



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 021-01-1/2019-03
Датум: 22. 3. 2019. године
Београд
А. 3.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 22. 03. 2019

Орг.јед.	Број	Прилог	Вредности
ЛЛ	02-531-19		

ОЛ

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

Београд
Трг Николе Пашића 13

Поштовани,

У складу са чланом 92а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. („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, 99/16, 113/17 и 95/18), у прилогу достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2018. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић
Павле Петровић



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 021-01-1/2019-03
Датум: 22. 3. 2019. године
Београд
А. З.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 22. 03. 2019

Орг.јед.	Број	Прилог	Вредности
01	02-531	13	
11			

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Маја Гојковић, председник

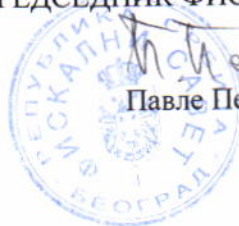
Београд
Трг Николе Пашића 13

Поштована госпођо Гојковић,

У складу са чланом 92а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. („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, 99/16, 113/17 и 95/18), у прилогу достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2018. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић
Павле Петровић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2018. ГОДИНУ

Београд, март 2019. 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, РС број 13, 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.

Народна скупштина Републике Србије је 20. јула 2017. године донела Одлуку, РС број 29, о избору чланова Фискалног савета, у истом саставу, а полагањем заклетве истог дана, Фискални савет је преузео дужност.

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, 99/16, 113/17 и 95/18), као матичном закону али и из других прописа које примењује у свом раду.

Фискални савет је, у 2018. години, својим деловањем тежио да допринесе одрживој фискалној политици и указивао је на пожељне правце и мере за унапређење јавних финансија и подстицај привредном расту Србије.

2.1. Извештаји, анализе, оцене и мишљења

- 1) „Како даље: Реформе јавног сектора и „закључавање“ уравнотеженог буџета у Србији“, од 2. марта 2018. године;
- 2) „Снажан раст запослености уз спор раст производње није се десио: О поузданости Анкете о радној снази у Србији“, од 2. марта 2018. године

(истраживачки рад који је презентован на „Копаоник бизнис форуму 2018”);

- 3) „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу”, од 1. јуна 2018. године;
- 4) „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритети”, од 26. јуна 2018. године;
- 5) „Оцене Предлога закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању”, од 20. септембра 2018. године;
- 6) „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године”, од 9. октобра 2018. године;
- 7) „Оцена Предлога закона о буџету за 2019. годину”, од 26. новембра 2018. године;
- 8) „Оцена Фискалне стратегије за 2019. годину”, од 27. децембра 2018. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима

- 1) Извештај Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2017. годину, који се односи на примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности број: 021-01-6/2017-03 од 15. јануара 2018. године.
- 2) Извештај о раду Жалбене комисије Фискалног савета за 2017. годину број: 021-01-4/2018-04 од 17. јануара 2018. године;
- 3) Годишњи финансијски извештај за 2017. годину број: 401-00-8/2018-03 од 21. марта 2018. године;
- 4) Извештај о раду Фискалног савета за 2017. годину број: 021-01-3/2018-03 од 21. марта 2018. године;
- 5) Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије за 2017. годину број: 401-00-3/2017-03 од 16. марта 2018. године;
- 6) Извештај о обављеној интерној ревизији у Фискалном савету за 2017. годину број: 401-00-17/2018-03 од 24. маја 2018. године;
- 7) Меморандум о сарадњи Фискалног савета Републике Србије и Фискалног савјета Републике Српске број: 337-00-1/2018-03 од 18. јула 2018. године.
- 8) Листа категорија регистратурског материјала Фискалног савета, са роковим чувања број: 036-00-2/2019-03 од 6. јула 2018. 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 осам извршиоца и са три члана Фискалног савета то је укупно 11 запослених државних службеника и именованих лица.

Фискални савет је током 2018. године, поред осам запослених и именованих лица, за обављање стручних послова, послова интерне ревизије и превођења, којима се обезбеђује функционисање стручних служби, ангажовао једно лице по уговору о привременим и повременим пословима, за стручне послове, као и интерног ревизора за једну ревизију и преводиоца по потреби (3-4 пута годишње), сходно члану 10. став 2. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15), који прописује да државни орган који има мање од 100 запослених може да има највише до 10 запослених на одређено време, због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о привременим и повременим пословима и лица ангажованих по другим основима.

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 2018. години

5.1. Извод Закона о буџету Републике Србије за 2018. годину

	ФИСКАЛНИ САВЕТ	42.310.000
	Извори финансирања за раздео 14	
	01 Приходи из буџета	42.310.000
2305	Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	42.310.000
110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	42.310.000
0001	Стручна анализа фискалне политике	42.310.000
	Плате, додаци и накнаде	
	411 запосленима (зараде)	20.160.000
	412 Социјални доприноси на терет послодаваца	3.712.000
	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	1.560.000
	422 Трошкови путовања	2.100.000
	423 Услуге по уговору	12.700.000
	425 Текуће поправке и одржавање	100.000
	426 Материјал	715.000
	483 Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512 Машине и опрема	500.000

Извршење буџета од 1. 1. 2018. до 31. 12. 2018. године

	Одобрено	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде) запослених	*21.774.000,00	21.564.342,19	99,04
412 Социјални доприноси на терет послодавца	*3.870.000,00	3.860.017,02	99,74
413 Накнаде у натури -извршена промена апропријаци.	*8.000,00	8.000,00	100,00
414 Социјална давања запосленима	1.000	0	0
415 Накнаде трошкова за запослене	*684.000,00	465.702,00	68,08
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000	0	0
421 Стални трошкови	*1.404.000,00	839.646,28	59,8
422 Трошкови путовања	*1.900.000,00	1.161.773,70	61,15
423 Услуге по уговору	*11.430.000,00	7.626.672,26	66,72
425 Текуће поправке и одржавање	*93.000,00	24.720,00	27,00
426 Материјал	*644.000,00	615.136,04	95,52
483 Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000	0	0
512 Машине и опрема	500.000,00	456.696,00	91,34
Укупно:	42.310.000,00	36.622.705,49	87,00

*Извршена промена апропријација због недостатка средстава за плате у децембру.

5.3. Извод Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину

		ФИСКАЛНИ САВЕТ	45.938.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Приходи из буџета	45.938.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	45.938.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	45.938.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	45.938.000
		Плате, додаци и накнаде	
	411	запосленима (зараде)	23.129.000
	412	Социјални доприноси на терет послодаваца	4.000.000
	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	1.360.000
	422	Трошкови путовања	2.600.000
	423	Услуге по уговору	12.906.000
	425	Текуће поправке и одржавање	100.000
	426	Материјал	580.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	500.000

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.

Сарадња са представницима Владе и Министарством финансија била је добра и у неколико наврата је заједнички анализирана динамика фискалних агрегата, кретања јавног дуга, потребне реформе јавног сектора и друге теме од економског значаја. Фискални савет је и у 2018. години углавном прикупљао фискалне податке преко сајта Министарства финансија. По објављивању јавних података, Министарство финансија је благовремено достављало детаљније извештаје Фискалном савету, што је наставак добре праксе из претходног периода.

У току 2018. године остварена је добра сарадња и са:

- Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које нам је доставило све тражене податке о реализацији капиталних пројеката у путној и железничкој инфраструктури, као и оквиран план реализације пројеката у 2019. години.
- Министарством заштите животне средине ради прикупљања података за израду извештаја „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритети“. Организовано је више састанака с представницима Министарства на којима су разматрани кључни проблеми у области заштите животне средине, могућа решења и потребна финансијска средства за почетак њихове реализације током 2019. године.
- Државном ревизорском институцијом (ДРИ) на тему субвенција, а у вези са ревизијом сврсисходности пословања локалних самоуправа и јавних предузећа.
- Градским управама четири највећа града (Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца) од којих смо добили податке: о месечном извршењу прихода и расхода у 2017. и првих девет месеци 2018. године, као и детаљније информације о појединим категоријама јавних прихода и расхода (од пореза на имовину, накнада, расхода за казне и пенале), износа неизмирених доспелих обавеза, јавном дугу ових градова, о јавним комуналним предузећима (дуг, наплата потраживања, субвенције) и броју запослених у локалној управи и локалним предузећима. Добојени подаци од ових градова су коришћени за израду „Оцене Фискалне стратегије за 2019. годину“.
- Управом за заједничке послове републичких органа 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, као што је:

- Презентација истраживачког рада „Снажан раст запослености уз спор раст производње није се десио: О поузданости Анкете о радној снази у Србији”, на „Копаоник бизнис форуму”, који је одржан од 4. до 8. марта 2018. године, у организацији Савеза економиста Србије;
- Презентација рада „Фискални савет: друштвена улога, правно утемељење и постигнути резултати”, на Правном факултету у Београду, 12. априла 2018. године;
- Презентација извештаја „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритети”, у организацији НВО „Коалиција 27”, у Сремским Карловцима, 20. септембра 2018. године;
- Презентација дела извештаја „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритети” који се односи на воде, на „Сајму вода”, односно „Форуму вода ” који је међународни научни скуп о води, а у организацији Удружења за технологију вода и санитарно инжењерство, у Београду, од 14. до 16. новембра 2018. године;
- „Независна и регулаторна тела - Зашто морају бити независна?”, форум у организацији Business Info Group, у Београду, 5. децембра 2018. године.

6. 2. Међународна сарадња

Током 2018. године Фискални савет је одржао бројне састанке са представницима међународних организација и институција.

У сусретима с представницима међународних организација и институција (Westminster Foundation for Democracy, Delegation EU, Светска банка, Uni credit, EBRD, AmCham, CITI, JP Morgan, фонд Владе УК) теме о којима се говорило биле су стање у јавним финансијама, фискална одрживост и реформе јавног сектора.

Састанци са сталним представником Међународног монетарног фонда у Србији и представницима преговарачке мисије из Вашингтона били су посвећени текућим фискалним кретањима и размени мишљења о структурним реформама које би требало да буду део новог арнажмана Владе Републике Србије са овом међународном институцијом. Током јесење посете Фискални савет је информисао представнике ММФ-а о својим анализама, макро-фискалним пројекцијама, напретку у спровођењу структурних реформи и препорукама које је упутио Влади Републике Србије за израду буџета за 2019. годину.

У посебним сусретима са техничким мисијама Међународног монетарног фонда разматране су могућности за унапређење пореског система Србије, за обезбеђивање одрживости пензијског система кроз увођење нове формулу за индексацију пензија, за унапређење буџетских процедура, као и алтернативе за ревизију постојећих фискалних правила у Србији.

Фискални савет је са Фискалним савјета Републике Српске, закључио Меморандум о сарадњи, 18. јула 2018. године, ради сарадње која ће се одвијати кроз размену искустава и добре праксе у примени прописа, из њиховог делокруга рада, који уређују праћење фискалних токова, анализу фискалне одрживости, развоја адекватних квантитативних модела у овим областима, подстицање стручне расправе о фискалној политици, промовисање културе фискалне одговорности, као и транспарентност и јавност рада државних органа, односно републичких органа и организација и органа јединица локалне самоуправе у области јавних финансија.

У периоду од 27. до 30. новембра 2018. године, представник Фискалног савјета Републике Српске боравио је у Фискалном савету ради упознавања са начином рада, методологијом прикупљања података за израду анализа и припрему извештаја. Колеге које се баве стручним пословима презентовали су основне макроекономске и фискалне моделе које Фискални савет користи у свом раду. Представник је присуствовао и нашој конференцији за новинаре на којој је представљена „Оцена Предлога закона о буџету за 2019. годину“, након чега је уследила дискусија о елементима транспарентности и јавности у раду институције. На тај начин је Меморандум о сарадњи с Фискалним савјетом Републике Српске и практично заживео.

На састанцима са агенцијама за процену кредитног рејтинга (Fitch Ratings и Standard and Poors) агенције су упознате са фискалном динамиком, предузетим мерама из области фискалне политике, ризицима у јавним финансијама.

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

Фискални савет је у 2018. 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.

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 је Фискални савет током 2018. године, имао само један захтев за достављање информација по Закону о доступности информацијама од јавног значаја и заштити података о личности.

Конференције за новинаре у 2018. години

Током 2018. године Фискални савет је одржао три конференције за новинаре. У наставку укратко износимо основне закључке који су тим приликама излагани:

- 1. „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“, одржана 26. јуна 2018. године.** Главна порука ове конференције била је да јавне финансије полако улазе у „мирније воде“, што значи да се у буџету отвара простор за решавање проблема који су били запостављени у периоду фискалне консолидације. Један од горућих проблема који захтева хитно решавање јесу недовољна улагања у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру. Због лошег стања у овој области Србија се нашла међу најзагађенијим земљама Европе, што угрожава здравље становништва, погоршава квалитет живота и кочи привредни раст. Проценили смо да су за решавање нараслих проблема неопходне огромне инвестиције од око 8,5 млрд евра у наредних 10-15 година. Реализација ових инвестиција захтеваће, осим централног нивоа власти, укључивање јединица локалне самоуправе али и јавних предузећа. Излагање је било подељено на четири дела, следећи структуру извештаја: прва три обухватала су проблеме и предложене кораке за отклањање неравнотежа у ужим областима заштите животне средине (управљање водама, управљање отпадом, заштита загађења ваздуха), док је последњи део посвећен институционалном и законском оквиру у овој области у Републици Србији и смерницама за унапређење.
- 2. „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, одржана 9. октобра 2018. године.** Оценили смо да би буџет за 2019. годину, за разлику од ранијих, морао да подржи привредни раст и системски уреди јавне финансије Србије. Фискална криза јесте избегнута (остварен је буџетски суфицит другу годину заредом, јавни дуг наставља да пада) али су пред Владом изазови ниског привредног раста и структурне неусклађености јавних финансија. Проценили смо да се у 2019. години у буџету отвара расположивих око 450 млн евра фискалног простора, што су средства која се могу искористити управо за решавање поменутих проблема. Предложили смо два канала продуктивног трошења ових средстава: да се једна половина укупно расположивог износа усмери на јавне инвестиције (одлично за раст БДП-а и поправља структуру буџета), а друга половина директно ка привреди (кроз смањење пореског оптерећења рада са 63% на 60%). Указали смо и на то да су системски приоритети у 2019. години трајно уређење пензијског система као и система зарада и запослености у општој држави. За пензијски систем трајно уређење подразумевало би враћање објективног правила за утврђивање висине и годишње

индексације пензија, а за зараде и запосленост почетак примене новог система платних разреда и укидање штетне забране запошљавања.

3. **„Оцена Предлога закона о буџету за 2019. годину“, одржана 28. новембра 2018. године.** Буџетом за 2019. годину планиран је одговарајући дефицит од 0,5% БДП-а. Он обезбеђује макроекономску стабилности и смањује превелики јавни дуг за 2,5 п.п. БДП-а годишње. Додатна позитивна ствар у буџету је то што су приходи и расходи планирани кредибилно, и да нема ризика да дефицит буде већи. Међутим, истакли смо да је буџет недовољно подстицајан за привредни раст и не решава велике структурне проблеме јавних финансија зато што: 1) предвиђа недовољне инвестиције у путну и железничку инфраструктуру, заштиту животне средине и просвету (било потребно и могуће бар 200 млн евра више), 2) поново предвиђа паушална повећања зарада по секторима од 7 до 12% (нето плате у општој држави неоправдано расту готово два пута брже него у приватном сектору – 9% у просеку у односу на 5% приватног сектора), 3) се и даље крше буџетске процедуре и буџетски календар (Фискална стратегија и Предлог закона о буџету касне иако је буџет ушао у „мирније воде“, завршни рачун се не усваја нити објављује).

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, 99/16, 113/17 и 95/18), јавност рада је остварена тако што су извештаји, анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2018. 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 2018. године – предлози и препоруке Фискалног савета

Основне дужности Фискалног савета произилазе из законских овлашћења и обавеза дефинисаних Законом о буџетском систему. Фискални савет је и у 2018. години редовно оцењивао законе и остале акте (решења, одлуке, препоруке) који утичу на фискалну политику и управљање јавним финансијама

Србије. У складу са својим законским обавезама, Фискални савет је Народној Скупштини и институцијама од интереса доставио мишљење о Фискалној стратегији за 2019. годину с пројекцијама за 2020. и 2021. годину и извештај о оцени Предлога закона о буџету за 2019. годину. Поред тога, у посебним студијама износили смо предлоге за унапређење фискалне политике, нудећи Влади пажљиво дизајниране краткорочне и средњорочне (трогодишње) политике у области управљања јавним приходима и јавним расходима. Анализирали смо, такође, и све друге специфичне области ван ужег буџетског угла, а од којих зависи здравље јавних финансија Србије. То су макроекономска кретања, реформа јавних и државних предузећа, реформа система зарада и запошљавања у јавном сектору, политика јавних инвестиција, буџетски процес. Поменимо и то да смо у 2018. години урадили детаљну и свеобухватну анализу јавних политика у области заштите животне средине, што у претходном периоду није урадила ниједна домаћа нити страна институција.

Буџет је већ другу годину заредом у суфициту: у 2018. суфицит опште државе износио је преко 30 млрд динара (0,3% БДП-а), након што је у 2017. години реализован суфицит од чак 1,2% БДП-а. Јавни дуг је током 2018. смањен на нешто мање од 55% БДП-а, што је још једна потврда да је криза јавних финансија избегнута.¹ Међутим, спроведена фискална консолидација осим поменутих неспорних достигнућа има и бројне слабости, а оне се превасходно огледају у одлагању структурних реформи и (континуирано) ниском привредном расту. Због тога јавне финансије Србије, упркос одличним буџетским резултатима, још увек нису потпуно уређене, нити подстицајно утичу на привредни раст, по ком Србија знатно заостаје за другим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Отуда је, гледајући унапред, најважнији задатак Владе очување буџетске дисциплине, како би се предупредили будући ризици и омогућило убрзање привредног раста. Али уз то, потребно је да се исправе кључни недостаци досадашње фискалне политике, односно да се спроведу неопходне реформе јавног сектора и унапреди пословни амбијент (пре свега у области владавине права).

Сенку на неспорно добре буџетске резултате у 2018. години, поред недовољног напретка у структурним реформама, бацило је то што држава и даље не поштује законске прописе у области буџетског календара. Од 2015. јавност нема информације о томе како су буџетом планирана средства заиста потрошена будући да је Влада од тада престала да доставља Скупштини Предлоге закона о завршном рачуну републичког буџета. Такође, Влада годинама не прави кредибилан средњорочни план за вођење економске политике на основу ког би се дефинисали буџетски приоритети, тј. правила годишњи буџети. Нацрт Фискалне стратегије, који би требало да препозна ове приоритете, Влада још од 2012. није усвојила у роковима које дефинише

¹ Неочекивано снажно смањење јавног дуга у 2018. мањим делом је потекло од добрих буџетских резултата а већим услед ревизије номиналног БДП-а нагоре, што ипак не мења основни закључак.

буџетски календар, већ се Стратегија прави у исто време кад и буџет. Усвајање предлога завршног рачуна и доследно поштовање буџетског календара нису само део добре буџетске праксе, већ су и законска обавеза Владе, због чега нема оправдања да се не поступа према овим процедурама. Због тога је Фискални савет у 2018. години посебно инсистирао на томе да Влада своје законске обавезе од 2019. доследно испуњава.

8.1. Контрола расхода за пензије и плате у јавном сектору

Расходи за плате и пензије сведени су током процеса консолидације на одрживе нивое – плате сада износе близу 9% БДП-а, пензије нешто мање од 11% БДП-а. Међутим, основни проблем с којим се ушло у 2018. годину било је то што су нивое ових расхода и даље уређивале привремене (антикризне) мере које је требало заменити трајним. Отуда су извештаји које смо објавили у првој половини 2018. године имали за циљ да Влади дају препоруку како да изађе из привремених мера и уведе системски режим управљања расходима за пензије и плате у државном сектору.

8.1.1. Расходи за пензије

Најважнији задатак у 2018. години био је уређење пензијског система на трајним основама.² Пензијски систем Србије је годинама уназад почивао на интервентним и привременим мерама уведеним на почетку фискалне консолидације. Трајно и одговарајуће решење значило би поновно успостављање везе између уплаћених доприноса и пензија, а то би се постигло различитим процентуалним повећањима пензија (у зависности од степена у коме су претходно пензије биле смањене). При изради буџета за 2018. показало се да технички једноставан задатак враћања на уређен пензијски систем представља велики политички изазов, иако су се стекли економски услови за то. Већ крајем 2017. било је јасно да је криза јавног дуга избегнута, да су расходи за пензије близу дугорочно одрживог нивоа од 11% БДП-а и да постоји фискални простор за (барем делимично) укидање привремене мере – али је ова добра прилика пропуштена. Влада се определила да фискални простор искористи за линеарно повећање свих пензија за 5%. Имајући у виду да од 2018. године више не стоји главни аргумент за умањење натпросечних пензија (фискална криза), истакли смо да се оваквом одлуком јавне финансије Србије излажу новом фискалном ризику услед могућности да неосновано умањене пензије у будућности буду враћане. Још увек није касно да се спречи велика штета, али би Влада морала хитно да одабере пут за излазак из ових привремених мера. Истовремено, нужно је вратити пензијски систем у оквир предвидивих и редовних индексација пензија по формули која би уважавала

² „Како даље: реформе јавног сектора и закључавање уравнотеженог буџета у Србији“, 2. март 2018. године.

демографске трендове (старење популације) и његову дугорочну финансијску одрживост.

Влада је тек у другој половини 2018. почела да прави одређене кораке ка изласку из ових привремених мера. Крајем септембра измењен је Закон о ПИО којим је укинута привремено умањење пензија, али су том приликом уведене и неке друге, веома упитне, промене. Фискални савет је предложени закон у складу са законским обавезама благовремено оценио, објавивши анализу крајем септембра 2018. године.³ У погледу пензијског система, добро је што је укинута кризна и (по дефиницији) привремена мера умањења изнадпросечних пензија. Фискални савет је то подржао – укидање ове мере предлагали смо у извештају из марта 2018. године. Оно што је, међутим, веома лоше је то што је приликом укидања привременог умањења пензија укинута и формула за будуће усклађивање пензија са инфлацијом и са стопом привредног раста, а Влада је новим Законом добила и дискрециона овлашћења да појединачним групама пензионера повећава примања независно од уплаћених доприноса током радног века. Овако произвољно дефинисан пензијски систем не може да буде одржив нити је економски правичан, а потпуно одудара и од основних тековина европских пензијских система који су утврђени пре више деценија. Упоредне анализе које смо спровели за потребе предложеног закона показале су да би се укидањем формуле пензијског систем био осетно деградиран, и то до нивоа најнестабилнијих система у земљама Северне Африке и Блиског Истока. Због тога смо у поменутој студији истакли да је неопходно да се већ током 2019. поново усвоје нова, систематична и објективна, правила за утврђивање висине свих пензија и њихове годишње индексације.

8.1.2. Расходи за плате у државном сектору

У претходних пет година, расходи за зараде су са високог нивоа од 12,3% БДП-а захваљујући мерама фискалне консолидације, у 2018. сведени на ниво који је близу одрживог (9,3% БДП-а, што одговара нивоу од 8% БДП-а по бруто-1 принципу). Тај ниво расхода за зараде би обезбедио да трошење Србије буде упоредиво са новим чланицама ЕУ и да не представља оптерећење за достизање одрживог и задовољавајућег фискалног резултата. Фискални савет је благовремено указао на два основна предуслова чије би испуњење обезбедило стабилно и одрживо учешће ових расхода у БДП-у: 1) номинално међугодишње повећања масе зарада не сме бити веће од раста плата у приватном сектору нити од стопе раста номиналног БДП-а, 2) потребно је увести нов систем платних разреда.

О могућностима за даљи раст зарада у државном сектору писали смо у октобарском извештају.⁴ Наш кровни налаз је да укупно годишње номинално

³ „Оцена Предлога закона о изменама и допунама закона о пензијском и инвалидском осигурању“, 20. септембар 2018. године.

⁴ „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за Буџет 2019. године“, 9. октобар 2018. Године.

повећање зарада у општој држави убудуће треба да буде законски ограничено на нешто испод стопе раста номиналног БДП-а. Захваљујући мерама фискалне консолидације, расходи за запослене у општој држави су, као што је већ речено, у 2018. смањени на одрживих 9,3% БДП-а (приближно просек Централне и Источне Европе, ЦИЕ) и сада је примарни задатак да се ови буџетски издаци очувају на том нивоу, тј. да се остварени резултат не нарушава. Такође, просечна зарада запослених у државном сектору Србије веће су у односу на приватни сектор за готово 19% (подаци РЗС за прва два месеца 2018. године). Ова разлика само се делимично може објаснити бољом образовном структуром запослених у државном сектору – добрим делом то је ипак последица њиховог повлашћеног третмана (уз све друге погодности, попут веће сигурности посла). Због свега наведеног, повећање просечних зарада у општој држави би требало ограничити на нешто испод стопе раста номиналног БДП-а, јер би се тако обезбедила фискална стабилност земље, али и спречило даље повећање економски штетног јаза између плата у јавном и приватном сектору. Имајући у виду садашња макроекономска кретања и средњорочне перспективе привреде Србије, то значи да би номинално повећање просечних зарада у општој држави могло да износи 5-6% годишње (нешто испод збира реалног раста производње од 3,5-4% и инфлације од око 2,5%).

Други важан предуслов очувања одрживости расхода за зараде јесте успостављање новог, правичног система зарада у јавном сектору. Овом проблему Фискални савет посветио је посебну студију из јуна 2018. године.⁵ Напори Владе ка успостављању новог система платних разреда до сада су ишли начелно у добром смеру. Препозната су и адресирана два велика проблема: 1) да није оправдано да се сваке године арбитрарно одређује колико повећање зарада ће добити запослени у различитим деловима јавног сектора; и 2) да није оправдано да запослени који обављају исти (генерички) посао код истог послодавца (државе) буду различито плаћени уколико раде у различитим министарствима или институцијама. Међутим, у процесу уређења система зарада у општој држави нису адресирани бројни други изазови. Ми смо их идентификовали, и у овом извештају указали на четири главна недостатка Владине политике у области зарада: прво, распони најнижих и највиших зарада у општој држави су сувише мали. Популистичко удовољавање захтевима најбројнијих групација запослених у јавном сектору води ка уједначавању зарада тј. не оставља простор за одговарајуће повећање зарада за најстручније и најодговорније послове у држави. Друго, у јединствени систем платних разреда нису укључени сви велики сегменти опште државе, тј. плате запослених у војсци и полицији не смеју бити изузете из будућег уређеног система. Треће, касни се с објављивањем детаљног регистра запослених и њихових зарада (укључујући и све додатке на плате) за све послове у општој држави какав имају друге европске земље. Четврто, на снази је остала мера забране запошљавања која прети озбиљно да угрози квалитет пружених услуга,

⁵ „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу“, 1. јун 2018. године.

јер већ постоји озбиљан мањак запослених у кључним областима опште државе (здравство, инспекцијске службе и друго). У наставку укратко наводимо наше главне препоруке за унапређивање система зарада у државном сектору:

- Сви запослени у општој држави требало би да буду укључени у јединствен системски закон о зарадама. На тај начин би се трајно регулисали међусобни односи њихових зарада и постигло да за запослене у свим секторима опште државе важе исти и објективни критеријуми за формирање њихових зарада – уместо да се посебним секторским прописима дају веће привилегије само одређеним групама (на пример, превисоке просечне зараде у МУП-у и мање зараде запослених у здравству).
- Одговарајући однос између најниже и највеће основне зараде запослених у општој држави требало би да износи 1:12. Фискални савет је у овом извештају конструисао основну матрицу вредновања послова у државном сектору, полазећи од фундамената које је и сама Влада дефинисала у процесу увођења нове законске регулативе у области зарада (једнака плата за једнак рад и др.). Уз то, распон матрице смо направили и по угледу на друге европске земље у којима је овај систем добро уређен. На основу тога у овом извештају дајемо смернице за односе зарада неких карактеристичних позиција, а следећи корак било би прилагођавање тим принципима свих других радних места у држави. Одговарајући однос зарада за државни сектор Србије је 1:12 (распон између најниже и највише зараде). Ову пропорцију сматрамо адекватном из најмање два разлога. Прво, оваква пракса већ се успешно примењује у неким земљама ЕУ и региона (Румунија, Словенија). Друго, овако постављен распон обезбеђује довољно високе зараде за најодговорније и најстручније послове у земљи (председник државе, премијер, хирург, ИТ стручњак, судије), али истовремено ипак поставља јасну границу до ког је нивоа могуће највеће повећање зарада које се плаћају из буџета. Прелазак на овај распон би у Србији, на први поглед, значио повећање распона зарада у односу на тренутно законско решење (1:7,5). Међутим, требало би имати у виду да у садашњем систему зарада већ постоје бројни (нетранспарентни) изузеци из постојећих правила, тј. плате које су преко 12 пута веће од најмањих (нпр. судије). Повећање распона зарада потребно је како на нивоу опште државе, тако и унутар појединачних сектора где су плате сувише компресоване (што је нарочито изражено у просвети).
- Исти (генерички) послови у држави морали би да буду једнако плаћени. За радна места за које су опис посла, стручна спрема, искуство и друге карактеристике једнаке нема разлога да постоје разлике у зарадама, без обзира на то у којој институцији или органу државног сектора запослени ради. У постојећем систему то није случај, будући да су одступања од принципа иста зарада за исти рад огромна. Тако, на пример, зарада

правника значајно варира у зависности од сектора опште државе у ком ради, иако се у већини случајева ради о практично идентичним пословима. Најнижа и највиша основна плата правника разликује се за чак 70%. Као други очигледан пример може да послужи и административно особље у МУП-у које има посебне додатке на зараду (који би требало да важе само за униформисана лица), а који не постоје за остала упоредива радна места у државном сектору. Да би се овакве неравнотеже исправиле потребно је да се занимања у сада повлашћеним секторима – који су се изборили за неоправдано високе зараде у односу на остатак државе – изједначе у погледу права на основну зараду и додатке.

- *Неопходно је поједностављење начина формирања зарада.* То подразумева увођење јединственог система основице, коефицијената и мањег броја ограничених додатака на рад који важе за све запослене у општој држави (што укључује и исплате из „сопствених прихода“ буџетских корисника). У тренутном систему, заснованом на великом броју различитих основица, коефицијената и додатака на плате, практично је немогуће постићи ефикасно управљање и контролу, па је његово поједностављивање предуслов за спречавање нетранспарентних злоупотреба различитих додатака на плату.
- *Потребна је потпуна транспарентност и редовно извештавање о исплаћеним зарадама на свим пословима у општој држави, укључујући и све додатке на рад.* Пракса земаља ЕУ је да се комплетни подаци о исплаћеним зарадама запослених у општој држави ажурно објављују. Право пореских обвезника је да знају колико има запослених у држави по појединачним радним местима и колике су им тачно плате и други додаци на зараде (јер се та примања исплаћају из њиховог пореза). Иако на поменута питања не би требало да је толико тешко дати одговор, оваква пракса, међутим, не примењује се у Србији. Још пре неколико година планирано је да се направи транспарентан централни регистар запослених као најпрецизнији и најпоузданији извор података о запослености и зарадама у јавном сектору. Фискални савет је од надлежних министарстава (финансија и државне управе) за припрему овог извештаја затражио податке из тог централног регистра, али, како одговор нисмо добили, ова евиденција по свој прилици и даље није ни направљена. Пример најбоље праксе који би Србија требало да следи јесте Словенија чији систем државне управе има историјску повезаност са системом Србије (бивша СФРЈ). Словенија је успоставила отворени интернет портал с детаљним увидом у број запослених, укупна издвајања за плате и структуру примања у свим органима државе (основна плата и сви додаци), укључујући безбедносни сектор. Дигитализација и развој електронске управе налазе се на агенди актуелне Владе и стога сматрамо да би изградња информационог система који даје детаљне и благовремене податке о запосленима и зарадама у државном сектору

требало да буде један од приоритетних задатака. Уз редовно ажурирање на месечном нивоу, овакав информациони систем би дао добру основу за анализу и управљање системом зарада на објективан начин. Стога сматрамо да је један од кључних корака ка увођењу реда у систем зарада у општој држави стварање информационог система за праћење и редовно објављивање исплаћених зарада и броја запослених у општој држави.

- *Потребна је темељна реформа запослености у државном сектору.* Уређен систем зарада неће имати много смисла ако држава не побољша структуру запослених. Иако смо се овим проблемом бавили више пута у претходних неколико година, у међувремену није било битнијих помака у његовом решавању. Укупан број запослених у општој држави у Србији највероватније је одговарајући и сасвим је упоредив с другим земљама ЦИЕ (кад се узме у обзир број становника, заправо је и нешто мањи од просека). Горући проблем, међутим, представља неадекватна структура запослених. Она је и пре фискалне консолидације била проблематична, али је сада, након четири године забране запошљавања, додатно погоршана, што умањује (ионако низак) квалитет услуга које пружа држава. Овај стихијски приступ смањивању броја запослених током фискалне консолидације ставио је у незавидан положај бројне важне секторе (здравство, Пореска управа, област заштите животне средине, неке локалне самоуправе), који се сада суочавају с евидентним мањком потребних кадрова. Фискално је још опасније то што се веома лако може десити да по укидању забране запошљавања поново дође до неконтролисаног раста броја запослених (што се већ дешавало у прошлости) – јер још увек не постоје анализе којима би се трајно дефинисала потребна радна места по секторима. Без таквих детаљних систематизација није могуће контролисање нити добро управљање укупним бројем запослених. Због свега тога, неопходна је свеобухватна реформа највећих државних система (здравство и просвета), квалитетна систематизација запослених у свим државним органима (уклонити вишкове и запослити потребне раднике), хитно запошљавање у областима у којима је већ неспорно утврђен мањак стручних кадрова на основу објективних потреба државе и компаративних анализа (порески инспектори, стручњаци за контролу и инвестиције у области заштите животне средине и друго), укинути забрану запошљавања и напokon прећи на одрживе моделе контроле запослености у општој држави.

8.2. Реформа јавних предузећа и предузећа у државном власништву

Током 2018. године, осим ужих буџетских трендова, пратили смо и детаљно анализирали друге сегменте фискалне консолидације. Један од најважнијих пакета фискалне консолидације јесу реформе јавних и државних предузећа.

Фискални савет годинама уназад упозорава да трошкови и фискални ризик који јавна предузећа намећу буџету због свог лошег пословања могу значајно да угрозе све добре резултате фискалне консолидације који су постигнути. Међутим, иако су резултати јавних и (неких) државних предузећа бољи него током претходних неколико година, мало тога је заиста и урађено у 2018. години, и ова предузећа нису битније унапредила своје пословање. Овим проблемима најдетаљније смо се бавили у извештају објављеном крајем године⁶, а главне поруке износимо у наставку.

8.2.1. Јавна предузећа

Реформа највећих јавних предузећа своди се практично само на Железнице, а ЕПС и даље инвестира мање од амортизације што може бити кочница будућем привредном расту. Три највећа јавна предузећа, ЕПС, Железнице и Србијагас имала су различите приступе у спровођењу потребних реформи. **Железнице** су једине озбиљно приступиле реформама. То предузеће је подељено на три независне целине – Србија воз за путнички превоз, Србија Карго за превоз робе и Инфраструктура Железница. Број запослених смањен је са 17.000 на 11.000, промењен је основ за добијање субвенција из буџета, које више нису фиксни износ већ зависе од мерљивих критеријума и затворено је 25% пруга које нису биле рентабилне. Ова нова предузећа сада плаћају своје рачуне за струју и спремна су за следећу фазу реформи која би требала да се ослања на изградњу и ремонт постојеће инфраструктуре, побољшање наплате уз ревизију цена и увођење професионалног менаџмента. У реформи Железница важно је да се процес доведе до краја како не би пале у воду све тешке мере које су спроведене у претходне три године. **Србијагас** није имао већих промена у начину пословања, али је предузеће постало профитабилно од 2015. због смањења светских цена гаса које су знатно побољшале наплату испорученог гаса (укључујући и наплату старих дугова). Да би Србијагас остао трајно профитабилан кључне су две мере: 1) да се цена гаса за јавно снабдевање индексира са будућим променама светских цена гаса и 2) да се гас не испоручује неплатишама – што би у пракси значило да се не одржавају вештачки у животу предузећа попут Петрохемије, МСК, ДП Новог Сада и други, ако они из свог пословања не могу да намире дуговања за гас. На крају, **Електропривреда Србије (ЕПС)** има најсложеније проблеме у чијем решавању није било напретка у претходним годинама (превелики трошкови за запослене услед вишка запослених и превисоких зарада, велики губици на мрежи, нерентабилне целине у оквиру система и друго). Због тих проблема ЕПС годинама не инвестира довољно (инвестиције су му мање чак и од амортизације што смањује производне капацитете, а ЕПС би требало да их повећава). Ниске инвестиције ЕПСа не само што непосредно умањују привредни раст земље, већ могу бити и озбиљна кочница расту привреде у средњем року уколико се не обезбеди довољно добра инфраструктура потребна за будући раст индустријске производње.

⁶ „Мишљење на Фискалну стратегију за 2019. са пројекцијама за 2020. и 2021. годину“, 27. децембар 2018. године, стр. 42-54.

8.2.2. Државна предузећа

Приватизацијом РТБ Бора и ПКБ-а направљен је знатан напредак у решавању проблема неуспешних државних предузећа, а највећи преостали проблеми су Ресавица, Петрохемија и МСК. У 2018. приватизовани су РТБ Бор и ПКБ, док је Азотара (оправдано) препуштена стечају. У међувремену је и ФАП остао само са десетак запослених (за ремонт војних камиона). Тако се умањила листа државних предузећа која су, услед своје величине и неуспешног пословања, имала знатан негативан ефекат на јавне финансије и привредни раст (добијали су директне субвенције или другу помоћ државе преко Фонда за развој, нису плаћала рачуне за струју, гас и друго). На тој листи, међутим, још увек остају: Ресавица, Петрохемија, МСК, Икарбус, Ласта, Симпо, Јумко, Тигар, Трајал. У наведеној групи предузећа запослено је око 15.000 запослених, односно око половина од укупног броја преосталих запослених у неприватизованим државним предузећима. Ресавица сваке године добија из републичког буџета субвенције од 4,5 млрд динара за плате запослених, 8 што значи да држава годишње субвенционира сваког запосленог у овом предузећу са око 10.000 евра. Иако се годинама најављује решавање овог проблема и резервишу буџетска средства за фазно затварање нерентабилних рудника, конкретног напретка нема. Петрохемија и МСК су имали нешто успешније пословање у 2017. услед повољног односа цена инпута (нафта и гас) и финалних цена њихових производа. Са новим повећањем цене енергената, које ће кад тад уследити, ова предузећа не би могла да послују успешно. Због тога оцењујемо да се њихова судбина мора решити пре тога. Уколико се не нађу заинтересовани купци за њих сада када су тржишни услови веома повољни, онда би она морала да оду у стечај.

8.3. Реформа јавних финансија локалних самоуправа

Прву студију о јавним финансијама локала објавили смо 2017. године. У њој смо побројали и анализирали проблеме с којима се суочавају општине и градови у Србији. Будући да смо у поменутој студији изнели и низ препорука за оздрављење локалних јавних финансија, током 2018. године пратили смо напредак на овом пољу.⁷

Анализе које смо спровели у 2018. показале су да буџети локалних самоуправа још увек нису уређени и да још нема систематског приступа решавању овог проблема. Велики број локалних самоуправа због лошег стања у буџету и даље касни у плаћању својих обавеза што онда шири проблеме локалне власти даље ка привреди, а нарочито ка републичким јавним предузећима. Додатни канал којим лоше вођење локалних финансија наставља да кочи раст БДП-а је систематски мањак инвестиција – годишњи недостатак јавних инвестиција локалне самоуправе је око 300 млн евра. Та средства се, уместо на потребне инвестиције, одливају на покривање губитака локалних

⁷ Видети поглавље *Проблеми финансија локалних самоуправа* у извештају „Мишљење на Фискалну стратегију за 2019. са пројекцијама за 2020. и 2021. годину“, 27. децембар 2018. године, стр. 55-80.

јавних предузећа, која добијају огромне субвенције од преко 200 млн евра годишње. Уз то, дугогодишњи мањак инвестиција локалних самоуправа има поражавајући утицај на квалитет живота грађана Србије. Србија по квалитету комуналне инфраструктуре (приступ исправној води за пиће, развијеност канализационе мреже, третман отпада), проценту деце уписане у предшколске установе и бројним другим показатељима, знатно заостаје, за упоредивим земљама ЦИЕ. Фискални савет је проблемима локалних самоуправа и њихових јавних предузећа посветио свеобухватну студију средином 2017. у којој смо дали и конкретне препоруке Влади за решавање ових проблема. У међувремену ситуација је донекле побољшана, пре свега у смањењу доцњи (дугова) локалних буџета, али су важан разлог за ово побољшање биле и интервенције Владе одобравањем ванредних средстава угроженим локалним самоуправама из буџетске резерве. У претходне три године из буџетске резерве је локалним самоуправама одобрено око 100 млн евра помоћи из републичког буџета (што је приближно трећина редовних, законских, годишњих трансфера које Република даје локалу), а тај износ ће се вероватно додатно повећати у последњим данима 2018. године.

Анализа буџета четири највећа града у Србији указује на забрињавајуће проблеме у вођењу њихових јавних финансија. Фискални савет је за потребе овог извештаја анализирао буџете четири највећа града у Србији – Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца – који заједно чине половину јавних финансија свих локалних самоуправа и у којима живи трећина становника Србије. Нова анализа открива да постоји одређена правилност у управљању јавним финансијама на локалу која донекле подсећа и на републички буџет. Наиме, примарни циљ у свим посматраним градовима био је да се обезбеди буџетска стабилност и одрживост, али се по правилу није ишло даље од тога, тј. нису се спроводиле реформе локалних јавних предузећа, мере за повећање наплате изворних прихода, и повећање инвестиција у комуналну инфраструктуру. Градови који су већ имали стабилне буџете, Нови Сад и Београд, нису готово ништа урадили на даљем унапређењу својих јавних финансија. Највећи од свих проблема, неодржив систем јавног превоза у Београду додатно је погоршан и трошкови јавног превоза који се покривају из градског буџета повећани су са нешто око 120 млн евра из 2016. на око 150 млн евра у 2018. години. Инвестиције у оба града су недовољне, а у Новом Саду су чак и знатно смањене у односу на 2016. иако су и тада биле мале. Ниш који је током 2017. успешно спроводио мере за стабилизацију буџета (пре свега кроз повећање наплате прихода Града) у њиховом спровођењу је застао како се приближио испуњењу основног циља – враћању свих нагомиланих доцњи (што ће се вероватно десити током наредне године). Дугогодишње неодговорно управљање градским финансијама Крагујевца довело је до тога да је овај град пре 2016. имао убедљиво најгоре стање у буџету у односу на друге анализирани градове. Крагујевац је, међутим, до 2018. урадио највише. Извршен је репрограм доцњи за струју и грејање и побољшана је наплата изворних прихода – посебно је унапређена наплата пореза на имовину (где је

оправдано повећана и пореска стопа), као и прихода од закупа грађевинског земљишта. Крагујевац је и даље далеко од стабилног буџета, али су предузете мере из претходне две године охрабрујуће. На крају, напомињемо и то да сва четири града редовно добијају релативно велика средства из буџетске резерве републичког буџета, што је вероватно оправдано као помоћ Нишу и Крагујевцу, али је нејасно зашто знатна средства из републичког буџета добијају и Нови Сад и Београд.

8. 4. Могућности за смањење пореза

Поред детаљне анализе мера потребних за унапређење структуре јавних расхода, посебну пажњу посветили смо пореском систему Србије.⁸

Фискални савет је и у 2018. години остао при ставу да је најефикаснији економски начин да се умањење пореза пренесе на убрзање привредног раста је да се умањи фискално оптерећење рада. Наиме, расходи за запослене представљају убедљиво највећи трошак у производњи и њихово пореско растерећење директно повећава конкурентност привреде Србије. Умањење неких других пореза, попут на пример ПДВ-а, ни изблиза не може да има сличан позитиван ефекат на домаћу привреду, јер би заправо стимулисало потрошњу и увоз. Другим речима, смањење просечног фискалног оптерећења рада са 63 на 60% представљало би фискалну стимулацију домаћој производњи у износу од око 200 млн евра (за колико би се умањили јавни приходи). Влада, у зависности од својих преференција, може ову пореску релаксацију да спроведе на више различитих начина. На пример, могуће је да се повећа неопорезиви део зараде на око 28.000 динара, што би утицало на знатно веће растерећење најнижих зарада у односу на високо плаћене послове чији би трошкови били тек незнатно умањени. Овакав модел повећао би прогресивност пореског оптерећења рада и подстицао би производњу и запошљавање на пословима са ниском додатом вредношћу (што има нешто мању економску, а већу социјалну компоненту). Друга могућност је да се линеарно умање доприноси на терет послодавца са 17,9 на 16% – што би онда растеретило све зараде у земљи за једнак проценат. Влада би могла да се одлучи и за неку од комбинација ова два модела.

8.5. Политика јавних инвестиција

Ниске јавне инвестиције препознали смо као кључни структурни проблем буџетског оквира, како краткорочног (у Закону о буџету) тако и средњорочног (из Фискалне стратегије).⁹

⁸ Видети поглавље *Могућности и опције за смањење пореза у 2019. години* у извештају „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, 9. октобар 2018. године, стр. 45-48.

Фискални савет је у више наврата истицао недовољна издвајања за јавне инвестиције као један од највећих фискалних проблема Србије. Издвајања за јавне инвестиције најквалитетнији су вид јавне потрошње будући да највише утичу на убрзање привредног раста у кратком року (ангажује се домаћа радна снага, грађевински материјали се углавном производе у земљи и друго), а имају и дугорочни позитиван утицај на привредни раст јер унапређују квалитет инфраструктуре. Србија, међутим, дуже од деценије заостаје у издвајањима за јавне инвестиције у поређењу са другим земљама ЦИЕ, због чега је домаћа инфраструктура у много лошијем стању у односу на упоредиве земље. По ниским издвајањима за јавне инвестиције нарочито се истиче период након 2013. када су ова издвајања смањена на рекордно низак ниво од тек нешто преко 2% БДП-а. У исто време, друге земље ЦИЕ за јавне инвестиције су издвајале двоструко више, у просеку преко 4% БДП-а.

У 2018. години направљени су позитивни помаци у реализацији јавних инвестиција, па су оне после дужег низа година блиске уобичајеном нивоу од пре 2013. године – износе 3,9% БДП-а. Нагласили смо да је потребно и могуће са овим трендом наставити и у 2019. тј. повећати јавне инвестиције додатно за најмање 0,5 п.п. тј. око 4,5% БДП-а колико у просеку издвајају земље ЦИЕ, да би у средњем року ови расходи износили око 5% БДП-а. Два главна канала преко којих би требало повећати јавне инвестиције су: 1) *изградња путне и железничке инфраструктуре* и 2) *повећање улагања у заштиту животне средине* (пречишћивачи отпадних вода, затварање несанитарних депонија и отварање нових регионалних центара са постројењима за третман отпада и друго).

8.5.1. Инвестиције у путеве и железнице

Проценили смо да постоје доступна средства али и објективне потребе да улагања у путну и железничку инфраструктуру буду повећана за око 200 млн евра. Србија по изграђености и квалитету путне и железничке инфраструктуре далеко заостаје за упоредивим земљама ЦИЕ (30% мање километара аутопута на 100.000 становника, на преко половине пруга брзина возова до 60 км/час и др). Добру илустрацију лошег стања у овој области даје и стално померање рокова за завршетак Коридора 10 који би требало да буде основни путни правац кроз Србију (Коридор 10 се можда неће завршити чак ни у 2018. години). Дакле, потреба за већим инвестицијама у путну и железничку инфраструктуру већ од 2019. је неспорна, средства су такође на располагању, али оно што би могао бити проблем је њихова неефикасна реализација. Фискални савет је зато детаљно анализирао колико је највише могуће, а опет реалистично, повећање ових јавних инвестиција у 2019. – узимајући у обзир тренутни степен извршења започетих пројеката, објективан рок за њихов завршетак, а такође смо анализирали и који би конкретни нови пројекти могли да се започну у наредној години (за које нема техничких препрека да се реализују). Оваква анализа показала је да је у 2019. могуће повећање јавних инвестиција у путну и

⁹ „Оцена Предлога Закона о буџету за 2019. годину“, 28. новембар 2018. године.

железничку инфраструктуру за око 200 млн евра у односу на 2018. и предлажемо Влади да толика средства определи буџетом за ове намене (и наравно да их ефикасно изврши). У путној инфраструктури, највећи део повећања јавних инвестиција у 2019. односио би се на убрзање изградње Коридора 11 и на обилазницу око Београда, а у железничкој инфраструктури на повећање започетих радова на прузи Београд–Будимпешта и почетак радова на електрификацији и реконструкцији пруге Ниш–Димитровград.

8.5.2. Инвестиције у заштиту животне средине

Проблемом недовољне бриге о заштити животне средине детаљно смо се бавили у опсежној студији из јуна 2018. године.¹⁰ Наше анализе показале су да се Србија тренутно налази међу еколошки најзагађенијим земљама у Европи – што угрожава здравље становништва, скраћује просечан животни век, погоршава квалитет живота и утиче на неравномеран регионални развој. До овакве ситуације довела су, пре свега, вишедеценијска недовољна улагања државе у депоније отпада, пречишћиваче отпадне воде, канализациону и водоводну мрежу и друго. Зато је сада за решавање нарасталих проблема потребно снажно повећање јавних инвестиција. Повећање улагања државе у заштиту животне средине у наредним годинама није само неспорна потреба, већ је и обавеза Србије. Наиме, заштита животне средине једна је од основних тековина ЕУ – па је у процесу приступања ЕУ, Србија у обавези да снажно повећа инвестиције у ову област. Уколико то не уради и не задовољи потребне стандарде до завршетка прелазног периода, Србија ће плаћати велике пенале.

Према нашим проценама, потребно годишње повећање издвајања из буџета за заштиту животне средине износи око 1,2-1,4% БДП-а (око 500 млн евра). На основу доступних анализа које показују колике су потребе за изградњом пречишћивача отпадне воде, фабрика воде за пиће, проширењем канализационе мреже, изградњом санитарних регионалних депонија и постројења за третман отпада, уклањање „историјског“ и опасног отпада и друго, процењујемо да су неопходне инвестиције државе у заштиту животне средине у наредних десетак година око 8,5 млрд евра. Преведено на годишњи буџет, то значи да држава у наредним годинама треба да повећа годишња издвајања за заштиту животне средине за око 500 млн евра. Ова додатна средства веома су велика, реда величине укупних издвајања државе за пољопривреду, односно одговарају трећини буџета Министарства просвете. Анализа Фискалног савета, међутим, показује да је оволико повећање улагања у заштиту животне средине и те како оправдано и да је то тренутно област у коју би требало усмерити највећа фискална средства.

Повећање издвајања у заштиту животне средине поправило би структуру буџета (веће јавне инвестиције) и позитивно би деловала на привредни раст у кратком року. Уз значај који повећање улагања у заштиту животне средине има

¹⁰ „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“, 26. јун 2018. године.

на здравље и квалитет живота становника (што је свакако најважније), постоје и неспорни економски разлози због којих би то требало да то постане фискални приоритет у наредним годинама. Компаративна анализа показује да Србија тренутно из буџета издваја за заштиту животне средине недовољно – тек трећину средстава у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Прениско улагање државе у ову област један је од главних разлога због ког су укупне јавне инвестиције у Србији недовољне (у Србији су јавне инвестиције око 3% БДП-а, а у другим земљама ЦИЕ преко 4% БДП-а). С повећањем улагања у заштиту животне средине за процењених 1,3% БДП-а, Србија би по нивоу јавних инвестиција достигла просек земаља ЦИЕ и тако знатно побољшала структуру свог буџета. Ова промена структуре буџета у смеру повећања јавних инвестиција веома је важна, јер су јавне инвестиције најквалитетнија врста буџетске потрошње која има далеко највећи позитиван утицај на привредни раст (у односу на текућу потрошњу – плате, пензије, субвенције). Другим речима, велики део потребних улагања у заштиту животне средине у Србији односи се на грађевинске радове које би могла да реализују домаћа предузећа, с домаћом опремом и материјалима (нпр. водоводне и канализационе цеви), што би генерисало мултипликативни ефекат на целу привреду и убрзало привредни раст. Процењујемо да би повећање јавних инвестиција у заштиту животне средине за 1,3% БДП-а убрзало привредни раст Србије у кратком року за најмање 0,5%.

Уз повећање буџетских издвајања потребна је и реформа локалних јавних финансија и локалних јавних предузећа. Потребно годишње повећање улагања у заштиту животне средине од око 500 млн евра (1,3% БДП-а) нешто је веће од расположивог фискалног простора (око 1% БДП-а), тако да су потребне и додатне мере како би се то повећање остварило. Ове мере пре свега се односе на реформе на локалном нивоу власти, о чему је Фискални савет детаљније писао у свом извештају из 2017. године („Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке“). Укратко, за управљање отпадом, снабдевање пијаћом водом, као и за пречишћавање отпадних вода, непосредну надлежност имају локалне самоуправе и локална јавна предузећа (градска чистоћа, водовод, канализација и друго). Зато је за повећање државних инвестиција у заштиту животне средине потребно и да локални ниво власти оперативно и финансијски учествује у томе. Међутим, због финансијских проблема које има највећи број локалних јавних предузећа и локалних самоуправа у Србији, то је тренутно мало вероватно. Зато ће бити потребно консолидовати буџете општина и градова (контрола текућих расхода, смањење субвенција, боља наплата прихода) уз реструктурирање јавних комуналних предузећа (рационализација броја запослених, повећања степена наплате прихода, повећање цена комуналних услуга). Процењујемо да би спровођењем ових мера локалне самоуправе могле да смање своје субвенције ка неуспешним локалним јавним предузећима за око 100 млн евра (0,35% БДП-а) и да та средства (удружена са средствима из републичког буџета) инвестирају у локалну комуналну инфраструктуру тј. заштиту животне средине.

И републичка јавна предузећа, а нарочито Електропривреда Србије (ЕПС), морала би да снажно повећају инвестиције у заштиту животне средине, за шта су неопходне њихове реформе. Еколошки проблеми Србије не могу се решити без активног учешћа и инвестиција републичких јавних предузећа. Наиме, на листама највећих загађивача у свим областима заштите животне средине по правилу се појављују јавна предузећа, а међу њима се нарочито издваја ЕПС. Тако је ЕПС највећи појединачни загађивач ваздуха, највећи генератор индустријског отпада (пепео), али и највећи генератор индустријских отпадних вода у Србији. Главни разлог за ову поражавајућу статистику је то што ЕПС годинама није ни изблиза инвестирао довољно у заштиту животне средине, а иза тога стоји дугогодишње лоше пословање овог предузећа. Због одлагања неопходних инвестиција сада су пред ЕПС-ом огромне обавезе. Само у пројекте везане за заштиту ваздуха ЕПС је у обавези да инвестира око 650 млн евра, а за достизање свих потребних еколошких стандарда овом предузећу потребно је преко милијарду евра инвестиција у наредних десет година. Да би се те инвестиције реализовале потребно је да ЕПС напоскон реформише своје пословање, што се стално одлаже (смањење вишка запослених уз побољшање њихове структуре, смањење техничких губитака и крађа, побољшање наплате потраживања, организационе слабости и друго). О реформи ЕПС-а се доста говорило током фискалне консолидације у периоду 2015-2017. и то је требало да буде важан део тадашњег аранжмана са ММФ-ом, али се у овим реформама није далеко одмакло.

За повећање инвестиција у заштиту животне средине потребна су и системска унапређења у управљању овом облашћу. Мањак инвестиција није једини проблем у области заштите животне средине, већ је то и неодговарајући системски оквир за вођење еколошких политика. Ова два проблема заправо су међусобно повезана. На пример, повећање инвестиција у заштиту животне средине тешко је могуће ако не постоји квалитетна техничка документација и пројекти, за шта је опет потребно да постоји довољан број запослених инжењера и стручњака за израду пројеката који би ову документацију припремили. Управо први системски проблем који истичемо јесте мањак квалификованих запослених у држави који за проблеме заштите животне средине. Ово се пре свега односи на инспекцијске послове, стручњаке за специфичне административне послове, као и на поменуте инжењере и стручњаке за израду пројеката. На пример, компаративна анализа показује да је број инспектора у области животне средине у Србији 2-3 пута мањи него што је потребно за ефикасно спровођење контроле, а отприлике 2-3 пута требало би повећати и административне капацитете задужене за преношење и имплементацију ЕУ директива. Други важан узрочник проблема у области заштите животне који издвајамо јесте велика сегментација надлежности за ову област, што отежава координацију и смањује непосредну одговорност за спровођење мера и пројеката. За област очувања животне средине у Србији тренутно су надлежна различита министарстава (Министарство за заштиту животне средине, Министарство пољопривреде, Министарство рударства и

енергетике и друга), различите државне агенције, јавна предузећа (пре свега локална комунална предузећа) и локалне самоуправе. Наша препорука је да се тежи већој централизацији пројеката из заштите животне средине. Извештај Фискалног савета обухвата анализу проблема и потребних инвестиција у три области: отпадне воде и водоснабдевање, управљање чврстим отпадом и заштита ваздуха од загађења.

Извештај смо поделили на три велике целине, од којих је свака посвећена специфичним изазовима у појединачним секторима заштите животне средине. У првом поглављу бавили смо се проблемима заштите воде од загађења, где постоји огроман проблем недостајуће инфраструктуре – Србија готово да нема пречишћиваче отпадних вода већ се канализациони системи, по правилу, изливају директно у водотокове. Због мањка инфраструктуре, потребне инвестиције у сектор вода убедљиво су највеће у односу на све друге анализиране области. У истом, првом поглављу, анализирамо и систем водоснабдевања где смо посебан акценат ставили на проблем неисправне воде за пиће. У другом поглављу тема нам је управљање чврстим отпадом. Највећи део овог дела извештаја посветили смо прикупљању и третману комуналног отпада где је улога државе највећа, а потребне су и велике инвестиције у нове регионалне депоније. Такође, у овом поглављу указали смо и на специфичне проблеме везане за индустријски и опасни отпад. Трећи део извештаја односи се на заштиту ваздуха од загађења. Овде је главни проблем недостатак системског оквира за контролу и достизање потребних ЕУ стандарда. На крају, извештај има и додатно поглавље у ком се бавимо финансијским и буџетским пројекцијама неопходних улагања у област заштите животне средине, као и потребним системским реформама да би се повећање инвестиција у ову област успешно спровело.

8.6. Остале анализе

У посебној студији,¹¹ на сада већ довољно дугачкој серији података од 2012. до 2017. године, Фискални савет се још једном бавио оценом поузданости званичних података о неуобичајено високом расту запослености у Србији од око 20%, до ког наводно долази уз низак раст БДП-а од око 6%. Дужина расположиве серије података омогућава да се, за разлику од неких ранијих времена, ово питање размотри са великом сигурношћу.

Све анализе које смо спровели недвосмислено указују на исти закључак – да постоје проблеми у званичном статистичком праћењу кретања запослености, односно да Анкета о радној снази још увек није поуздана. Висок раст запослености уз низак раст производње није у складу са основним и небројено пута доказаним економским теоријама које дефинишу везу запослености и

¹¹ „Снажан раст запослености уз спор раст производње није се десио: о поузданости Анкете о радној снази у Србији“, 2. март 2018. године.

производње. Таква кретања, да су стварна, подразумевала би снажан, двоцифрен, пад продуктивности привреде Србије у претходних пет година, за који (срећом) нема економских назнака да се десио. Такође, компаративна анализа показује да се наводни феномен високог раста запослености без раста БДП-а као у Србији не дешава ни изблиза ни у једној другој земљи Централне и Источне Европе. У свим другим упоредивим земљама запосленост од 2012. до 2017. године расте (у складу са теоријским очекивањима) спорије од раста БДП-а. На непоузданост података из Анкете о радној снази за Србију додатно указује и широка распрострањеност повећања запослености по различитим пословима и у формалном и у неформалном сектору, као и висок раст фонда часова рада – до чега не може да дође уз низак раст производње. Уз све то, снажан раст запослености који се наводно дешава у Србији није у складу ни са стагнацијом животног стандарда становника, није у складу с наплаћеним доприносима од обавезног социјалног осигурања, а не подржавају га ни административни подаци о кретању регистроване запослености добијени из независног извора (ЦРОСО). Надамо се да ће с овим истраживањем, релевантним анализама и тачним подацима, двогодишња дискусија на ову тему да се заокружи и да ће ово истраживање утицати на подизање квалитета података из АРС-а на ниво упоредивих земаља са Србијом, тј. да ће ова важна Анкета у будућности давати поуздане податке о кретањима на тржишту рада Србије.

Број: 021-01-1/2019-03
У Београду, 22. марта 2019. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА


Павле Петровић

