 8 млрд динара, што би се постигло применом новог Закона о финансирању локалне самоуправе.
- Током година погоршана је економска структура расхода локалних самоуправа – дошло је до великог пада капиталних расхода и, с друге стране, повећања текућих расхода. Овај негативни тренд потребно је преокренути тако да капитални расходи порасту (што сматрамо нужним)

⁶ „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020.“, 20. јун 2016. године.

а да се текућа потрошња локала умањи и стави под контролу. Средства за повећање инвестиција могу се обезбедити смањењем расхода за зараде и субвенције, пошто оцењујемо да су та издвајања превисока и да ту постоји објективни простор за уштеде.

- Интегритет буџетског процеса је угрожен у већем броју локалних самоуправа чије јавне финансије постепено клизе ка неодрживом стању. Услед доцњи из претходних година, несразмерно великих расхода и/или преузимања обавеза без претходно обезбеђених финансијских средстава за њихово реализацију, велики број локалних самоуправа вештачки надувава пројекције прихода како би формално усвојили уравнотежен буџет. Након тога се приходи током године (очекивано) не реализују у прописаном износу, што последично ствара притиске на Републички буџет да одобрава додатна средства (буџетска резерва, наменски трансфери) локалу, или долази до новог акумулирања доцњи које додатно поткопавају фискалну одрживост локалних самоуправа у наредним годинама.

У новембарском извештају⁷ смо се, између осталог, осврнули на извршење буџета четири највећа града у Србији (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац). Два од та четири града (Ниш и Крагујевац) имају потпуно неодрживе буџете и неодговарајући буџетски процес. Наиме, ова два града годинама извршавају свега 60-70% јавних прихода планираних буџетом. То онда није довољно за плаћање свих извршених расхода, па се велики део обавеза заправо и не плаћа током фискалне године него постаје дуг (доцња) чија се исплата одлаже за наредне године. На проблем великих доцњи (неизмирених обавеза) великог броја локалних самоуправа указују и појединачни извештаји Државног ревизора у којима се може видети да у Србији постоје локалне самоуправе које имају неплаћене обавезе у висини њихових трогодишњих буџета.

Додатни фискални проблем на нивоу локалних самоуправа је неуспешно пословање локалних јавних предузећа на које одлазе субвенције од око 200 млн евра (од чега је за ГСП преко 50 млн евра). Међутим, и поред тих субвенција, локална јавна предузећа послују са губицима и гомилају дугове. Ситуација је донекле поправљена у претходне две године зато што су градске топлане (нарочито у Београду), почеле привремено да послују профитабилно. Разлог за ову профитабилност је то што су цене енергената снажно пале, а финалне цене грејања нису. Уз све то, претходне две године су зиме биле неуобичајено благе па су топлане имале додатну повољност од тога што своје услуге углавном не наплаћују по потрошњи него по грејној површини. Међутим, ова побољшања у пословању топлана последица су привремених чинилаца, а пословање других локалних јавних предузећа (водоводи, канализација, чистоћа, превоз и др.) и даље је углавном остало лоше и неодрживо. Негативне последице лошег пословања локалних јавних предузећа, као и лошег стања јавних финансија на локалу, нису само фискалне, већ се огледају и у томе што велики део становништва Србије нема приступ квалитетној води за пиће (Војводина), нити

⁷ „Оцена фискалних кретања и структурних реформи у 2016. години“, 3. новембар 2016. године.

је канализациона инфраструктура на нивоу других европских земаља.

8.4. Анализе и оцене осталих специфичних проблема и других системских закона

У марту смо објавили детаљнију анализу економског опоравка у Србији, с посебним освртом на перспективе раста у средњем року.⁸

- Недовољан привредни раст, превелики фискални дефицит уз брзо растући јавни дуг и висока незапосленост највећи су проблеми економије Србије. Након рецесије 2014. привредни опоравак започео је у 2015. и настављен је током 2016. године. Међутим, раст привреде још неколико година биће релативно низак, јер је потребно неколико година да се отклоне постојећи структурни проблеми и порасте удео инвестиција у БДП-у.
- Фискални дефицит се континуирано смањује, и то је одличан резултат. Међутим, даље неопходно смањивање дефицита ићи ће тешко, јер нису припремљене довољно добре мере, нити спроведене све потребне реформе – а уз све то постоји ризик нових фискалних трошкова услед неуспешног пословања јавних и државних предузећа.
- Започети привредни опоравак у 2015. години показује да је негативан утицај фискалне консолидације, упркос уверењу шире (и једног дела стручне) јавности био веома мали. У дужем року фискална консолидација повољно утиче на привредни раст, јер обезбеђује макроекономску стабилност, што је један од предуслова за потребан раст инвестиција.
- Снажан раст запослености у претходне три године уз стагнацију привредне активности се, по свему судећи, није ни десио, већ је последица непоузданости праћења кретања на тржишту рада од стране РЗС.
- Влада у 2016. години (и наредним годинама) има велику одговорност у фискалном домену, да не дозволи преурањено попуштање, а да за повећање привредног раста и запослености, уложи веће напоре на унапређењу инвестиционог амбијента.

У априлу смо оценили фискална кретања у првом тромесечју 2016. године.⁹

- Извршење буџета опште државе у првом тромесечју 2016. године било је

⁸ „Економски опоравак, запосленост и фискална консолидација: поуке из 2015. године и изгледи за 2016. и 2017. годину“, 7. март 2016. године.

⁹ „Фискална кретања у првом тромесечју 2016. године“, 4. април 2016. године.

приметно боље од плана. Основни разлог за повољнији фискални резултат од очекиваног у прва три месеца јесте благо побољшање наплате већине најиздашних пореских прихода (доприноса, ПДВ-а, акциза и других), за шта верујемо да би могао бити трајнији и одржив тренд. Добро је и то што су укупни расходи државе углавном држани под контролом, а као позитиван помак издвајамо и надпросечно велико извршење јавних инвестиција за овај период године. Узимајући све то у обзир, текућа фискална кретања од почетка 2016. године оценили смо као задовољавајућа.

- Лоше је, међутим, то што се још тада уочавало да реформски и средњорочни аспект оздрављења јавних финансија Србије не теку по плану. Ову оцену вероватно најбоље илуструје чињеница да још увек није отпочело најављено отпуштање прекобројних радника у сектору опште државе, што се види на основу веома малих расхода за отпремнине, а то је најважнија планирана мера фискалне консолидације у средњем року.

У јуну смо детаљније анализирали реформу Пореске управе.¹⁰

- Порески закони, сами по себи, нису узрок слабијих привредних перформанси као ни веома заступљене сиве економије у Републици Србији. У широј јавности, па чак и у Владиној стратегији за борбу против сиве економије, постоји погрешна перцепција да је високо пореско оптерећење (зарада) узрок смањења конкурентности српске привреде и велике распрострањености сиве економије. Међутим, упоредне анализе показују да пореске стопе у Србији нису више него у осталим државама Централне и Источне Европе. Такође, уочили смо да висина пореских стопа није кључна детерминанта сиве економије јер државе с највећим обимом сиве економије имају релативно мале пореске стопе и обратно. Самим тим што порески закони нису извор проблема, ни решења за привредну активност не могу се тражити у пуким изменама пореских норми и увођењу различитих врста пореских олакшица – што је више пута неуспешно покушавано у протеклој деценији.
- Дубинска реформа и изградња Пореске управе од кључне је важности за ефикасно привредно окружење и борбу против сиве економије. Међународна искуства и примери из српске праксе снажно сугеришу да је изградња адекватних капацитета пореске администрације, пре свега у Пореској управи, од кључне важности за борбу против сиве економије и побољшање пословног окружења. Србија има најмањи број порезника по глави становника од свих земаља региона, ниво плата није конкурентан у односу на приватни сектор (нарочито у сегменту искусних порезника), док је Пореска управа Србије такође оптерећена великим бројем не-пореских

¹⁰ Одељак „Реформа пореске управе“, у оквиру извештаја „Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020.“, 20. јун 2016. године.

надлежности (повраћај беби ПДВ-а, легалност софтвера, процена вредности непокретности и др). Ситуација је нарочито алармантна у сегменту пореских инспектора којих има свега 500, иако међународна искуства прописују најмање 1000 (квалификованих) инспектора за државу попут Србије. Боља пореска наплата у 2015. години омогућила је смањење буџетског дефицита за 1% БДП – што је једнако укупно планираним уштедама од рационализације државног сектора у наредним годинама. Стручне процене сугеришу да би одговарајућа изградња пореске администрације могла да обезбеди додатних 1% БДП пореских прихода у наредним годинама, чиме би се надокнадиле недостајуће уштеде од рационализације која се извесно неће спровести као што је било планирано. Међутим, нема лаких нити брзих решења за борбу против сиве економије, као што се понекад може погрешно чути у јавности. Решавање нагомиланих системских проблема пореске наплате ће захтевати снажну друштвено-политичку подршку, вишегодишњу посвећеност, стручну подршку и повећање средстава која се издвајају за пореску администрацију.

У августу смо изнели оцену предложених измена Закона о финансирању локалне самоуправе.¹¹

- Фискални савет је позитивно оценио то што ће предложене измене Закона о финансирању локалне самоуправе вратити 4,8 млрд динара са локалног на централни ниво власти и на тај начин у највећој мери отклонити вертикалну фискалну неравнотежу која је настала изменама овог закона 2011. године. Укупно посматрано, може се рећи да ће враћање 4,8 млрд динара на републички ниво омогућити поновно успостављање фискалне равнотеже, иако сматрамо да су иницијални планови за враћање 8 млрд динара били адекватнији имајући у виду инфлацију и друге (мање) измене у претходним годинама.
- Негативно смо оценили то што предложене законске измене не решавају изражене хоризонталне неравнотеже између појединачних локалних самоуправа оличене у необјективном, непредвидивом и нетранспарентном систему републичких трансфера ка локалним буџетима. Овај проблем, сматрамо, остаје приоритет фискалне политике на локалу који је потребно неодложно решавати у наредном периоду.
- Указали смо, такође, на потребу за додатним изменама које ће отклонити хоризонталне неравнотеже, неправичности и нетранспарентну расподелу трансферних средстава између појединачних локалних самоуправа. Конкретно, потребно је прописати транспарентан, предвидив и објективан систем за расподелу републичких трансфера између појединачних локалних самоуправа. Уз то, потребно је установити консензус око

¹¹ „Оцена измене Закона о локалним самоуправама“, 22. август 2016. године.

питања расподеле пореза на зараде – да ли ће порез на зараде, супротно међународној најбољој пракси, остати доминатно приход локалног нивоа власти, или ће делимично бити враћен Републици у складу са иницијалним Законом из 2006. године. Урушавање буџетског процеса у све већем броју локалних самоуправа се не може решити (само) пуким законским изменама већ ће бити неопходна координисана акција надлежних министарстава и ЈЛС како би се са једне стране решили проблеми неликвидности и нагомиланих доцњи у појединим општинама, а са друге стране увела делотворна буџетска ограничења која ће спречавати ЈЛС да наставе са неодговорном буџетском праксом. У овом контексту важно је унапредити транспарентност и доступност упоредивих фискалних статистика општина и градова како би стручна јавност могла да адекватно прати учинак појединачних локалних самоуправа. Такође, на овај начин би грађани могли да се информишу на који начин њихова општина или град троше средства пореских обвезника у односу на упоредиве локалне самоуправе у Републици Србији. Уколико се не успостави кредибилан и одржив буџетских процес, локалне финансије ће наставити да генеришу доцње које урушавају ликвидност приватног сектора који послује са локалним самоуправа и које ће, пре или касније, постати фискални ризик и обавеза за републички буџет.

У септембру смо анализирали доследност појединих делова јавног сектора у спровођењу мере смањења зарада.¹²

- Анализа Фискалног савета показује да поједина јавна предузећа нису у 2015. години смањила плате запослених у складу са законским умањењем од 10%. Средином 2016. године објављени су финансијски извештаји јавних предузећа за 2015. годину из којих је могуће видети у којој мери и на који начин су јавна предузећа спровела законско умањење зарада својих запослених.
- Највеће и економски најопасније одступање од предвиђеног умањења уочили смо у ЕПС-у, где су просечне зараде запослених задржане на приближно непромењеном нивоу у 2015. години у односу на 2014. годину, уместо да буду за око 10% мање.
- Остала јавна предузећа јесу умањила својим запосленима зараде у 2015. години приближно у складу са законским одредбама, али су и у појединим од њих постојале тенденције да се део тог умањења надокнади (Србијагас је на пример давао неке једнократне додатке на плате запосленима).

У децембру смо оценили Предлог Закона о буџету за 2017. годину и

¹² „Анализа текућих фискалних кретања и очекивано извршење буџета у 2016. години“, 5. септембар 2016. године.

- 1) *Буџет Републике Србије за 2017.* годину доноси побољшања јавним финансијама Републике Србије, при чему је пропуштена прилика за већи корак ка њиховом трајном оздрављењу. Јавне финансије Републике Србије још увек нису у задовољавајућем стању. Дуг државе од око 74% БДП-а изузетно је висок и опасан; неуспешна јавна и државна предузећа представљају огроман буџетски трошак, али и будући буџетски ризик; а постоје и бројни други структурни проблеми јавних финансија који се огледају у превеликим текућим расходима и малим јавним инвестицијама, непотпуној транспарентности буџета, учесталом преузимању непланираних расхода, неодрживој позицији великог броја локалних самоуправа и друго.
- 2) Предложеним Законом о буџету за 2017. годину неки од ових проблема се умањују. Прво, релативно низак дефицит од 69 млрд динара (1,6% БДП-а) довешће до благог умањења јавног дуга у односу на БДП током 2017, за око 1 п.п. Друго, дефицит је планиран кредибилно, тј. нема већих ризика да ће приходи знатно подбацити у односу на план, нити да ће се расходи отргнути контроли. Треће, у буџет Републике Србије сада су укључени велики инфраструктурни пројекти, који су раније формално били ван ужег буџета (то је често изазивало конфузију у јавности око праве величине дефицита државе). Премда све ово јесу неспорна и важна побољшања која Фискални савет подржава, она још увек нису довољна.
- 3) Наиме, и с планираним смањењем, учешће јавног дуга у БДП-у износиће високих и неодрживих 73% БДП-а – што значи да дефицит мора додатно да се смањује у наредним годинама. Један од разлога због ког је буџетски план кредибилнији него претходних година је то што се њиме заправо и не планирају веће уштеде у односу на 2016. годину (која ће се завршити са приближно истим дефицитом који се планира за 2017. годину). На крају, сматрамо да би у буџетске расходе требало укључити и текуће трошкове лошег пословања јавних и државних предузећа, уместо да се, као до сад, сваке године ванредно преузимају њихови стари дугови (Петрохемија 2016. године, Србијагас 2015. године, ЈАТ 2014. године). Укључивањем ових расхода у буџет онда када настају, јасно и правовремено би се показало колико ова предузећа коштају државу, боље би се препознала потреба за њиховом реформом, приватизацијом или стечајем и смањено би се њихов будући трошак и ризик.

¹³ „Оцена Предлога закона о буџету за 2017. годину и Фискалне стратегије за период 2017-2019.“, 9. децембар 2016. године.

- 4) *Фискална стратегија за период од 2017. до 2019. године* предвиђа у начелу добре циљеве за оздрављење јавних финансија, али не садржи све потребне мере за њихово остварење. Фискалном стратегијом предвиђа се постепено умањење дефицита државе и јавног дуга у наредне три године, а слични трендови прогнозирају се и у дугом року (након 2019. године). Планирано је да фискални дефицит, након 1,7% БДП-а у 2017. години, настави да се умањује на 1,3% БДП-а у 2018. години и на 1% БДП-а у 2019. години, а да јавни дуг падне испод 60% БДП-а у 2023. години и на испод 45% БДП-а у 2028. години. Дакле, спуштање јавног дуга у безбедну и одрживу зону (која је за земље попут Србије знатно испод 60% БДП-а) предвиђа се за око десет година.
- 5) Фискална стратегија доноси одређена аналитичка унапређења, препознаје највеће (али не све) фискалне ризике и садржи већи број релевантних података, него претходне Стратегије – и то Фискални савет поздравља. Међутим, она и поред тога не садржи све поменуте потребне елементе, а има и друге слабости, због чега је не можемо оценити као довољно добар план за оздрављење јавних финансија. Сугерисали смо да је потребно да Фискална стратегија, као најважнији средњорочни фискални план Владе, садржи чврсте реформске мере за уређење јавних финансија и прецизне рокове њиховог спровођења. Такође, Фискална стратегија би морала да обухвати и анализу и квантификацију најопаснијих фискалних ризика, уз мере које би ступиле на снагу уколико се неки од тих ризика оствари.

У 2016. години забележен је солидан успех у спровођењу ужег, буџетског дела фискалне консолидације, али се већи део структурних реформи одвијао далеко спорије од плана. Дефицит опште државе износио је 1,4% БДП-а (57 млрд динара), што је више него двоструко мање у поређењу са буџетским планом. Веома је важно то што ово снажно смањење дефицита омогућава благи заокрет (досадашње) растуће путање јавног дуга. Међутим, чак и овако драстично умањен, фискални дефицит и даље је превисок за земљу попут Србије, па смо у нашим извештајима указивали на то да би свако преурањено фискално попуштање било веома опасно. Наше анализе показале су да је за смањивање јавног дуга – који је и даље превисок (73% БДП-а) – до одрживог нивоа неопходно спровести додатно умањење фискалног дефицита у наредним годинама. Одличан фискални резултат у 2016. години није постигнут смањењем нивоа јавне потрошње (како је у суштини и планирано) већ је доминантно резултат изненађујуће велике наплате јавних прихода чија одрживост, с друге стране, није сасвим извесна. Ипак, оно што највише забрињава је готово занемарљив напредак у спровођењу реформског дела фискалне консолидације. Готово незнатни помаци забележени су у процесу решавања судбине предузећа у приватизацији, реформи јавних предузећа, реформи финансија локалне самоуправе, али и рационализацији броја запослених у јавном сектору, реформи система плата.

Током протекле године сугерисали смо да је веома опасно то што се у делу шире, па и стручне јавности постепено формира мишљење да је фискална консолидација практично завршена. Проблеми домаћих јавних финансија нису решени тиме што је дефицит опште државе доста умањен и кључни изазови тек предстоје. Зато смо, не умањујући значај постигнутих буџетских побољшања, континуирано напомињали да би остварени фискални резултат у 2016. требало посматрати из угла општег стања домаћих јавних финансија, које још увек није ни близу доброг – пре свега услед великог заостатка у спровођењу структурних реформи. Управо из тих разлога извештаји које смо током протекле године објављивали имали су за циљ да јавност упознају са објективним стањем у јавним финансијама, да упозоре креаторе економске политике на изазове и кључне ризике и укажу на могуће правце решавања постојећих проблема.

Број: 021-01-1/2017-03

У Београду, 16. марта 2017. године



ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Павле Петровић