

УДК: 336.1/.2(497.11:4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 15 (2016)  
Год XV, бр. 55, стр. 269–283  
Изворни научни рад

др Горан НИКОЛИЋ<sup>1</sup>

## РЕЗУЛТАТИ СРПСКЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ – ОСВРТ НА ИСПУЊЕНОСТ ПРАВИЛА ФИСКАЛНОГ ПАКТА ЕУ

### ABSTRACT

The general government deficit in 2015 was around 4% of GDP, which is considerably less than the planned 5.9% of GDP. Sustainable part of the deficit reduction is mainly a consequence of the improved tax collection and the introduction of excise duty on electricity, while one-third reduction - of temporary and due to unexpectedly large payments of state enterprises and agencies in the budget, and low capital investment. Total revenues of the general government in 2015 will exceed the planned budget amount to 60-65 billion dinars, largely due to the growth of revenues from excise taxes, VAT and wage contributions (as consequence of gray economy reduction). The problem is that at the end of 2015, the effect of most of the urgent measures to stabilize public finances will be exhausted. Therefore, in the coming years, the deficit will have to be reduced primarily through the implementation of systemic reforms, which, for now, do not run according to the plan. So, the key to continued fiscal consolidation in 2016 and 2017 is to achieve improvement of the fiscal balance that will result from the successful reform of public enterprises, resolving the fate of the companies in privatization, partial rationalization of the number of employees in the public sector, and reform of the Tax Administration. Although the improved state of public finances, Serbia is, with an estimated deficit of 4% of GDP in 2016 and public debt of close to 80% of GDP, still far from meeting the requirements of the Fiscal Compact. The Fiscal Compact is a new, stricter version of the *Stability and Growth*

---

<sup>1</sup> Институт за европске студије, Београд. Е-маил: goranvukolic@gmail.com. Рад је део пројекта: Србија у процесима европских интеграција: глобални контекст, институције и идентитет, који под бројем 179014 финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

*Pact*, which defines a balanced budget as a *general budget deficit* not exceeding 3% GDP, and a *debt to GDP ratio* which does not exceed 60% of GDP. The fact is that a good part of the EU countries do not meet these strict requirements.

*Key words*: fiscal consolidation, 2015-17, deficit, systemic reform, privatization, public sector, Fiscal Compact.

## 1) УВОД

Економска политика и реформе у Србији у наредне три године су великим делом одређене споразумом са ММФ-ом из фебруара 2015, а детаљан обухват реформских мера, односно планова, дефинисан је Фискалном стратегијом Владе Републике Србије с почетка 2015.<sup>2</sup> Споразум, осим мера фискалне консолидације, садржи велики број мера које имају за циљ да створе повољне услове за раст привреде (приватизација бивших друштвених предузећа, реструктурирање јавних предузећа, стварање услова за раст кредитне активности). Споразум не обухвата све мере које су потребне за привредни и друштвени напредак Србије, те је потребно да Влада упоредо унапређује рад правосуђа, катастра, пореске управе, администрације, те да унапреди образовање, здравство, убрза изградњу инфраструктуре. С почетком Велике рецесије крајем 2008, а посебно након неколико година високог нето-задуживања државе, Србија се нашла у тешкој привредној и социјалној ситуацији (поменуто задуживање имало је за циљ да одложи потребно прилагођавање потрошње реалним могућностима).<sup>3</sup> Земља се нашла на ивици кризе јавног дуга, односно банкрутства, са свим пратећим тешким економским последицама за становништво (снажан реални пад примања и драстичан раст незапослености). Као нужност се наметнула радикална реформа, а посебно брзо фискално прилагођавање ('стежање каиша'). Већ током 2013. Влада РС чинила је напоре у правцу економских реформи, али су озбиљнији потези направљени тек половином 2014, када је усвојен сет реформских закона, те новембра исте године, када су смањене пензије и плате у јавном сектору (уз благ отпор радништва), а по други пут подигнута стопа ПДВ-а. Током 2015. кретање економске активности може се позитивно окарактерисати. Индустријска производња је у првих осам месеци 2015. порасла за 6,9% у односу на исти период лане, што је добар резултат. То је добрим делом последица ниске базе услед знатног пада повезаног с поплавама у 2014. Динамика производње

<sup>2</sup> Интернет: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf)

<sup>3</sup> Које је у периоду од краја 2009. до краја 2014. износило око 2,5 милијарди евра просечно годишње, што је довело до снажног прираста јавног дуга од преко 40 процентних поена БДП, на преко 70% БДП земље.

прерађивачке и укупне индустрије у 2015. битно ће зависити од раста прехранбене индустрије, од стабилне динамике аутомобилске индустрије и, посебно, од потенцијалног повећања производње основних метала (железара), те од опоравка хемијске индустрије (агрохемија, азотна ђубрива). Све ово је повезано и са извозом, као активном компонентом тражње. У раздобљу јануар-август ове године робни извоз, изражен у еврима, повећан је за 9%, док је истовремено увоз повећан за 6%, те ће у 2015, по свему судећи, изостати битнији ефекат генерисања раста БДП по основу нето-извоза. Промет робе у трговини на мало је у периоду јануар-август 2015. био реално виши за 1,7%, што је неочекивано и у нескладу са падом масе реалних зарада и пензија (и вероватно последица слабости домаће статистике).<sup>4</sup> Главни циљ економске политике, постизање економског раста, ове године је упитан, иако је скоро извесно да ће пројекција БДП Србије бити ревидирана навише од стране ММФ, са -0,5%, када је почео аранжман, на 0,5% до краја 2015.<sup>5</sup> (НБС је већ кориговала раст БДП на исти износ).<sup>6</sup> По свему судећи, пад личне (домаће) потрошње ће бити мањи од претходно очекиваног (то је потрошња домаћинства, која се највећим делом финансира из пензија и плата, а чији пондер у генерисању БДП износи чак 76%).<sup>7</sup> Наиме, расположиви доходак домаћинства није снажно смањен захваљујући пре свега повећању масе зарада у приватном сектору, те ниској инфлацији, паду цена нафтних деривата и расту дознака. Међутим, сами подаци официјелне статистике су упитни, јер смањење укупних пензија (за 5%) од новембра 2014. тешко да је скоро потпуно надоместио приватни сектор, већ се пре може радити у пуком тачном приказивању иначе виших зарада ван јавног сектора услед повећане пореске дисциплине. Наравно, узорак за плате би требало да обухвата и сиву економију у приватном сектору, али је скоро извесно да то није случај у потпуности. Суштина је да, овога пута, званична статистичка вероватно улепшава стварност. Остали фактори расходне стране БДП, осим инвестиција (које ће остварити благ раст), тешко да ће имати позитиван допринос расту

<sup>4</sup> Интернет: <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/scripts/showContent.html?id=8807&konverzija=no>

<sup>5</sup> Аналитичари Ерсте групе прогнозирају раст БДП Србије од 0,2% у 2015, те 1,2% у 2016, уз процену пада личне потрошње 2015, те њеног благог раста, од 0,5%, у 2016. Интернет: <https://www.erstebank.rs/rs>; <http://gdeinvestirati.com/erste-grupa-makro-ekonomski-izgledi-u-srbiji-u-2015/>.

<sup>6</sup> Важно је знати да су у претходних пет година Влада РС о НБС прогнозилале у просеку за око 2 п.п. већи привредни раст за наредну годину од оног који би се на крају заиста остварио.

<sup>7</sup> Пондери инвестиција и потрошње државе су по скоро 18%, док извоз треба да има за трећину бржи раст од увоза робе и услуга да би генерисао позитиван раст БДП. Видети: *Квартални монитор*, 40/2015; стр. 12.

привредне активности у 2015.<sup>8</sup> Наиме, иако опоравак екстерне тражње позитивно утиче на извоз, допринос нето-извоза биће око нуле или тек благо виши, јер ће се због већих инвестиција и благог пада потрошње повећати увоз. У складу с фискалним прилагођавањем, потрошња државе ће ове, али и 2016. бележити пад.

## **2) ОЧЕКИВАНО КРЕТАЊЕ ЕКОНОМСКИХ ПЕРФОРМАНСИ СРБИЈЕ**

Према изнетим проценама Републичког завода за статистику 30.12.2015. домаћи БДП је порастао током 2015. за 0,8%, чему је у највећој мери допринео опоравак индустријске производње и грађевинарства. Процењује се да је физички обим индустријске производње у 2015. већи за 8,2%, а вредност изведених радова у грађевинарству за 20,5% (процењена пољопривредна производња нижа је за 8%). Промет робе у трговини на мало је за једанаест месеци 2015. био већи за 1,9 одсто. За једанаест месеци 2015, у односу на исти период претходне године, робни извоз изражен у еврима повећан је за 8,4%, а увоз за 5,8%.<sup>9</sup> НБС процењује да ће се економски раст у 2016. убрзати на 1,8% (пројекција ММФ је 1,75%, а Европске комисије 1,4%). Стопе раста ревидиране су навише због бржег раста инвестиција од очекиваног, услед доследног фискалног прилагођавања, праћеног спровођењем структурних реформи. Наиме, већ у другој половини 2015. приметан је тренд раста приватних инвестиција (на то указује и већи увоз опреме), чему доприносе побољшана финансијска позиција предузећа и реформе предузете ради унапређења пословног и инвестиционог амбијента у претходне две године. Дакле, генератори раста БДП у 2016. биће инвестиције и извоз, а позитиван допринос се очекује и од потрошње домаћинства (већ у 2015. је пад цене нафте повећао расположиви доходак домаћинства, што је, уз раст дознака и ниску и стабилну инфлацију, резултирало тиме да реални пад потрошње домаћинства буде мањи од очекиваног). Наравно, ове прогнозе могле би пореметити екстерни ризици попут неизвесности у погледу економских дешавања у међународном окружењу (нпр. успоравање раста у еврозони). За достизање овог циља посебно је важно одржавање снажне динамика индустрије чији би раст требало да се 'прелије' у 2016. (два гране које су основни носиоци раста су прехранбена индустрија и производња деривата

<sup>8</sup> Реформе пословног амбијента и побољшање финансијске позиције предузећа, пре свега услед пада цена нафте, позитивно су се одразили на раст приватних инвестиција.

<sup>9</sup> Интернет: <http://www.nbs.rs/internet/latinica/scripts/showContent.html?id=9157&konverzija=no>

нафте). За раст привредне активности од великог значаја је и растућа динамика промета у трговини на мало, који и поред фискалне консолидације бележи реални раст, што је тренд који ће се извесно наставити и у 2016, када је фискална контракција далеко мањег обима него 2015. Наиме, приватна и државна потрошња су потенцијални контрибутори преко 90% раста БДП, те је јасно да је за кретање економске активности од кључног значаја позитиван допринос потрошње. Тренд бржег раста робног извоза и увоза из ове и претходних неколико година ће се по свему судећи наставити, јер фискална консолидација снажно утиче на успоравање динамике увоза. Официјелна пројекција ММФ указује на повећање волумена робног извоза од 4,8%, а увоза од 3% у 2016. Очекује се и наставак смањења платнобилансног дефицита у 2016. са 4,7% БДП 2015. на 4,5% (процене ММФ и Европске комисије). Релативно стабилан курс би требало да буде задржан. Фискална стратегија за 2016. са пројекцијама за 2017 и 2018. имплицитно полази од просечног курса евра од 122,5 динара у овој и 125 динара у 2017.<sup>10</sup> Наставак пада незапослености се чини реалним, али то на жалост није последица битнијег раста запослености већ највећим делом демографског пада у Србији. Незапосленост у трећем кварталу 2015. износи 16,7%, што представља смањење од 1,4 процентна поена у односу на исти период лане. По НБС међугодишња инфлација, која је у 2015. износила 1,5%, ће се до средине 2016. кретати око доње границе коридора (2,5%), док се у другој половини 2016. очекује њено постепено приближавање циљу од 4%. Монетарна политика НБС ће вероватно остати експанзивна, што се може огледати и у даљем снижавању референтне каматне стопе НБС (која је тренутно 4,5%).<sup>11</sup> Простор за солидан и одржив раст у средњем року привреда Србије има у значајном повећању нето-извоза и инвестиција. Удео инвестиција у БДП у 2015. процењује се на 18,5%, а у 2016. и 2017. се очекује наставак раста инвестиционе активности, што би, у условима рестриктивне фискалне политике, требало да омогући остваривање привредног раста и повољнијих кретања на тржишту рада од 2016. Раст приватних инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном (кризном) периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и погоршавање услова на тржишту рада. Поред тога, повећање јавних инвестиција је једна од ретких мера којом држава може битније да утиче

<sup>10</sup> Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину. Интернет: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016\\_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017\\_%20i%202018\\_%20godinu.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf)

<sup>11</sup> НБС, 2015. Извештај о инфлацији, новембар 2015, Интернет: [http://www.nbs.rs/export/download/pdf\\_ioi/ioi\\_11\\_2015.pdf](http://www.nbs.rs/export/download/pdf_ioi/ioi_11_2015.pdf)

на кретање привредне активности. Крупан проблем је што јавне инвестиције 2015-2017. по Фискалној стратегији остају на нивоу од око 3,5% БДП, а додатни проблем је што је ниво реализације у просеку тек две трећине (а у првој половини 2015. мање од половине), што није у складу са анти-рецесионом политиком. Наиме, раст јавних инвестиција би могао делимично да надокнади пад текуће државне и приватне потрошње. Плановима Владе о убрзаној градњи Коридора 10 и 11, модернизацији пруга, комуналне инфраструктуре, могле би се повећати јавне инвестиције за око 1% БДП, што би позитивно утицало на раст БДП. Међутим, мало или готово ништа од тих планова се спроводи. Оптималан износ би био 5% БДП, што се на основу опредељења Владе чини сасвим нереалним. Влада наговештава да ће се фискалне уштеде у 2015. искористити за повећање плата и пензија упочетка 2016, а не за веће јавне инвестиције. Значајнији и трајнији раст извоза и инвестиција ће бити сигнал да је привредни опоравак почео, без тога су могућа само привремена побољшања. Посматрајући производну страну БДП, у периоду 2015-2017. највећи допринос се очекује од раста индустријсе и опоравка грађевинарства (допринос по 1,2 процентна поена просечно годишње), док ће сектор услуга негативно утицати на кретање БДП (0,4 п.п. просечно годишње), највећим делом због спровођења мера фискалне консолидације. У 2016. се очекује благи раст запослености у приватном сектору. У пројекцију запослености укључен је и ефекат завршетка процеса реструктурирања предузећа под контролом државе, док се очекује формирање тренда повећања запослености захваљујући унапређењу регулативе о радним односима и запошљавању. У наредном периоду очекује се спорији раст реалних нето зарада у приватном сектору од раста реалног БДП, као и раст бруто зарада у складу са растом продуктивности у приватном сектору, што ће утицати на смањивање јединичних трошкова рада и на побољшање конкурентске позиције земље. Биланс текућих плаћања платног биланса (без донација) биће негативан и износиће просечно 1,5 млрд. евра 2015-17. При томе, у структури прилива капитала доминираће удео страних директних инвестиција које ће бити главни извор финансирања дефицита текућег рачуна у 2016. и 2017. Процењује се да ће укупан спољни дуг у 2017. забележити силазни тренд највећим делом због стабилизације и смањења јавног спољног дуга. Током 2016. очекује се завршетак процеса реструктурирања предузећа, што ће се у кратком року негативно одразити на кретање БДП. Од 2016. очекује се убрзање раста привредне активности по основу системског унапређења привредног амбијента. Имајући у виду степен постојећих неискоришћених капацитета, од посебног значаја ће бити изналажење начина да се повећа тотална факторска продуктивност, која је у протеклом периоду забележила пад, доминантно због опадања инвестиција.

### 3) УСПЕХ У ФИСКАЛНОЈ КОНСОЛИДАЦИЈИ ТОКОМ 2015.

У 2015. години је остварено знатно фискално прилагођавање (смањење дефицита), за око 2,7% БДП у односу на 2014. годину. Фискални резултат у 2015. последица је примене мера фискалне консолидације усвојених крајем 2014, интензивирања борбе против сиве економије, као и деловања већег броја једнократних и привремених фактора, од којих су неки утицали на додатно смањење дефицита (агресивна наплата дивиденди од јавних и државних предузећа, приходи од продаје лиценци, одлагање исплата субвенција пољопривредницима, одлагање рационализације броја запослених и исплате отпремнина), док су неки фактори деловали на повећање дефицита (преузимање обавеза према војним пензионерима, према Гаспрому и сл.). Фискално прилагођавање остварено у 2015. се може оценити као знатно и представља позитиван корак ка обезбеђењу одрживости јавних финансија, али је за успех фискалне консолидације неопходно наставити са применом мера које ће обезбедити даље смањење дефицита. Циљ програма фискалне консолидације је смањење дефицита на ниво који ће довести до заустављања раста јавног дуга према БДП-у, што значи да је фискални дефицит у Србији неопходно у наредне две године смањити на око 2,5% БДП. Фискалном стратегијом је предвиђено да фискални дефицит у Србији у 2016. години буде готово исти као у 2015. години (4% БДП-а), а да се у 2017. изврши додатно смањење дефицита за 1,4% БДП-а (на 2,6% БДП-а). Планирани дефицит за 2017. се оцењује као одговарајући циљ, али је планирана динамика додатног прилагођавања неадекватна. Програм фискалне консолидације се може оценити као кредибилан ако доводи до континуираног смањења фискалног дефицита до достизања одрживог нивоа. Стога планирано задржавање укупног фискалног дефицита у 2016. на нивоу из 2015. (и благо повећање структурног дефицита) се оцењује као неадекватно, чак иако представља последицу одложене реализације неких расхода, за које су обавезе претходно преузете. Планирани фискални дефицит од 4% БДП-а у 2016. години ће бити други највећи дефицит у Европи (већи дефицит је планиран једино у Хрватској), а истовремено ће бити и знатно већи од просечног дефицита у земљама ЦИЕ (2,3% БДП-а).<sup>12</sup>

Фискални савет (2015) сматра да је мало вероватно да ће буџетски дефицит бити смањен за 0,75% у 2016, јер су главне мере већ исцрпљене у 2015, али је могуће да се оствари пола од тога. Током 2015. републичка влада остварила значајно трајно смањење дефицита од 2,5%, много боље од очекивања, али да су главне мере фискалне консолидације “потрошене”, те

<sup>12</sup> Саша Ранђеловић, 2015. Анализа и оцена фискалне политике у Србији у 2016. *Квартални мониторинг* 42, ФРЕН, Београд.

да ће уштеде догодине морати да се реализују без “великих” мера. Главне полуге за уштеде у 2016. су замрзавање плата и пензија и рационализација броја запослених. Плате и пензије ће бити мало повећане, док је рационализација преамбициозно планирана. Док су буџетски приходи реално пројектовани и скоро без ризика, половина планираних уштеда је, сматра Фискални савет, под знаком питања, а највећу претњу види у пројектованој рационализацији броја запослених у јавном сектору од 29.000 људи, која не може да се реализује у обиму у ком је планирано. Други ризик за реализацију планираних уштеда субвенција за аграр, које су преполовљене, што ће вероватно наићи на реаговање паора, као и могући “удари” од стране јавних предузећа у виду неподвижних једнократних неподвижних трошкова, што би довело до пробијања расхода планираних у државној каси за 2016. за око 100 милиона евра. Дуг РТБ Бора од 23 милиона евра који доспева 2016, а који то предузеће тешко може само да сервисира, као и дуг Петрохемије према НИС-у од 85 милиона евра који је требало да буде плаћен 2015 из буџета, пренет је у 2016. А буџетом није планиран.<sup>13</sup> Крајем 2015. исцрпео се највећи део (успешно спроведених) ургентних мера за стабилизацију јавних финансија (смањење плата и пензија, увођење акцизе на струју, полицијске и инспекцијске акције у циљу спречавања пореских утаја и других). У наредним годинама дефицит ће морати првенствено да се смањује по основу спровођења системских реформи (рационализација броја запослених у јавном сектору, реформа Пореске управе, реформа јавних предузећа, решавање судбине предузећа у приватизацији и друго) које се у неким случајевима не спроводе по плану. Наиме, рационализација броја запослених у 2015. не спроводи се у потпуности по плану; постављени трогодишњи циљ је преамбициозан и највероватније неостварив; економски не би било ни пожељно да се толико велико смањење броја запослених спроведе у предвиђеном року. Треба преиспитати и умањити циљеве отпуштања до 2017, те да се уместо планиране рационализације броја запослених до 2017. од око 75 хиљада, укупно умањење броја запослених износи 30 000-40 000. У сваком случају, склапање трогодишњег аранжмана са ММФ-ом је од значаја за кредибилитет програма и поверење кредитора, пре свега по питању заустављања раста јавног дуга. Од важности је стручна помоћ коју ММФ, Светска банка, ЕБРД и друге међународне институције укључене у овај програм могу пружити у решавању професионално тешких проблема у јавним и државним предузећима. Припремљени су или се припремају планови за нај-проблематичнија јавна предузећа попут ЕПС-а, Железница и Србијасга

<sup>13</sup> Фискални савет, 2015. Оцена предлога Закона о буџету за 2016. (7.12.2015), Интернет: [http://www.fiskalnisalet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2015/Ocena\\_Predloga\\_zakona\\_o\\_budzetu\\_za\\_2016.pdf](http://www.fiskalnisalet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2015/Ocena_Predloga_zakona_o_budzetu_za_2016.pdf)



(питања као што су вишкови запослених, ниске цене, лоша наплата, технолошка застарелост и други). Рационализација запослености у јавном сектору би требало да обезбеди значајне буџетске уштеде ове и наредне две године по основу смањивања броја запослених, али по цену погоршања социјалне ситуације (план да то буде чак по 5% годишње је чини се већ напуштен). Конкретан план отпуштања као и план реформи/ рационализације кључних сектора: здравства и просвете већ је скоро завршен. Решавање статуса предузећа у процесу приватизације чини се реалним до краја наредне године. Иако је заштита ових предузећа од поверилаца истицала у мају 2015. (што би за већину значило стечај и банкрот), Влада је за групу од 17 стратешки најважнијих и највећих предузећа овај рок продужила за годину дана. Одлагање је донекле разумљиво, будући да није било реално очекивати приватизацију или проналажење стратешког партнера за сва предузећа током неколико месеци. Ово одлагање може потенцијално довести до нових буџетских трошкова по више основа. Иначе, договор са ММФ укључује и „резервне“ мере (*contingency measures*) које, поред осталог, подразумевају раст ПДВ, као и додатна повећања цене струје (након 12% у августу 2015). Ове мере су, наравно, проблематичне са социјалног аспекта. Фискална консолидација зависи од успешности реформи три кључна дела државног сектора: јавних предузећа, предузећа у процесу приватизације и државне администрације (проблем је што се планови за реформе предузећа у државном власништву и државне администрације тек припремају, а примена најчешће није ни почела). Дакле, за Србију су у овом моменту структурне реформе кључне, а искуство указује да је главна баријера остварењу циље постављених Фискалном стратегијом и договором са ММФ-ом неререформисана и полу-тржишна економија. Према подацима ЕБРД-а, у Србији је још увек скоро 40% укупног БДП-а остварено у државном сектору, што је знатно више него у упоредивим земљама. Ипак, део неопходних структурних реформи завршен је већ у 2014. Усвојена је реформа пензијског система<sup>14</sup>, а радно законодавство усклађено је са европским стандардима. Фискалном стратегијом предвиђено је да јавна потрошња падне на 41,9% БДП у 2017. што би био један од најнижих нивоа у Европи. Већ 2015. јавна потрошња, са 46,1% БДП, је испод просека Европе. Треба додати да је упитна реалност обрачуна домаћег БДП-а, који је и поред кориговања за 7% 2014, вероватно потцењен (нпр. компаративно посматрано висок удео наплате ПДВ, поред осталог, указује на то), што указује да је удео јавне потрошње у Србији нешто нижи.

<sup>14</sup> Иако пензијска реформа не даје осетне фискалне уштеде у кратком року, она је од кључног значаја за дугорочну одрживост домаћег пензијског система.

#### 4) ПУТ КА ОДРЖИВОМ ПРИВРЕДНОМ РАСТУ

Циљ домаће економске политике је дугорочно одржив раст, а он је могућ само ако се остварује без великих унутрашњих и спољних неравнотежа, односно ако се остварује уз мали фискални и спољни дефицит. Одржив раст подразумева и релативно високе инвестиције у физички капитал, као и стално перманентно унапређење знања и вештина радне снаге. Низак спољни дефицит указује да се инвестиције претежно финансирају домаћом штедњом те да земља неће у будућности ући у платнобилансну кризу. На жалост, Србија још увек није прешла на путању одрживог раста, јер су фискални и спољни дефицити још увек високи, док су инвестиције ниске и великим делом се финансирају страном штедњом, док привредни амбијент у Србији је још увек недовољно стимулативан за развој приватног сектора (који треба да буде доминантан носилац економског раста). Кључну улогу о отклањању неравнотежа има смањење фискалног дефицита на испод 3% БДП-а у наредне две године. Смањење фискалног дефицита уз умерену реалну депрецијацију динара утицало би и на смањење спољне неравнотеже до одрживог нивоа од 3-4% БДП-а. Повећање стопе инвестиције са садашњег врло ниског нивоа од око 20% БДП на око 25% БДП-а може се остварити стварањем привредног амбијента који је повољнији за приватне инвестиције као и повећањем јавних инвестиције на око 5% БДП-а.<sup>15</sup> Поред овога, да би привреда дугорочно расла неопходни су бројни додатни услови, као што су ефикасна заштита својине, финансијска дисциплина, адекватна политика конкуренције, образована радна снага, ефикасна администрација, развијен финансијски систем, ниска корупција, ниска инфлација, умерени порези и др. Реформе у последње две године су значајне, али још увек недовољне. Може се очекивати да ће као резултат реформи које су спроведене од средине 2014. као и због спровођења фискалне консолидације Србија напредовати на листама Светске банке и Светског економског форума за 15-20 места, али ће и даље бити лошије рангирана за 20-30 места од земаља Централне Европе. Дакле, Србији су потребне бројне додатне реформе, да би у погледу конкурентности и услова пословања достигла земље Централне Европе. Индикативно је да је у Србији је извоз роба и услуга у 2014. износио 44% БДП, док је учешће извоза у БДП у земљама сличне величине (Бугарска, Чешка и Мађарска) износи око 80%. Према томе Србија има велики простор за раст извоза и смањење спољног дефицита по том основу. Осим тога, раст извоза

<sup>15</sup> На основу искустава сличних земаља из централне Европе може се проценити да су за брз раст привреде неопходне инвестиције од око 25% БДП. За повећање приватних инвестиција пресудне су реформе којима се стварају повољнији услови за инвестирање, али и фискална консолидација која је заснована на смањењу државне потрошње јер се њоме дугорочно повећавају средства која остају приватном сектору.

представља кључни покретач одрживог раста привреде Србије, па би евентуалне двоцифрене стопе раста извоза представљале сигнал да се Србија налази на одрживој путањи раста.

## **5) ФИСКАЛНИ ПАКТ ЕУ**

Иновирани фискални пакт ЕУ (Уговор о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној политици), који укључује строжа буџетска правила за земље потписнице и аутоматске санкције за оне које их крше, ступио је на снагу јануара 2013. По одредбама фискалног пакта, национални буџети морају бити уравнотежени или у плусу. Структурни буџетски мањак не сме прелазити 0,5% БДП-а, а јавни дуг 60% БДП-а. Иначе, фискални пакт је међувладин уговор који је уведен као нова, строжија, верзија Пакта за стабилност и раст. Ступио је на снагу јануара 2013. Њиме се дефинише уравнотежен буџет где дефицит не прелази 3% БДП-а, а структурни дефицит не прелази средњорочни буџетски циљ од 0,5% БДП-а за земље са уделом јавног дуга у БДП од преко 60% (или 1% БДП-а за државе са нивоом дуга до 60% БДП). Државе чланице ЕУ везане фискалним одредбама уговора ће се суочити са годишњом новчаном казном до 0,1% БДП-а ако не успеју да донесу домаћи закон за спровођење истог, те ако не успоставе сопствени механизам за исправљање дефицит или нивоа дуга (тај посао мора водити независно фискална тело који ће гарантовати да је државни буџет бити у равнотежи или суфицит испод дефинисаног уговором).

Табела 1. Ниво усаглашености са Фискалним пактом ЕУ  
(процена новембра 2014)

<i>параметер:</i>	<i>Јавни дуг/ГДП рацио (2013)</i>	<i>Буџетски салдо(2013-15)</i>	<i>Структурни салдо(2013-15)</i>
<i>дозвољени ниво:</i>	<i>мах. 60% БДП</i>	<i>мин. -3.0% БДП</i>	<i>мин. -0.5% БДП</i>
<i>изузетак:</i>	<i>опадајући удео</i>	/	<i>-1% ако је јавни дуг &lt;60% БДП</i>
Аустрија	81.2%	-2.9%	-1.3%
Белгија	104.5%	-3.0%	-2.7%
Бугарска	18.3%	-3.7%	-3.4%
Хрватска	75.7%	-5.6%	-4.1%
Кипар	102.2% (растући 2014-2015)	-4.9%	-2.1%
Чешка	45.7%	-2.1%	-1.7%
Данска	45.0%	-2.3%	-1.2%
Естонија	10.1%	-0.6%	-1.1%
Финска	56.0%	-2.9%	-1.1%
Француска	92.2% (растући 2014-2015)	-4.5%	-3.3%
Немачка	76.9% (опадајући 2014-15)	0.0%	0.6%
Грчка	174.9% (опадајући 2015)	-12.2%	1.6%
Мађарска	77.3%	-2.9%	-2.8%
Ирска	123.3% (опадајући 2014-15)	-5.7%	-4.8%
Италија	127.9%	-3.0%	-0.9%
Летонија	38.2%	-1.2%	-1.6%
Литванија	39.0%	-2.6%	-2.2%
Луксембург	23.6%	-0.4%	0.4%
Малта	69.8% (опадајући 2015)	-2.7%	-2.9%
Холандија	68.6% (опадајући 2015)	-2.5%	-0.8%
Пољска	55.7%	-4.0%	-3.5%
Португал	128% (опадајући 2014-15)	-4.9%	-1.9%
Румунија	37.9%	-2.8%	-2.5%

<b>параметер:</b>	<b>Јавни дуг/ГДП рацио (2013)</b>	<b>Буџетски салдо(2013-15)</b>	<b>Структурни салдо(2013-15)</b>
<i>дозвољени ниво:</i>	<i>мах. 60% БДП</i>	<i>мин. -3.0% БДП</i>	<i>мин. -0.5% БДП</i>
<i>изузетак:</i>	<i>оподајући удео</i>	/	<i>-1% ако је јавни дуг &lt;60% БДП</i>
Словачка	54.6%	-3.0%	-2.1%
Словенија	70.4% (растући 2014-2015)	-14.6%	-2.5%
Шпанија	92.1% (растући 2014-2015)	-6.8%	-2.3%
Сведска	38.6%	-2.4%	-1.5%
В. Британија	87.2% (растући 2014-2015)	-5.8%	-5.0%

Извор: European Economic Forecast European economy 2|2015 Economic and Financial Affairs Spring 2015,

Интернет: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf)

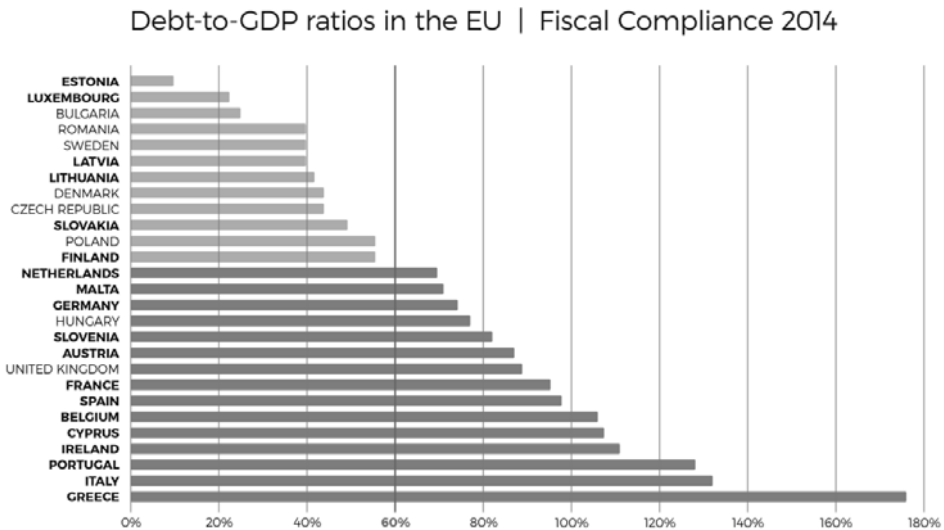
European Economic Forecast European economy 7|2014 Economic and Financial Affairs Autumn 2014,

Интернет: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf)

Земље потписнице су одредбе о уравнотеженом буџету уградиле у свој правни поредак, а Фискални пакт, као међународни уговор, је правно обавезујући за земље потписнице чија је валута евро, док ће се на остале примењивати када је уведу. За надзор поштовања одредби о уравнотежености јавних прихода и расхода, тзв. “златног правила” или “кочнице за дугове” биће надлежан Суд ЕУ, када до 2018. он буде имплементиран у европско законодавство. Иначе, у случају кршења договорених правила аутоматски следе казне, а изузетак од “златног правила” могућ је само у ванредним ситуацијама које су изван контроле државе чланице и то привремено. Аутоматски корективни механизам предвиђа новчане казне које могу досегнути износ од 0,1% БДП-а земље која не поштује одредбе фискалног пакта. Уговор предвиђа и да његове потписнице морају усвојити препоруке и одлуке Већа ЕУ у оквиру процедуре претераног дефицита, коју покреће Европска комисија када оцени да је прекршено правило о буџетском дефициту. Фискални пакт такође садржи одредбе о координацији и конвергенцији економских политика земаља чланица те о управљању еурозоном. Иначе, уговором о фискалној дисциплини исправљају се недостаци из раздобља када је стварана монетарна унија, а који нису били видљиви док није избила финансијска

криза. Уговором се жели спречити неконтролисано трошење и неодговорно задуживање појединих земаља чланица што је у једном тренутку запретило самом опстанку еурозоне. На основу приложене табеле јасно је да су многе земље још далеко од постизања усаглашености са Фискалним пактом ЕУ. Када узмемо у обзир да Србија има дефицит од 4% БДП 2015 и јавни дуг од око 76% БДП сите године јасно је да је наша земља још далеко од испњавања услова из Фискалног пакта ЕУ.

Графикон 1. Ниво јавног дуга према БДП у земљама ЕУ-(не)усаглашеност са Фискалном пактом 2014.



Интернет: <https://criticalspectator.com/wp-content/uploads/2015/07/fiscal-compliance-1.png>

## 6) ИЗВОРИ

- Арсић, Милојко, *Квартални монитор*, бр. 39, 2015, ФРЕН & Економски факултет, Београд, 2015, Интернет: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=7161>
- European Economic Forecast European economy 2|2015 Economic and Financial Affairs Spring 2015 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf)
- European Economic Forecast European economy 7|2014 Economic and Financial Affairs Autumn 2014. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf)

- IMF, 2015. Online data, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/download.aspx>
- Интернет: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>
- Интернет: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2992>
- Интернет: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=3080>
- Интернет: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=3118>
- Интернет: [http://www.mogucasrbija.rs/files/20120707101420ARS\\_april\\_2012\\_srb+28062012.pdf](http://www.mogucasrbija.rs/files/20120707101420ARS_april_2012_srb+28062012.pdf)
- Интернет: <http://www.nbs.rs/internet/latinica/scripts/showContent.html?id=9157&konverzija=no>
- Квартални монитор, бр. 40/2015, ФРЕН.
- Коментар на предложене измене Закона о раду (Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о раду) – Одељење за економска и социјална питања [http://www.sindikats.rs/ekonomija\\_files/dokumenti/zakon\\_o\\_radu.pdf](http://www.sindikats.rs/ekonomija_files/dokumenti/zakon_o_radu.pdf) (проф. др Живко Кулић Славиша Радуловић, 2013, Колективним уговором до достојанственог рада, Интернет:[http://www.sindikats.rs/aktuelno\\_files/publikacije/ku-dostojanstvo.pdf](http://www.sindikats.rs/aktuelno_files/publikacije/ku-dostojanstvo.pdf); <http://www.ubs-asb.com/Portals/0/vesti/142/31-07-14-3.pdf>)
- Ранђеловић, Саша, Анализа и оцена фискалне политике у Србији у 2016. Квартални монитор 42, ФРЕН, Београд, 2015.
- Министарство финансија РС, 2015. Макроекономски и фискални подаци, 23. септембар 2015, Интернет: <http://www.mfin.gov.rs/pages/articlephp?id=7161>
- НБС, 2015, Извештај о инфлацији, новембар 2015, Интернет: [http://www.nbs.rs/export/download/pdf\\_ioi/ioi\\_11\\_2015.pdf](http://www.nbs.rs/export/download/pdf_ioi/ioi_11_2015.pdf)
- Фискална стратегија Владе РС (2015), Интернет: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf)
- Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, Интернет: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016\\_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017\\_%20i%202018\\_%20godinu.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf)
- Фискални савет, 2015. Оцена предлога Закона о буџету за 2016. (7.12.2015). Интернет:[http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2015/Ocena\\_Predloga\\_zakona\\_o\\_budzetu\\_za\\_2016.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2015/Ocena_Predloga_zakona_o_budzetu_za_2016.pdf)