



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА
2019. ГОДИНУ**

26. новембар 2018. године

Садржај:

| | |
|--|-----------|
| 1. РЕЗИМЕ..... | 3 |
| 2. ОПШТА ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА У 2019. ГОДИНИ..... | 10 |
| 3. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ | 12 |
| 3.1. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА ПО КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА | 20 |
| 4. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ | 24 |
| <i>ОКВИР: ШТА ДОНОСИ УКИДАЊЕ СМАЊЕЊА ЗАРАДА У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА?</i> | <i>30</i> |
| 5. УПОТРЕБА ФИСКАЛНОГ ПРОСТОРА У 2019. ГОДИНИ | 34 |
| 6. ОЦЕНА ПЛАНИРАНЕ ИНВЕСТИЦИОНЕ ПОЛИТИКЕ У 2019. ГОДИНИ | 37 |
| 7. ОЦЕНА СЕТА ПОРЕСКИХ ЗАКОНА..... | 44 |
| 8. ОДЛАГАЊЕ РЕФОРМЕ ПЛАТНИХ РАЗРЕДА: ПОУКЕ И ПОРУКЕ ЗА 2019. ГОДИНУ | 51 |

1. РЕЗИМЕ

Буџет за 2019. предвиђа добар (низак) фискални дефицит; његова структура, међутим, није економски задовољавајућа. Буџетом за 2019. планирано је да дефицит Републике износи 23 млрд динара, што уједно представља и највећи део дефицита опште државе који је планиран на нивоу од 29 млрд динара (0,5% БДП-а). Предвиђени низак фискални дефицит одговарајући је за Србију будући да осигурава постигнуту макроекономску стабилност (ниску инфлацију, стабилан курс динара и друго) и у наредној години ће да доведе до даљег смањивања високог учешћа јавног дуга у односу на БДП, за око 2,5 п.п. – са садашњих око 54% БДП-а на приближно 51,5% БДП-а на крају 2019. Друга добра карактеристика предложеног буџета је у томе што је он кредибилан, тј. приходи и расходи Републике у начелу су реалистично планирани и нема израженог ризика да дефицит буде већи од планираног (што је до пре неколико година био чест случај). Не потцењујући значај поменутих добрих карактеристика предложеног буџета, ипак истичемо и то да су ово тековине из претходних година – Србија још од 2017. има практично уравнотежен буџет, а кредибилне (често и оправдано опрезније) пројекције јавних прихода и јавних расхода углавном су биле одлика свих усвојених буџета још од 2015, од кад Србија има аранжмане са ММФ-ом. Проблем с предложеним буџетом за 2019. је то што у њему недостају даља важна побољшања јавних финансија: 1) не предвиђа се довољно повећање издвајања за изградњу инфраструктуре (путеви, железница, заштита животне средине); 2) одустало се од реформе система зарада и запослености у општој држави, па је повећање плата у различитим секторима државе поново одређено паушално уз штетно продужење забране запошљавања; и 3) нема побољшања у буџетском процесу и крши се буџетски календар приликом припреме буџета. За сва поменута (као и нека друга) унапређења јавних финансија Србије Фискални савет је Влади крајем 2017. и током 2018. давао детаљне и конкретне препоруке у више извештаја – али она су и поред тога изостала.

Предложени буџет за 2019. не предвиђа довољно ефикасне мере за потребно убрзање привредног раста. Након што је успешно спроведеном фискалном консолидацијом у периоду 2015-2017. избегнута криза јавног дуга и обезбеђена макроекономска стабилност, следећи велики економски проблем који би Влада требало да решава јесте недовољан привредни раст. Србија већ дужи низ година заостаје по динамици економског раста односу на друге упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Кумулативни раст БДП-а Србије у претходних пет година (укључујући и процењени раст у 2018. од преко 4%) износи око 10%, док су упоредиве земље ЦИЕ у истом периоду оствариле раст БДП-а у просеку од око 20%. Заостајање Србије наставља се и у 2018. и поред тога што ће привредни раст Србије бити на нивоу просека ЦИЕ и износити нешто преко 4% – јер се око 1 п.п. оствареног раста БДП-а Србије дугује привременом опоравку пољопривреде након суше из 2017. године. Дуготрајно недовољан привредни раст основни је разлог због ког се у претходним годинама продубио јаз у животном стандарду становника Србије у односу на земље региона (Румунија, Бугарска, Мађарска итд). Имајући ово у виду, Фискални савет је у извештају из октобра 2018. године („Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“) препоручио Влади да унапреди структуру буџета у 2019. тако што би у оквиру расположивог фискалног простора определила већа средства за ефикасан подстицај привредном расту (*pro-growth* политике). Конкретније: да смањи фискално оптерећење зарада за 63 на 60% и да повећа улагања у изградњу инфраструктуре за око 300 млн евра. Влада је ове препоруке, међутим, само

мањим делом уважила. Буџет за 2019. предвиђа незнатно смањење фискалног оптерећења зарада, са 63 на 62% (и неке мање и специфичне пореске олакшице), а планирано повећање улагања у инфраструктуру уместо 300 млн евра износи испод 100 млн евра. Дакле, Влада се одлучила да расположива средства у 2019. определи за друге приоритете – пре свега за велико повећање издвајања за набавку опреме за војску и полицију, за веће повећање издвајања за плате запослених у општој држави него што је економски оправдано и за неке друге појединачне намене.

Иако Предлог буџета на први поглед указује на снажно повећање капиталних издвајања државе – то повећање пре свега се односи на куповину опреме за војску и полицију. Капитални расходи републичког буџета у 2019. планирани на нивоу су од око 165 млрд динара (1,4 млрд евра), што представља знатно повећање у односу на буџет за 2018. у ком је за капиталне расходе опредељено 127 млрд динара. Међутим, највећи део овог повећања у 2019. односи се на куповину опреме за војску и полицију, која је буџетом за 2018. била планирана на нивоу од 21 млрд динара а у 2019. се за те намене планира 46 млрд динара. Заправо, набавка опреме за војску и полицију и у 2018. пробија буџетски план – за ове намене ће се у 2018. потрошити преко 30 млрд динара уместо буџетираних 21 млрд динара и то је главни разлог због ког ће укупни капитални расходи у 2018. бити нешто већи од планираних (а не премашивање плана у изградњи путне и железничке инфраструктуре). Оно што је специфично за инвестиције у наоружање и другу војну и полицијску опрему јесте то што намена ових средстава није у потпуности приказана у буџету. Премда је разумљиво да постоји одређена тајност у погледу ове врсте инвестиција, оцењујемо да би њихово повећање за преко четири пута за свега две године морало да прође неку врсту парламентарне контроле. Према буџетском плану за 2019, инвестиције у војску и полицију достићи ће скоро трећину свих капиталних расхода Републике и петину укупних капиталних расхода читаве државе (укључујући локалне самоуправе, Путеве Србије и друго). Зато би било добро да Скупштина буде што је детаљније могуће упозната са наменом и оправданошћу ових расхода, тј. зашто је приликом прерасподељивања средстава вишеструко већи износ опредељен за одбрану и безбедност него нпр. за инвестиције у школство, здравство и заштиту животне средине – што су области у којима су инвестиције неспорно преко потребне.

Главни економски проблем буџета за 2019. је у томе што не предвиђа довољан раст издвајања за изградњу инфраструктуре. Стање путне и железничке инфраструктуре у Србији изузетно је лоше (у односу на ЦИЕ 30% мање километара аутопута на 100.000 становника, на преко половине пруга брзина возова до 60 км/час и друго). Уз то, Србија је међу еколошки најзагађенијим европским земљама – без пречишћивача отпадних вода чак и у највећим градовима, скоро да нема депоније отпада која задовољава санитарне стандарде, многа насеља у Србији немају исправну воду за пиће, а приближно 2,5 милиона грађана живи у областима с прекомерно загађеним ваздухом опасним по здравље. На крају, инвестициона улагања државе у просвету и здравство годинама су испод половине онога што за те намене издвајају друге упоредиве земље ЦИЕ. Поред унапређења квалитета живота грађана, повећање улагања у инфраструктуру има знатан утицај и на привредни раст. То је најефикаснија јавна политика за подстицање раста БДП-а у кратком року, када се изводе радови (радна снага, производња грађевинског материјала), али и у средњем року (унапређење квалитета инфраструктуре коју користи привреда). Међутим, и поред неспорних потреба, буџет за 2019. не предвиђа довољан раст издвајања за ове намене. Планирани раст издвајања, мањи од 100 млн евра, довољан је тек да се у 2019. задржи

приближно непромењено издвајање за у изградњу инфраструктуре у БДП-у (тј. неће се поправити структура буџета). Још конкретније, у односу на издатке у 2018, инфраструктурне инвестиције расту само у делу експропријације земљишта (8 млрд динара), док се вредност физичких радова на изградњи саобраћајница не мења пошто се неки пројекти приводе крају, а други се започињу или интензивирају. Даље, инвестиције са раздела Министарстава просвете и здравства чак падају за милијарду динара, мада је могуће да ће ово смањење бити надомешћено повећањем инвестиција Канцеларије за управљање јавним улагањима за преко 2 млрд динара (која углавном финансира изградњу и реконструкцију школа и болница). На крају, за заштиту животне средине планира се повећање инвестиција за свега 1 млрд динара, а колико је то мало можда најбоље илуструје анализа Фискалног савета (октобарски извештај) по којој је у овој области било потребно (и могуће) повећање инвестиција у 2019. за око 14 млрд динара.

Буџетом за 2019. планира се већи раст просечних нето зарада од оног који је економски оправдан. Буџет за 2019. предвиђа повећање зарада од 12% за медицинске сестре и техничаре; 10% за докторе медицине; 9% за МУП, БИУ, Министарство одбране, у установама социјалне заштите и у просвети; 8,5% за Пореску управу и Управу царине; и 7% за преостале буџетске кориснике. Оваква повећања значе да ће плате запослених у општој држави у 2019. да порасту у просеку за 9% – што је њихов превелики раст. Први проблем је у томе што ће се у 2019. поновити ситуација из 2018. да плате запослених у општој држави расту скоро два пута брже од плата запослених у приватном сектору. Наиме, плате у општој држави и у 2018. у просеку су расле 9%, док је у исто време повећање плате у приватном сектору износило око 5%. Наставак сличних трендова, што се предложеним буџетом практично планира и у 2019, није економски оправдан будући да су плате у јавном сектору већ знатно веће него у продуктивнијем приватном сектору (чак и када се узме у обзир боља образовна структури запослених у јавном сектору), а запослени у општој држави уз то имају и већу сигурност посла. На крају, оваква повећања зарада у општој држави у супротности су и са декларативним опредељењем Владе и честим изјавама државних званичника да првенствено желе да подстичу развој и атрактивност запошљавања у приватном, а не у јавном сектору.

Предвиђено повећање зарада прате две лоше мере – продужење привремене забране запошљавања и преливање дела фискалног растеређења зарада на раст нето плата у општој држави. Премда ће зараде запослених у општој држави у 2018. у просеку бити повећане за око 9%, укупни расходи државе за запослене ипак ће порастати нешто мање од тога, односно за око 7,5%. То је зато што: 1) држава и у 2019. задржава на снази забрану запошљавања, којом се смањује укупан број запослених у општој држави (због одласка у пензију) и самим тим и расходи за њих и 2) на мање трошкове државе за запослене утицаће и укидање доприноса за случај незапослености на терет послодавца (у овом случају државе), па ће због тога нето плате запослених у општој држави бити повећане нешто брже од укупних, бруто, расхода државе за њих. Детаљнију оцену и утицај ове две мере на буџетске расходе за запослене објаснићемо издвојено на крају овог пасуса, а на овом месту истичемо то да је чак и уз поменуте механизме којима је омогућено да се просечно повећање нето зарада у општој држави од 9% мање одрази на раст буџетских расхода за запослене (7,5%) – и тих 7,5% још увек нешто изнад оправданог. Номинални раст БДП-а у 2019. прогнозиран је на 6,9%, што значи да Влада у 2019. брже повећава расходе за запослене у општој држави од снаге привреде да их порезима финансира.

- Продужење забране запошљавања у општој држави у 2019. веома је опасно и о томе је Фискални савет већ детаљно писао у више наврата. Укратко, забрана запошљавања у општој држави уведена је као привремена мера у децембру 2013. с првобитним роком важења до краја 2015. године. У оквиру овог рока било је предвиђено да се припреме одговарајуће систематизације на основу којих би се од 2016. управљало бројем и структуром запослених у општој држави. Међутим, пошто Влада то и даље није урадила, контрола запослености у држави и у 2019. ће се спроводити кроз општу забрану запошљавања (уз Комисију за давање сагласности за ново запошљавање у најнеопходнијим случајевима). То практично значи да се ни у 2019. неће решити велики проблем мањка запослених у здравству, различитим инспекцијским службама, деловима министарстава који су задужени за управљање пројектима ЕУ и друго. С друге стране, Влади је продужење ове (лоше) мере омогућило додатни простор за повећање плата – јер смањење буџетских расхода за запослене до ког долази услед природног и стога неселективног одласка радника у пензију није отишло у уштеде, већ је искоришћено за један процентни поен додатног повећања зарада радника који остају у служби.
- Слично томе, и предвиђено укидање доприноса за случај незапослености на терет послодавца у пракси је искоришћено за већи раст нето зарада запослених у општој држави – што економски није оправдано. Наиме, економски мотив за смањење фискалног оптерећења зарада био је у томе да се растерети приватни сектор и тако убрза привредни раст. Влада је, међутим, ову меру искористила да запосленима у општој држави додатно повећа нето плате, за онолико за колико су се смањили бруто трошкови њихових зарада укидањем доприноса за незапосленост на терет послодавца. Посматрано из другог угла, Влада је могла још више да смањи стопу доприноса за привреду да није део овог растерећења прелила на већи раст нето плата запослених у општој држави.

Највећи проблем са планираним повећањем зарада у 2019. свакако је то што се одустало од реформисања и уређења система зарада у општој држави. Премда је Влада свега месец дана пре усвајања Нацрта буџета чврсто најављивала да ће се од 2019. систематски уредити систем зарада запослених у општој држави уз увођење јединственог и правичног система платних разреда – од тога се на крају одустало. Проенти повећања зарада по појединачним министарствима и у 2019. су (као у претходним годинама) паушално одређени, без јасних економских критеријума за то. Овакав приступ дубоко је погрешан. Као добра илустрација ове тврдње може да послужи анализа Фискалног савета из јуна 2018. која је јасно показала да су примања запослених у МУП-у превисока у поређењу са другим државним службама. Због тога остаје нејасно на основу ког критеријума се Влада определила да запосленима у МУП-у у 2019. више повећа зараде, него, рецимо, запосленима у Министарству пољопривреде. Такође, оваква разврставања запослених по министарствима доводе до тога да се плате запослених који обављају практично исти посао (нпр. административни радници) и раде код истог послодавца (држава), различито повећавају само зато што ти запослени раде у различитим министарствима. Другим речима, Влада је, потпуно супротно својим најавама, *ad hoc* повећањима зарада која су предвиђена буџетом за 2019, додатно повећала неуређеност система зарада у јавном сектору.

Фискални савет позива Владу да током 2019. коначно систематски и трајно уреди систем зарада у општој држави. Процес уређења система зарада у општој држави траје већ четири године, без икаквих конкретних резултата – заправо систем плата у општој држави у међувремену је додатно уназађен *ad hoc* повећањима зарада по појединачним министарствима која се спроводе од 2016. године. Сматрамо зато да је 2019. крајњи рок да се ово питање коначно систематски реши на начин на који су то урадиле уређене европске земље (или да се призна да не постоји политичка воља за доследно спровођење ове реформе). Да би се систематски и правично уредио систем зарада у општој држави Влада, пре свега, мора да промени свој досадашњи приступ овом проблему. Конкретно, морају да почну доследно да се поштују јасни и конкретни критеријуми под којима ова реформа уопште има смисла, што до сада није био случај. *Прво*, примена платних разреда мора да се односи на читав државни сектор. Досадашња пракса усвајања појединачних закона за различите делове државног сектора и одлагање укључивања у јединствени систем зарада полиције, војске и неких других делова јавног сектора, угрожава интегритет и сврсисходност реформског процеса. *Друго*, основицу за зараде у државном сектору потребно је изједначити с минималном платом у Републици. Овако ће се избећи постојање бесмислених платних коефицијената који су нижи од законом загарантоване минималне зараде. *Треће*, паритети плата за различите послове у општој држави морају да се одређују на основу економских (и тржишних) параметара, а не на основу политичке снаге појединих државних сектора и њихових синдиката. Последица досадашњег популистичког и нетржишног управљања системом зарада у општој држави је нелогична ситуација: с једне стране, издвајања државе за зараде запослених релативно су велика (просечне плате у јавном сектору у Србији знатно су веће него у приватном сектору), а, с друге стране, јавни сектор напуштају најквалификованији и најпотребнији запослени који у приватном сектору добијају знатно боље услове него у државном. С тим у вези, распон између најниже и највише плате у јавном сектору морао би да се повећа са садашњих 1:7,5 на 1:12 (као у уређеним европским земљама). *Четврто*, потребно је што пре направити и објавити детаљан регистар запослених и њихових зарада (укључујући и све додатке на плате) за све послове у општој држави какав имају друге европске земље (нпр. Словенија).

Укидање половине привременог умањења зарада у јавним предузећима у начелу је оправдано, али то не важи у случају ЕПС-а. У већини јавних предузећа које је Фискални савет анализирао доследно је спроведена одлука Владе из новембра 2014. да се нето примања запослених привремено умање за 10%. Тако су у четири велика јавна предузећа (Поште Србије, Телеком, Србијагас и ЕМС) нето примања запослених и даље знатно нижа од њиховог нивоа из 2014. године. У овим случајевима оправдано је да се укине половина умањења зарада, тј. да се нето плате запослених у 2019. повећају за 5%, будући да је непосредна опасност од избијања фискалне кризе прошла. Међутим, анализа коју смо спровели за убедљиво највеће јавно предузеће у Србији, ЕПС, показује да нето примања запослених у овом предузећу уопште нису била умањена 2014, односно да су примања запослених наставила да се повећавају и у 2015. и у наредним годинама. Прецизније, просечне нето плате запослених у ЕПС-у повећане су са 79,5 хиљада динара у 2014. на преко 84 хиљада динара у 2017. години (последњи доступан податак), иако је требало да се 2015. смање на испод 73 хиљаде динара и да приближно мирују на том нивоу у наредним годинама. Што је још горе, у исто време док су плате запослених у ЕПС-у неоправдано повећаване, ово предузеће није инвестирало довољно (инвестиције ЕПС-а биле су ниже од амортизације, што значи да ово предузеће смањује своје производе

капацитете уместо да их инвестицијама увећава), а проблеми у пословању ове компаније у 2017. приметно су умањиле стопу привредног раста читаве земље. Фискални савет због свега тога сматра да није оправдано да се плате запослених у ЕПС-у додатно повећају у 2019. укидањем привремених мера Владе, већ да се та средства искористе за повећање инвестиција овог предузећа. Запослени у ЕПС-у већ су имали довољну привилегију у томе што су им примања повећавана у годинама када су пензије и плате у остатку јавног сектора (просвета, здравство, друга јавна предузећа) биле умањене.

У 2019. неопходно је да се поново уведу објективна правила за усклађивање раста пензија с јасним економским параметрима. Пре годину дана, приликом оцене предложеног буџета за 2018, једна од главних примедба Фискалног савета била је то што буџетом за 2018. није било укинута привремено умањење изнадпросечних пензија. Ову грешку Народна скупштина исправила је, са закашњењем, крајем септембра 2018. када је привремено умањење пензија напоскон суспендовано. Међутим, истовремено је непотребно укинута и формула за будуће усклађивање пензија са инфлацијом и са делом стопе привредног раста, а усвојене су и друге законске промене које дају дискрециона овлашћења Влади да појединачним групама пензионера повећава примања независно од уплаћених доприноса током радног века. Овако произвољно дефинисање пензијског система не може да буде одрживо нити је економски правично, а потпуно одудара и од основних тековина европских пензијских система који су утврђени пре више деценија. Због тога сматрамо да је неопходно да се током 2019. укину спорне измене Закона о ПИО и поново усвоје нова, систематична и објективна, правила за утврђивање висине свих пензија и њихове годишње индексације.

Буџетом за 2019. предвиђа се смањење фискалног оптерећења зарада са 63 на 62% што је корак у добром смеру, али ово растерећење могло је да буде још веће. Од 2019. укида се уплата доприноса за случај незапослености на терет послодавца (0,75% бруто зараде), што ће резултирати укупним умањењем фискалног оптерећења зарада са 63 на 62%. Умањење фискалног оптерећења зарада у начелу је ефикасна и добро таргетирана политика за подстицај привредном расту. 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, укидање доприноса за случај незапослености на терет послодавца представља директну и равноправну фискалну стимулацију домаћој производњи у износу од око 75 млн евра, што Фискални савет свакако подржава. Замерку једино имамо на величину овог стимуланса, јер ће оно недовољно да се осети на умањење трошкова за зараде у предузећима. Анализе Фискалног савета показују да је било могуће да фискално растерећење зарада у 2019. буде три пута веће (са 63 на 60%) да се Влада определила за мање повећање зарада запослених у општој држави, да се одустало од неких других парцијалних пореских олакшица и да нема изузетно великог (и нетранспарентног) повећања издвајања за војску и полицију. Овакве анализе увек је важно истицати, јер показују да штедљив и рационалан буџет у исто време значи мање пореско оптерећење привреде и грађана.

Јавни приходи и јавни расходи у буџету за 2019. планирани су у начелу кредибилно, а фискални дефицит могао би бити нешто мањи од планираног. Буџетом за 2019. наставља се добра пракса успостављена пре неколико година да се јавни приходи и јавни расходи пројектују углавном реалистично или опрезно (конзервативно). Буџетом за

2019. планира се укупни пораст јавних прихода за око 2,2% или за око 25 млрд динара у односу на процењену реализацију у 2018. години. Нешто нижи раст укупних јавних прихода од прогнозираног раста привредне активности у 2019. последица је смањивања непореских прихода (искључивање неких једнократних прихода који су наплаћени у 2018. и укидање половине умањења зарада у јавним предузећима које се књижи као непорески приход Републике). Порески приходи планирају се приближно у складу са процењеним растом пореске основице који износи нешто преко 5%. Фискални савет оцењује да ће извршење јавних прихода бити највероватније блиско планираном износу. С једне стране, нешто оптимистичније је планирана наплата прихода од ПДВ-а, али су неке друге приходне ставке буџета пројектоване доста конзервативно и не би било изненађење да поново дође до веће наплате непореских прихода од плана (што је била уобичајена пракса у претходним годинама). На страни јавних расхода, планиран је њихов раст за око 75 млрд динара (6,5%). Највећи део овог повећања отпада на повећање расхода за запослене и раст капиталних инвестиција (опрема за војску и полицију и друго). С друге стране, смањују се расходи за камате и трошкови из буџета за отплату гарантованог дуга јавних предузећа због смањивања јавног дуга и завршетка отплате највећег дела гарантованог дуга Србијасга. Јавни расходи планирани су у начелу конзервативно, нарочито на издвајањима за камате и пензије, па је вероватно да ће њихова реализација бити нешто мања од плана (уколико Влада током 2019. не промени своје политике и уведе неке нове расходе). Узимајући све наведено у обзир, без промене планираних политика Владе током 2019, очекивано је да остварени фискални дефицит бити нешто мањи од садашњег плана али близак планираном. Готово је извесно да се у 2019. неће поновити ситуација из 2017. и 2018. када је остварени фискални резултат био за преко 50 млрд динара бољи од планираног.

Буџетски процес се и даље нарушава – не усваја се завршни рачун буџета и крши се буџетски календар. У претходних неколико година у фокусу Владе била је консолидација јавних финансија, али су се успешном елиминацијом фискалног дефицита стекли сви предуслови за усмеравање капацитета на унапређење буџетског процеса у Србији. То је неспорно потребно како би се јавна средства употребила за најбоље друштвене сврхе, као и за транспарентно и одговорно управљање средствима пореских обвезника. Зато још једном напомињемо да је неопходно од самог почетка следеће године инсистирати на доследној примени буџетског календара, усвајању Фискалне стратегије у законском року (како би се омогућила правовремена идентификација средњорочних буџетских приоритета), наставку рада на проширивању обухвата јавних средстава чија се реализација прати у Управи за трезор, као и коначном успостављању функционалног и свеобухватног регистра запослених у државном сектору. Такође, одговорно и транспарентно управљање јавним средствима претпоставља да се коначно прекине пракса неусвајања закона о завршном рачуну републичког буџета (није усвојен у Скупштини још од 2002. године, а почев од 2014. године Влада је престала Скупштини да доставља чак и Предлоге овог важног закона). Већ годинама уназад јавност нема никакву информацију о томе на који начин су буџетом планирана средства заиста и потрошена.

2. ОПШТА ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА У 2019. ГОДИНИ

У 2019. фискални дефицит Републике планиран је на одговарајућем нивоу и износи 23 млрд динара (0,4% БДП-а). У овом делу текста фокусирамо се на ужи, више технички аспект буџета који се односи на величину дефицита и кредибилитет пројекција јавних прихода и јавних расхода. Констатујемо да су у том домену генерално задовољени сви потребни стандарди, а пројекције прихода и расхода у начелу су кредибилне. Ниво дефицита републичког нивоа власти планиран Законом о буџету за 2019. годину износи 22,9 млрд динара или око 190 млн евра. Овај дефицит највећим делом одређује фискални резултат читаве опште државе, за коју се планира дефицит у износу од 0,5% БДП-а (Табела 1). Дефицит од око 0,5% БДП-а одговарајући је за земљу попут Србије и у складу је са анализама и препорукама које је Фискални савет износио у својим извештајима још од 2016. године. Наиме, овако малим и стабилним дефицитом осигурава се макроекономска стабилност и обезбеђује се даље смањење јавног дуга према БДП-у, за око 2,5 п.п. годишње. Тако очекујемо да се укупан јавни дуг спусти са око 54% БДП-а, колико процењујемо да ће износити на крају 2018. године, на око 51,5% БДП-а на крају 2019. године. Такође, буџет за 2019. је кредибилно планиран и не постоји изражен ризик да ће, уз садашње економске политике, дефицит бити већи од плана. Критике које Фискални савет има на рачун овог буџета не односе се на пројектовану величину дефицита, нити на техничке пројекције прихода и расхода буџета, него на структуру буџета, тј. на чињеницу да се у 2019. години не планирају неке изузетно важне и преко потребне мере економске политике (снажније унапређење инфраструктуре, реформа система плата и запослености опште државе, веће смањење пореза за привреду итд). Због значаја тих тема посветили смо им посебан, други део овог извештаја (поглавља 5-8).

Пројекције прихода и расхода начелно су реалистичне, а ниво дефицита кредибилан. Након суфицита из 2018. који се процењује на око 29 млрд динара, у 2019. републички буџет прећи ће у дефицит од 23 млрд динара. Ово ће се постићи нешто бржим растом расхода од пројектованог раста прихода. Наиме, у односу на процењену реализацију у 2018, у 2019. рачуна се на раст прихода за 25 млрд динара, док ће раст расхода износити 78 млрд динара. Планирани раст јавних прихода од 25 млрд динара последица је супротстављених кретања два тренда – солидног повећања пореских прихода од око 50 млрд динара и смањења непореских прихода за око 25 млрд динара. Порески приходи планирани су да расту приближно у складу с макроекономским основицама и њихов раст ће износити око 5% (нешто преко 50 млрд динара). Извесну оптимистичност у планирању (раст нешто бржи од кретања основице) уочили смо само код пројекција прихода од ПДВ-а. С друге стране, непорески приходи планирају се на нивоу мањем од процењеног извршења 2018. из два разлога: 1) у 2019. укида се половина смањења зарада у јавним предузећима која се уплаћивала у државни буџет и 2) оправдано се не планира да се неће поновити високе једнократне уплате из јавних предузећа које су се догодиле у 2018. години. Укупно посматрано, процењујемо да су пројекције прихода реалистичне јер иако ПДВ јесте планиран благо оптимистично (чак је и тај ниво достижан уз убрзање реформи Пореске управе), остале приходне ставке планиране су конзервативно, тако да у 2019. на републичком нивоу власти укупно извршење јавних прихода не би требало да подбаци. На расходној страни буџета, планира се солидан раст од око 6,5%, а пројекције су направљене објективно, а негде конзервативно. До раста расхода долази највећим

делом због најављеног новог повећања зарада запосленима у општој држави, као и због раста капиталних расхода. Више о пројекцијама прихода и расхода у поглављима 3 и 4 овог извештаја.

Постоји могућност да дефицит и у 2019. буде нешто мањи од буџетираног, али разлика оствареног и пројектованог фискалног резултата нејвероватније неће бити тако велика као у претходних неколико година. Конкретно, расходи за камате и за пензије планирани су у 2019. доста конзервативно, док на приходној страни може лако да се догоди да непорески приходи знатно премаше план, што је био случај у периоду 2015–2018. Камате су директно део републичког буџета, док се пензије не виде непосредно у републичком буџету јер њих исплаћује фонд ПИО. Међутим, део пензија финансира се трансферима Републике фонду ПИО и ти трансфери су у буџету за 2019. планирани конзервативно. Конзервативност на каматама начелно је оправдана јер њихово кретање зависи од више фактора које је тешко предвидети. Напомињемо, међутим, да иако конзервативно планирање пензија може бити оправдано у општем случају, у последње две године (2017. и 2018), када су пензије такође биле планиране конзервативно, средства непотрошена током године користила су се на крају године за дискрециону исплату једнократних пензионих бонуса. Дакле, уколико не буде сличних несистемских исплата пензија у 2019, на овој категорији расхода могуће су знатне уштеде. Као што смо већ истакли, иако постоји ризик да ПДВ буде мањи од планираног, остале приходне категорије планиране су конзервативно и не очекује се мањак укупних прихода. Штавише, могуће је да ће у 2019. непорески приходи осетно премашити планирани износ. Све у свему, дефицит Републике могао би бити мањи од планираног, али највероватније резултат у 2019. неће бити вишеструко бољи од пројектованог, као што је био случај у претходних неколико година.

Табела 1: Планирани фискални резултат по нивоима власти у 2019. години

| СЕКТОР ДРЖАВЕ | млрд РСД | млн евра | % БДП-а |
|------------------------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Општа држава | -28.7 | -241.6 | -0.5 |
| Република | -22.9 | -192.8 | -0.4 |
| Локална самоуправа | 6.7 | 56.4 | 0.1 |
| Градови и општине | 5.2 | 43.8 | - |
| АП Војводина | 1.6 | 13.5 | - |
| Путеви Србије | -2.0 | -16.8 | -0.04 |
| Фондови социјалног осигурања | -10.6 | -89.2 | -0.2 |
| ПИО | 0.0 | 0.0 | - |
| РФЗО | 0.0 | 0.0 | - |
| НСЗ | -10.6 | -89.2 | - |
| СОВО | 0.0 | 0.0 | - |

Извор: Министарство финансија

3. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ

Буџетом за 2019. годину предвиђено је повећање расхода за преко 75 млрд динара, превасходно услед раста зарада и јавних инвестиција. Предлогом Закона о буџету планирано је да укупни републички расходи у 2019. години износе готово 1.270 млрд динара, чиме би се забележио пораст за преко 75 млрд динара у односу на процењене издатке у 2018. години. Појединачно највећи раст расхода (од 34 млрд динара) потиче од увећања плата у државном сектору, док се на капиталним расходима планира раст за 28 млрд динара. Повећање је предвиђено на још неким расходним категоријама: набавци робе и услуга, субвенцијама, трансферима локалу и осталим текућим расходима. Укупан раст код поменутих расхода износи 23 млрд динара, мањи је него за зараде и инвестиције, а и очекиван је, тј. није последица промена у политикама. Планира се, на другој страни, смањење расхода за камате, активирани гаранције и нето буџетске позајмице, укупно за око 10 млрд динара: нето буџетске позајмице биле су ванредно високе у 2018. години (и у 2019. се пројектује њихово враћање на уобичајени ниво), док камате и гаранције опадају услед смањења јавног дуга и постепеног завршетка отплате гарантованих кредита државних предузећа.

Расходна страна буџета шири се онолико колико омогућава привредни раст. Планирани пораст буџетских расхода од 75 млрд динара на први поглед делује као претеран. Међутим, он се креће у границама простора који пружа привредни раст за следећу годину. Наиме, у односу на процењену реализацију у 2018. години, планирани раст расхода за 2019. износи 6,5%, што је заправо нешто спорије од пројектованог раста номиналног БДП-а (6,9%). То значи да се планира да укупна потрошња Републике у односу на БДП у 2019. буде готово непромењена (незнатно је смањена) у поређењу с нивоом из 2018. године. Овај ниво расхода из републичког буџета (23% БДП-а) представља одговарајући фискални циљ за наредну годину. Он се, наиме, уклапа у добро димензионирана издвајања општег нивоа државе за 2019. (која укључују и локал, фондове обавезног социјалног осигурања и ЈП „Путеве Србије“) од нешто преко 40% БДП-а. То је ниво који одговара просечној државној потрошњи у земљама Централне и Источне Европе и не може се сматрати превисоким.

Расходи су углавном објективно планирани, а могуће је да њихово извршење буде и нешто мање од предвиђеног (за око 10 млрд динара). Предвиђено кретање већине расходних категорија у 2019. одговара очекиваним макроекономским кретањима и најављеним политикама, услед чега оцењујемо да су буџетски расходи добро планирани. За наредну годину нису планиране нове мере на расходној страни ни осетљиве реформе које би се могле оценити као тешко спроводљиве, услед чега оцењујемо да нема израженијих ризика да расходи у 2019. пробију буџетски оквир. Потрошња би могла бити нешто мања од планиране јер је оквир за камате преширок (реализација би могла бити 5-10 млрд мања од плана), а чини се да су и активирани гаранције нешто комотније буџетиране (за око 2 млрд динара). Конзервативно буџетирање на позицији камата разумљиво је када се зна да су ови издаци под снажним утицајем непредвидљивог кретања девизних курсева (пре свега евра и долара) – али није добро ако то постане извор за непланирано повећање текућих расхода (пензија и плата). Наиме, треба избећи већ устаљену праксу да се мање извршење од планираног искористи као извор средстава за дискреционо повећање припадљивости пензионера и запослених у буџетском сектору. Када је реч о гаранцијама, могуће је да је нешто шири буџетски оквир остављен за

превремену отплату неких кредита (што се већ дешавало у претходним годинама) или за преузимање отплате гарантованих кредита неког предузећа које је до сад самостално измиривало ове обавезе.

У наставку дајемо детаљнију анализу Предлога Закона о буџету за 2019. годину, по појединачним расходним категоријама.

Законско увећање зарада у државном сектору повећаће републичке расходе у 2019. години за 34 млрд динара. Предлогом буџета за 2019. годину планирано је увећање плата у свим деловима државног сектора (за 460.000 запослених), што ће довести до раста фонда зарада за 34 млрд динара у односу на процењено извршење у 2018. години. Пораст зарада није једнак за све секторе и креће се у распону од 7% до 12%. За запослене у Министарству унутрашњих послова (МУП), Безбедносно-информативној агенцији, Министарству одбране, образовним установама као и установама културе предвиђено је повећање плата од 9%. За запослене у Пореској управи и Управи царина планирано је увећање од 8,5%. У здравству су повишице различите по занимањима: медицинским сестрама ће зараде бити увећане за 12%, лекарима за 10% а немедицинском особљу за 7%. Запослени у осталим буџетским корисницима (службеници у министарствима, правосуђу, фондовима обавезног социјалног осигурања и слично) добиће повишицу од 7%. Треба имати у виду да се укупан раст зарада од 34 млрд динара, у формалном смислу, књижи на различитим позицијама буџета: расходи за запослене ће се повећати за 21 млрд динара, буџетски трансфери Републичком фонду за здравствено осигурање (из којих се исплаћују зараде у здравству) за око 10 млрд динара, док ће трансфери АП Војводини (одакле се исплаћује део плата у образовању) бити повећан за скоро 3 млрд динара.

Планирани пораст масе зарада је на горњој граници издржљивости, али не угрожава буџет и фискалне циљеве. Раст издатака за запослене од 34 млрд динара уклопљен је у пројектовани буџетски дефицит у 2019, при чему треба имати у виду да је овиме простор за повећање зарада у тој години искоришћен у потпуности. Штавише, раст фонда зарада у државном сектору (7,5%) биће нешто изнад економских могућности земље (пројектовани раст номиналног БДП-а у 2019. години износи 6,9%). Ипак, овако мала разлика неће довести до пробијања фискалног циља за зараде – укупна државна издвајања за запослене (без доприноса на терет послодавца) неће превазићи 8% БДП-а. Тај проценат одговара просеку ових издатака у упоредивим земљама Централне и Источне Европе.

Све је очигледније да је у области зарада у државном сектору битнија форма од суштине. До овог закључка долазимо имајући у виду да се масом зарада управља уз вишегодишњу забрану запошљавања, да се омогућава знатно већи пораст зарада у државном сектору у односу на приватни сектор и да се одлаже решавање евидентних проблема који постоје у систему зарада у државном сектору.

Прво, исплаћене зараде у државном сектору расту брже од обрачунатог фонда бруто зарада – услед штетне забране запошљавања и преусмеравања доприноса у нето зараде. Као што је речено, фонд зарада у 2019. требало би да порасте за 7,5%. У просеку ће, с друге стране, запослени у државном сектору у 2019. години имати за 9% већу нето плату. Ова разлика између раста просечне плате и фонда зарада омогућена је двома мерама: забраном запошљавања и преусмеравањем уштеда од смањења доприноса у нето плате. Прво, Влада се и у 2019. години определила да продужи штетну забрану запошљавања, па ће се наставити стихијски одлив стално запослених и по том основу

исплаћен број плата – тиме је ограничен раст фонда зарада упркос бржем расту просечне плате. Друго, ограничавајуће на фонд зарада утицало је смањење доприноса за незапослене на терет послодавца (као дела који улази у обрачун бруто фонда зарада); међутим, десило се то да су нето плате додатно увећане управо у мери укинутих доприноса, па захваљујући и овоме оне могу да расту брже раста бруто фонда зарада. Због свега поменутог, буџетски расходи за зараде у 2019. расту за 7,5% а не за 9%, колико се могло очекивати само по основу законског увећања плата.¹

Друго, плате запослених у државном сектору поново ће расти брже него у приватном сектору. Речено је да је пораст масе зарада у 2019. на горњој граници издржљивости буџета и уклапања у фискалне циљеве. Да је раст буџетских зарада висок види се из још једног показатеља: просечна плата у јавном сектору ће и у 2019. расти осетно (готово двоструко) брже него у приватном сектору: за 9% у државном сектору наспрам 5% у приватном сектору. Просечне плате у државном сектору Србије су већ сада за преко 16% веће него у приватном сектору и овај јаз ће се у 2019. години додатно продубити. Оваква кретања супротна су опредељењу Владе да подстиче развој и атрактивност приватног сектора.

Треће, секторска повећања зарада поново се спроводе арбитарно, без јасних економских критеријума. Било је планирано да се почев од 2019. године плате у јавном сектору мењају у склопу реформе платних разреда. Ова реформа је поново одложена (за 2020. годину, о томе више у другом делу овог документа), па је за 2019. Влада поново дала своје предлоге за секторска повећања (од 7 до 12%). У ранијим анализама² залагали смо се за то да се, у случају одлагања платних разреда, арбитарним одлукама о секторским повећањима не продубљују сада присутне нелогичности и нерационалности. Буџетом за 2019. није учињено довољно да се диспаритети умање – јесу предвиђени највећи порасте зарада у здравству (што је исправно опредељење), али је истовремено сектор безбедности поново добио превисоко повећање зарада.

Сектор безбедности остаје најплаћенија група радника у државном сектору, с превеликим разликама у примањима у односу на друге секторе. Када се планирано повећање зарада дода на актуелне податке, долази се до тога да ће примања (плата и додаци) запослених у МУП-у у 2019. у просеку износити 78.000 динара. То је за око 30% више него што ће просечно месечно примити радник у просвети и здравству и за готово 40% изнад примања запослених у државној администрацији. Примања запослених у Министарству одбране ће у 2019. години износити 68.000 динара и биће за 6% већа него у образовању и 13% него у здравству. Овакве односе – у смислу знатно виших плата у полицији и војсци од остатка државе – нисмо пронашли у упоредивим државама. Да је сектор безбедности већ сада преплаћен показали смо у претходним анализама и на другим примерима (у поређењу с просечном зарадом или зарадом у приватном сектору), али се буџетом за 2019. овај сектор поново фаворизује (највеће повећање плата након дела здравства) и постојеће разлике према остатку државе додатно се продубљују.

¹ Међугодишње повећање може бити додатно „маскирано“ уколико држава крајем 2018. исплати бонусе запосленима. Те једнократне исплате повећавале би расходе за зараде у 2018. и тако додатно смањиле стопу раста масе зарада у 2019.

² Видети извештаје: „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу“ из јуна 2018. године и „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за Буџет 2019. године“ из октобра 2018.

Буџетски оквир за трансфере фонду ПИО прешироко је постављен, могуће због најављених једнократних повишица пензионерима. Планирани трансфери Републике фондовима обавезног социјалног осигурања углавном су одговарајући.³ Биће повећани трансфери РФЗО, услед већих зарада у здравственом систему. Процењујемо да су добро пројектовани и трансфери Националној служби за запошљавање (НСЗ) и Фонду за социјално осигурање војних осигураника (СОВО). С друге стране, трансфери фонду ПИО планирани су на нивоу за 5-10 млрд динара већем од објективног нивоа.⁴ Могуће је да се тиме припрема простор за једнократне повишице пензионерима. Наиме, у медијима су најављене две једнократне повишице од 5.000-7.000 динара за пензионере с најнижим примањима, које у маси оквирно одговарају поменутом износу прекомерних трансфера. У сваком случају, лоше је што у Предлогу буџета није образложено на основу чега се планирају трансфери фонду ПИО.⁵ Ако је реч о простору за додатне исплате пензионерима у 2019. години, онда је потребно да се у буџетском процесу ова мера најави, како би Народна скупштина и шира јавност били упознати с плановима, и како би се ова мера могла пажљиво анализирати, с обзиром на то да не представља добар начин за вођење социјалне политике.

Буџетом за 2019. годину књижен је снажан раст капиталних расхода. Капитални расходи Републике за 2019. годину планирани су на нивоу од 165 млрд динара, чиме је забележен снажан скок (од 38 млрд динара) у поређењу с буџетским планом за 2018. годину. Осетан раст инвестиција Републике постоји чак и када се буџет за 2019. упореди са реализацијом из 2018. године (што је економски сврсисходније поређење) – и износи 28 млрд динара, будући да ће капитални расходи у 2018. години пробити план за око 10 млрд динара. Готово половина овог пораста отпада на војску и полицију, а следе издаци за експропријацију на деоницама путних коридора (што је само надокнада кашњења за ову намену из 2018.) и, у нешто мањој мери, повећани су буџети две Владине канцеларије (за јавна улагања и информационе технологије).

Појединачно највећи раст бележе инвестиције у сектору безбедности, превасходно услед набавки наоружања и војне опреме. Капитална улагања у опремање полиције и војске већ трећу годину заредом бележе снажан раст. Ови расходи су се за само две године готово утростручили и на крају 2018. износе 34 млрд динара. Буџетом је планирано да се ова улагања у наредној години додатно интензивирају – укупна капитална улагања Министарства одбране и унутрашњих послова за 2019. одређена су на нивоу од 46 млрд динара (390 млн евра). Билансни значај ових улагања добро илуструје податак да ће у 2019. години готово трећина укупних капиталних расхода Републике отпасти на сектор безбедности (еквивалентно петини укупних инвестиција опште државе). Овако

³ Они јесу нешто мањи у односу на буџет за 2018. годину, али исправније гледиште – поређење са стварно извршеним расходима у 2018. – показује да се заправо планира њихов раст у 2019, за око 10 млрд динара.

⁴ Трансфери фонду ПИО остају непромењени у односу на износ за који процењујемо да ће се извршити у 2018. години, а требало би да се планира њихово умањење у следећој години – доприноси које ће Фонд ПИО наплатити биће, наиме, довољни за већи фонд пензија и могуће је и потребно да се рачуна с мањим трансферима из буџета.

⁵ Уколико се при буџетирању пензија пошло од претпоставке да ће број пензионера бити увећан, то је погрешно очекивање. Наиме, број пензионера очекивано опада још од 2015. године (последича пензијске реформе из 2014. године и повећања старосне границе за одлазак у пензију), тренд се наставља све до данас и готово извесно ће трајати до 2020.

изражена промена у структури наговештава промену приоритета политике јавних инвестиција, која ипак није довољно детаљно приказана у буџету. Наиме, Предлог буџета за 2019. годину садржи назнаке о намени капиталних расхода МУП-а (обнова и модернизација хеликоптерске јединице), док се уочава потпуни изостанак информација о капиталним пројектима Министарства одбране. У свему, далеко већа средства опредељена су на инвестиције у сектору безбедности, док су улагања у неке друге важне области (здравство, образовање, заштита животне средине) и даље на врло ниском нивоу.

Издвајања за непосредну изградњу путева и пруга у маси не бележе раст, пошто се неки радови приводе крају а други започињу. Реализација готово свих капиталних пројеката изградње путне и железничке инфраструктуре (Коридори 10 и 11, брза пруга Београд-Будимпешта и др.) финансира се са раздела Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ). Буџетом за 2019. годину је на овим позицијама планиран износ од 56 млрд динара, што јесте веће од буџета за 2018, али је важније да је то приближно једнако потрошеним средствима у 2018. години. Овакав буџет потиче од очекиваног пада трошкова на деоницама које се завршавају и плана за повећано трошење на деловима који су у јеку или на почетку изградње. Тако на Коридору 10 долази до смањења расхода од 15 млрд динара, а у истој мери интензивирају се улагања у неке већ постојеће и нове пројекте. Започети пројекти чији се наставак реализације очекује у 2019. години јесу деонице на Коридору 11 (Нови Београд-Сурчин-Обреновац и Прељина-Пожега) и Обилазница око Београда (до Бубањ Потока). Од нових пројеката издвајамо изградњу саобраћајнице Рума-Шабац-Лозница, затим Моравског коридора (Појате-Прељина) и аутопута Београд-Сарајево, као и реконструкцију и електрификацију пруге Ниш-Димитровград.

Издвајања за експропријацију би требало динамично да порасту и да се на тај начин надомести кашњење из 2018. У 2019. години издвајања за експропријацију земљишта планирана су на нивоу од скоро 14 млрд динара, што је за око 8 млрд динара више у односу на исплаћена средства у 2018. години. Та средства исплаћују се са раздела Министарства финансија и намењена су решавању имовинско-правних односа у циљу изградње капиталних пројеката. Подаци које објављује ЈП „Путеви Србије“ (предузеће које је укључено у процес експропријације) указују на то да би средства могла бити искоришћења за решавање имовинско-правних односа на појединим деоницама Коридора 11 (Прељина-Пожега), затим за деонице пута Нови Сад-Рума-Шабац, као и за Моравски коридор (Појате-Прељина) – што су уједно и саобраћајнице које су предвиђене за изградњу у 2019. години (у оквиру МГСИ). Стога, ове расходе требало би посматрати као део улагања у саобраћајну инфраструктуру. Повећање ових расхода у буџету за 2019. указује на то да би се у наредним годинама могло очекивати интензивирање радова на поменутих путним правцима – и то је добро. Треба ипак имати у виду и да овај пораст добрим делом представља планирано окончање поступака експропријације које је требало извршити током 2018. године пошто очекујемо да се током ове године реализује око половине планираних издатака (поменутих 6 млрд уместо буџетом предвиђених 13 млрд динара).

Уочавамо пораст и неких других капиталних расхода, који је распрострањен на неколико различитих министарстава. Предлогом Буџета за 2019. годину је у оквиру МГСИ планиран раст издвајања за пројектну документацију за изградњу транспортних терминала (1 млрд динара), као и додатних 1 млрд на име изградње бродске преводнице на ХЕ Ђердап. Са раздела Владиних канцеларија – Канцеларије за управљање јавним

улагањима и Канцеларије за ИТ и е-управу – планиран је раст инвестиција од 4 млрд динара (2 млрд обнова објеката јавне намене и додатне 2 млрд за изградњу центра за складиштење електронских података у Крагујевцу и одржавање софтверских лиценци). Капитални расходи Министарства за заштиту животне средине недовољно расту, само за 1 млрд динара (више о улагањима у овој области у посебном делу овог извештаја).

Планиране инвестиције Републике у просвету и здравство поново нису довољне. Инвестиције Министарства здравља и Министарства образовања планирају се на нивоу нижем за око 1 млрд динара (са 13 у 2018, на 12 млрд у 2019)⁶. Могуће је да ће овај пад бити компензован већим улагањима Канцеларије за управљање јавним чији капитални буџет расте за 2 млрд динара у односу на 2018. годину. Поменути канцеларија је до сада финансирала радове на обнови објеката јавне намене и то основних и средњих школа, предшколских установа, домова здравља и сл. Из буџета за 2019. годину није могуће утврдити на које пројекте ће планирана средства Канцеларије стварно и отићи – у опису позиције наведено је да ће се средства употребити за обнову „објеката јавне намене“. Уз то, поставља се начелно питање да ли на инвестиције у здравству и просвети треба рачунати кроз механизме Владине канцеларије, када већ постоје надлежна министарства која би требало да инвестирају. На крају, у сваком случају, Буџетом за 2019. не започиње се решавање великог мањка инвестиција у оба сектора, нарочито ако се има у виду да преко 150 млн евра кредита за здравство (клиничке центре и друге здравствене установе) и око 120 млн евра кредита за образовање (модернизацију школа и изградњу научно-технолошких паркова) од међународних институција није повучено, тј. није искоришћено.

Субвенције расту (за око 11 млрд динара у односу на 2018), првенствено услед већих издвајања за пољопривреду, а затим и за подршку инвеститорима. Субвенције као група расхода у буџету за 2019. бележе динамичан раст, за чак 12% у односу на 2018. Увидом у структуру субвенција уочавамо да се углавном не планирају веће промене у политици субвенција и да поменути раст потиче од већих инвестиција у пољопривреди финансираних из европских фондова и из преузетих обавеза за подстицање директних инвестиција. Опадају једино субвенције које припадају Министарству културе и информисања, пошто се планира да се умање субвенције јавним медијским сервисима, са 4 на око 3 млрд динара (могуће уз повећање ТВ претплате).

Планира се раст субвенција у пољопривреди, за око 7 млрд динара, понајвише захваљујући већем повлачењу претприступних средстава ЕУ. Укупне субвенције за пољопривреду планирају се у износу од око 41 млрд динара, док су у буџету 2018. износиле око 34 млрд динара. Подстицаји који потичу из средстава ЕУ (ИПАРД) требало би да буду већи за нешто мање од 4 млрд динара, док би из буџетских средстава за мере руралног развоја било издвојено више за готово 3 млрд динара него у 2018. години. Поменути издвајања односе се доминантно на инвестиције (у физичку имовину пољопривредних газдинстава), а, с друге стране, не планира се повећање стандардних директних плаћања (по хектару, грлу, премија за млеко, регрес за ђубриво). Оваква структура пораста пољопривредних субвенција је позитивна и представља наставак започете праксе из 2018. године. С обзиром на то да ће пољопривредни буџет за 2018.

⁶ Овде смо поред самих капиталних расхода укључили и трансфере здравственим установама који ће бити употребљени за јавне инвестиције.

бити извршен и, могуће, благо пробијен, процењујемо да је план за 2019. годину објективан и остварив.

Субвенције за инвеститоре и даље расту, за око 2,5 млрд динара, и достижу ниво од 15 млрд динара у 2019. години; потребно је да се оне стабилизују на овом нивоу а добро је што буџет то и предвиђа. Субвенције за инвеститоре расту из године у годину. Након вредности од око 10 млрд динара у периоду од 2012. до 2015. године, оне расту на око 12,5 млрд динара у претходне две године, да би се планом за 2019. за инвеститоре предвидело око 15 млрд динара. Влада се све више ослањала на ову нетржишну меру као начин подстицања инвестиција, а то не треба да буде замена за реформу привредног амбијента. Поменута динамика за 2019. била је и очекивана, с обзиром на то да је у буџету за 2018. годину (члан 6.) дата планирана трогодишња динамика која се сада, за 2019. годину, и остварује. Оно што је важно јесте да се новим буџетом, у делу средњорочног планирања, пројектују непромењени издаци за наредне две године (2020. и 2021), чиме се показује намера да се подстицају ограниче на достигнутом нивоу. Кључно је да се ово и оствари – у потписивању уговора са инвеститорима треба преузимати нове обавезе само у мери у којој се старе завршавају. Тиме би се средства за подстицање инвеститора у средњем року заиста ограничила на нивоу од око 15 млрд динара након чега би их требало смањивати. Напоменимо да се и у буџету за 2019. годину задржава пракса да се даје само сумарна вредност за подстицаје (као збир свих субвенција за инвеститоре) уз навођење листе предузећа (око 40) која добијају средства; на овај начин остаје непознато колико се средстава одобрава сваком инвеститору појединачно, што умањује транспарентност буџета.

Укупна буџетска подршка предузећима из система Железнице Србије остаје непромењена, а непознато је у којој мери се побољшава структура субвенција. Укупне субвенције Железницама незнатно су смањене и остају нешто изнад 14,5 млрд динара. За разлику од претходне године, у буџету за 2019. укупна вредност ни у образложењу буџета није раздвојена на део за текуће субвенције (доминантно зараде) и на део за капиталне субвенције (средства за реконструкцију пруга). Постоји могућност да се и у 2019. наставља повољан тренд смањивања текућих а повећања капиталних расхода – али се такви планови не могу видети у вредностима представљеним у буџету. Како би Народна скупштина и јавност могли да сагледају реформске резултате у Железницама Србије и промену у структуру финансирања овог предузећа, потребно је да се у буџету јасно назначе износи који су усмерени на финансирање текућих расхода а који на инвестиције.

Субвенције за Ресавицу још једном остају непромењене, па се потврђује да су потпуно некредибилне вишегодишње најаве да ће се у овом предузећу започети промене. Трећи пут заредом у буџету се понављају исте вредности и опис позиција за руднике Ресавице – дају се износ субвенције и план за отпочињање затварања рудника. У пракси су изостајале било какве промене. Због тога и буџетом за 2019. непромењена укупна субвенција, од око 5 млрд динара (од чега 4,5 млрд за зараде), не гарантује да ће доћи до било какве рационализације пословања, укључујући отпочињање процеса затварања нерентабилних рудника.

За неколико група расхода очекивано се планира умерени годишњи раст или исти буџет као у 2018. години. Планира се раст расхода за робу и услуге (за око 8 млрд динара, тј. за 8%), што је брже од раста номиналног БДП-а који уобичајено служи као основа за планирање ових издатака. То значи да се, поред стандардног раста ових

трошкова, планирају и неки нови програми набавки.⁷ Расходи за социјалну заштиту се, слично као и остали текући расходи, благо смањују у односу на буџет 2018. Унутар осталих текућих расхода највећа вредност отпада на плаћање казни, пенала и сличних расхода из буџета. Плаћања за казне, пенале и друге накнаде штете динамично су увећавана, са око 7 млрд динара у 2013, преко 11 млрд динара у 2017. до око 20 млрд динара у 2018. У 2019. години планирају се на nižем нивоу у односу на рекордну 2018. годину, али и даље остају изузетно велики расход буџета (око 16 млрд динара). Стиче се утисак да се ови расходи делимично и стихијски планирају, тј. да ни државним органима није познато с којим ће се тачно случајевима и коликим износима казни и пенала суочити у предстојећем периоду.⁸ Приликом усвајања буџета већ неколико година уназад указујемо на пораст ове врсте расхода и непознате разлоге за њихово извршење, али и даље нема евиденције проблема које држава санира из буџета. У буџетским документима (или неком другом јавно доступном прегледу) нема образложења расхода, праћења случајева за које би могли да настану расходи, нити накнадног објављивања случајева за које су плаћене различите казне. У јавности је било речи о неким пропустима државних органа (неисплаћени прековремени рад, дневнице, пенали услед неизвршене експропријације, дуговања бивших друштвених предузећа), али би превисоки државни издаци за поменуте намене претпостављали много боље и детаљније извештавање.

Процењујемо да би расходи за камате могли бити мањи од плана за 5-10 млрд динара. Буџетски издаци за камате у 2019. планирани су на нивоу од око 103 млрд динара, што одговара очекиваном извршењу ових расхода у 2018. години. С обзиром на повољне трендове у привредној активности и на финансијском тржишту, очекивано је да ће се за камате у следећој години платити мање него у 2018.⁹ Буџетски издаци за камате зависе и од непредвидивих компоненти, попут каматних стопа на светском финансијском тржишту и девизних курсева, и оправдано их је планирати конзервативније¹⁰, али, узимајући у обзир и ове ризике, наше пројекције указују на то да је реално очекивати уштеде на овој ставци расхода у износу од 5-10 млрд динара.

Расходи за активирани гаранције мањи су него раније, опадају до годишњег износа од 13 млрд динара, а постоји могућност да извршење буде и нешто мање. Предложени буџет за 2019. годину предвиђа наставак смањивања расхода за активирани гаранције, што је и било очекивано – највећи део гарантованих кредита чију је отплату преузела држава већ је отплаћен буџетским средствима. Подсећамо, у периоду 2014-2017. ови буџетски издаци у просеку су премашивали 30 млрд динара годишње, али се већ од

⁷ Готово половина планираног раста може се објаснити већим набавкама у оквиру два министарства: пољопривреде (2,2 млрд динара, за заштиту од поплава) и рада (1,4 млрд, углавном због већих набавки материјала у установама социјалне заштите).

⁸ Након осам месеци у 2018. години потрошено је око половине планираних средстава на позицији Остали текући расходи, па је неизвесно колико ће заиста плаћања за казне и пенале бити и извршено.

⁹ Захваљујући позитивном фискалном резултату у 2018. (очекујемо да ће суфицит у буџету износити око 0,6% БДП-а) и реалном привредном расту (највероватније око 4%), наставиће се смањивање јавног дуга у односу на БДП – са 58,7% БДП-а крајем прошле године на нешто преко 54% БДП-а крајем 2018. Настављен је и тренд пада каматних стопа по којима се држава задужује. На тај начин је део обавеза из претходних година замењен јефтинијим кредитима, па треба очекивати благо смањење укупних трошкова сервисирања јавног дуга у следећој години.

¹⁰ То је и претходних година била уобичајена пракса, а један од основних разлога је то што приближно три четвртине јавног дуга Србије чине обавезе у еврима и доларима. Израженије слабење динара у односу на ове валуте може довести до повећања буџетских издатака за камате за неколико милијарди динара.

2018. године тај износ видно смањује пошто су то углавном били кредити с роком доспећа од четири или пет година. Томе је свакако допринела забрана издавања нових гаранција за текућу ликвидност јавних и државних предузећа, која је на снази од 2015. године. Још важније, неке повољне међународне околности (првенствено оштар пад светских цена енергената) практично су „преко ноћи“ значајно побољшале пословање Србијагаса и неких других губиташа, тако да није ни било потребе за новим гаранцијама државе. Премда се расходи за отплату главнице по активираним гаранцијама и даље не приказују транспарентно у буџету и пратећој документацији, што отежава анализу, оцењујемо да је укупан износ у 2019. од 13 млрд динара објективно планиран и довољан за плаћање обавеза које доспевају следеће године. Од тога, процењујемо да је за измиривање гарантованих обавеза Србијагаса буџетирано нешто преко 6 млрд динара, за Железнице Србије и предузећа која су настала поделом ове компаније („Инфраструктура Железнице Србије“, „Србија Карго“ и „Србијавоз“) готово 4 млрд динара, за Галенику око 500 млн динара и ЈАТ (*Air Serbia*) око 300 млн динара. На основу расположивих информација оцењујемо да постоји могућност да се у следећој години на овој расходној ставци остваре уштеде од око 2 млрд динара. Међутим, не можемо искључити могућност да је нешто шири буџетски оквир остављен за превремену отплату неких кредита (што се већ дешавало у претходним годинама) или за преузимање отплате гарантованих кредита неког предузећа које је до сад самостално измиривало ове обавезе.

3.1. Анализа предлога буџета по корисницима буџетских средстава

Међугодишње промене у буџетима корисника републичких средстава углавном су последица повећања зарада и јавних инвестиција. У овом делу оцене буџетских расхода дајемо сажет приказ највећих промена које доноси буџет за 2019. по корисницима буџетских средстава у односу на њихове буџете у претходној години.¹¹ Овом анализом обухваћено је осам директних буџетских корисника, који су билансно најзначајнији или приказују релативно велику промену у опредељеним средствима у односу на прошлогодишњи буџет. Због планираног повећања зарада у општој држави (за 7-12%) на разделима свих буџетских корисника долази до раста издатака за плате запослених и са њима повезаних расхода (доприноси). Ове промене најочљивије су у министарствима која запошљавају највише радника (просвета, унутрашњи послови и одбрана). Поред тога, буџетом за следећу годину, планиран је и осетан раст капиталних расхода, премда је пораст највише усмерен на безбедносни сектор (војску и полицију), док у нешто мањем износу расту инвестиције министарства грађевинарства и двеју канцеларија Владе (Канцеларије за управљање јавним улагањима и Канцеларије за информациону технологију и е-управу). На крају, до одређених промена долази и услед методолошких разлога (Министарство рада и Министарство финансија), док се на разделу Министарства финансија разлике уочавају и због динамике отплате јавног дуга.

¹¹ Економски сврсисходније би било да се промена одобрених буџетских средстава посматра у односу на стварно остварену потрошњу (извршење) појединачних буџетских корисника. Међутим, то нисмо у стању да учинимо пошто још увек нису јавно доступна извршења за 2018. годину (буџетска година није завршена). Додатно, ни Народна скупштина није претходних година усвајала завршене рачуне буџета. Из тих разлога, принуђени смо да анализу заснивамо на поређењу буџетских планова из једне у другу годину.

Корисници буџета са највећим међугодишњи повећањем одобрених средстава

Највећи пораст буџета бележи Министарство одбране услед знатно већих капиталних издвајања и планираног повећања зарада. Буџет Министарства одбране за 2019. годину планиран је на нивоу од око 95 млрд динара, што је за 25 млрд динара више од износа предвиђеног буџетом за 2018. годину. Иза снажног међугодишњег раста стоје осетно повећана издвајања за капиталне расходе и то посебно за куповину опреме и наоружања (укупан раст за око 20 млрд динара, са 14,7 на 35 млрд динара). Ови расходи у Буџету за 2019. годину, као и у прошлогодишњем буџету, нису детаљније приказани (више о томе у делу које се детаљно бави анализом капиталних расхода). Преостали износ повећања (око 4 млрд динара) проистиче из повећања зарада у овом министарству, припадницима војске и административном особљу, за 9%.

Раст средстава одобрених Министарству унутрашњих послова у истој мери проистиче из увећања плата и планираног скока инвестиција. У предложеном буџету за 2019. годину укупни издаци овог министарства износиће око 85 млрд, што је за преко 10 млрд динара више од износа предвиђеног буџетом за 2018. годину. Половина овог повећања долази из веће планиране масе зарада у администрацији и полицијским управама (укупно за око 5 млрд динара), што је последица планираног повећања плата за 9%. Поред пораста расхода за запослене, додатно су повећана улагања у осавремењивање хеликоптерске јединице полиције, набавку опрема за надзор саобраћаја и слично, за око 5 млрд динара у односу на одобрена средства у 2018. години.

Министарству просвете додељена су осетно већа средства, доминантно због повећања плата у образовању. Лимит Министарства просвете повећан је са 197 млрд динара у 2018. на 209 млрд динара у буџету за 2019. годину. Пораст за око 12 млрд динара готово се у потпуности може објаснити динамиком зарада. Наиме, буџетом за 2019. годину запосленима у просвети и научно-истраживачком раду планирано је повећања зарада за 9%. То директно води повећању расхода за запослене за око 8,6 млрд динара у односу на буџет у 2018. години. Додатно, за око 2,6 млрд динара расту и трансфери овог министарства намењени платама у образовним институцијама у АП Војводини. Такође, за око 600 млн динара планиран је пораст субвенција овог министарства, првенствено услед финансирања Фонда за науку који би требало да се у пуном капацитету успостави и почне са радом током 2019. године. Фонд би требало финансијски да подржи различите научно-истраживачке пројекте, који су у складу са циљевима садржаних у стратегији научног и технолошког развоја Републике Србије.

Већи буџет Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре последица је већих капиталних улагања и повећања субвенција. Предложени буџет овог министарства, одакле се финансира највећи део капиталних улагања државе у путну и железничку инфраструктуру, износи око 88 млрд динара и он је за око 7 млрд динара већи у односу на средства у 2018. години. Највећи део међугодишњег пораста (око 5 млрд динара) долази из већих планираних капиталних улагања. Овај раст је заправо мањи него што изгледа из поређења два буџетска плана услед већег извршења капиталних расхода током 2018. године (о чему ће више речи бити у делу овог извештаја који се бави капиталним расходима). Поред тога, буџетом за 2019. годину планирана су и за око 1 млрд динара већа извајања за субвенције предузећу ЈП „Коридори Србије“.

Буџет Владе увећан је за око 5 млрд динара, превасходно због већих капиталних улагања њених канцеларија, која делом нису јасно приказана. Буџетом за 2019. годину средства намењена функционисању Владе и њеним канцеларијама повећана су за трећину у односу на буџет из 2018. године – раст за 6 млрд динара са планираних 15 млрд у 2018. на буџетираних 21 млрд динара у 2019. години. До раста углавном долази због већих инвестиција двеју Владиних канцеларија: Канцеларије за управљање јавним улагањима и Канцеларије за информационе технологије (ИТ) и е-управу – који на међугодишњем нивоу расту за по око 2 млрд динара. Када је реч о Канцеларији за управљање јавним улагањима, из њеног капиталног буџета није могуће јасно разазнати за коју конкретну намену и пројекте ће се планирана средства утрошити. У Предлогу буџета јесте назначено да ће се средства потрошити за обнову „објеката јавне намене“, али није прецизирано на које објекте се односе. Могуће да ће средства отићи за домове здравља, основне и средње школе, предшколске установе и слично, чију је обнову ова канцеларија у прошлости финансирала. Ипак, с обзиром на то да је реч о великом повећању буџета Канцеларије (за 50% у односу на буџет из 2018. године), оправдано је и неопходно да се детаљније излистају конкретни пројекти који се планирају за 2019. годину. Нешто је боља ситуација у погледу транспарентности када је реч о издвајањима Канцеларије за ИТ, пошто се јасно може уочити да је повећање капиталних расхода ове институције усмерено у изградњу центра за складиштење података (тзв. Дата центар) у Крагујевцу и одржавање софтверских лиценци. Поред пораста буџета поменутих канцеларија, за око 1,5 млрд динара расту и опредељена средства за трансфере осталим нивоима власти и то са позиција Канцеларије за Косово и Метохију, Генералног секретаријата Владе и Кабинета министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику; намена и сврха тих трансфера такође није јасно и транспарентно приказана у буџету.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде бележи повећање буџета за око 8 млрд динара, првенствено услед већих издатака на субвенције. Одобрена средства за јавну потрошњу овог министарства расту са 44 млрд динара колико је било предвиђено у буџету за 2018. годину на готово 52 млрд динара у буџету за 2019. годину. Посматрано у структури, раст се готово у потпуности може објаснити растом субвенција за пољопривреду која се исплаћују са раздела Управе за аграрна плаћања. Субвенције се финансирају како из државних средстава у виду директних плаћања и улагања у рурални развој (раст за 3 млрд динара) тако и из ИПАРД фондова Европске Уније (раст за 4 млрд динара). Преостали износ повећања отпада на нешто веће издатке за набавку робе и услуга у оквиру Буџетског фонда за воде.

Корисници буџета са највећим међугодишњи смањењем одобрених средстава

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања планира већа издвајања за социјалну помоћ, док је буџет мањи због методолошких разлога. Буџетом за 2019. годину средства намењена овом министарству мања су за око 22 млрд динара у односу на буџет у 2019. години (пад буџетске апропријације са 149 на 127 млрд динара). На први поглед, реч је великом смањењу. Ипак, умањење одобрених средстава дугује се методолошкој промени, тј. промени места на коме се књиже трансфери фонду ПИО. Наиме, део трансфера фонду ПИО (намењених за покривање недостајућих средстава за исплату права пензијског и инвалидског осигурања) у износу од око 23 млрд динара у буџету за 2018. годину књижен је на разделу Министарства рада. Међутим, Буџетом за 2019. годину ови трансфери књижени су на разделу Министарства финансија.

То значи да је на међугодишњем нивоу дошло до смањења буџетираних средстава Министарства за рад, док је у истом износу повећана буџетска апропријација Министарства финансија.

Смањење буџета Министарства финансија доминантно потиче од мањих плаћања за сервисирање јавног дуга. Предлогом буџета за 2019. годину укупан буџет Министарства финансија смањен је за 25 млрд динара у односу на 2018. годину. Ова промена је нето ефекат, с једне стране, смањења трошкова сервисирања јавног дуга (пад за 81 млрд)¹² и смањених дотација ПИО фонду за пензије (за 4 млрд динара) и, с друге стране, повећања издатака за набавку финансијске имовине (32 млрд динара)¹³, затим већ описаног пребацавања трансфера са раздела Министарства за рад на Министарство финансија (23 млрд) и већих трансфера РФЗО (преко 2 млрд) због повећања зарада у здравству.

¹² Важно је нагласити да трансакције у вези с јавним дугом (повлачења кредита и отплате главнице доспелих дугова) нису део буџетских прихода и расхода у ужем смислу, већ се бележе на рачуну финансирања („испод црте“). Другим речима, описано велико смањење средстава на разделу Министарства финансија нема никаквог утицаја на планирани дефицит буџета Републике.

¹³ И ови издаци бележе се на рачуну финансирања, па самим тим не улазе у републички дефицит.

4. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ

Приходи за 2019. годину реалистично су пројектовани и одговарају очекиваним макроекономским кретањима. Највећи утицај на планирани раст пореских прихода Републике у наредној години имају очекивана макроекономска кретања (привредни раст, домаћа потрошња, инфлација и запосленост). Премда сматрамо да су порески приходи начелно у складу са проценама о општим економским трендовима, уочава се потенцијални ризик за остваривање прихода од ПДВ-а. Осим тога, буџетом се планира осетно смањење непореских прихода због искључивања једнократних прихода из 2018. године и постепеног укидања прихода од смањења зарада у јавним предузећима (који су уведени 2014. у оквиру програма фискалне консолидације). Такође, скрећемо пажњу на то да је за 2019. годину најављено благо пореско растеређење зарада (укидање доприноса за случај незапослености на терет послодавца), што ће смањити приходе од доприноса.

Планирани приходи буџета Републике у 2019. износе 1.194 млрд динара, што је повећање за око 25 млрд у односу на процењену реализацију у 2018. години. Укупни приходи и примања у буџету за 2019. годину планирају се у износу од 1.246 млрд динара од чега се 1.194 млрд динара односе на пореске и непореске приходе чије се извршење прати током године.¹⁴ Наглашавамо да се оцена Фискалног савета односи на део буџетских прихода који се прате у Управи за трезор у оквиру редовне буџетске процедуре и који одређују фискални резултат. Дакле, планирани приходи Републике за 2019. годину износе 1.194 млрд динара и за око 25 млрд (око 2,2%) виши су од очекиване реализације у 2018. години. Буџетским планом предвиђено повећање укупних републичких прихода у наредној години последица је два супротстављена тренда – раста пореских прихода и донација (за око 55 млрд) и смањења непореских прихода (за око 30 млрд) – **Табела 2**.

Предвиђени приходи Републике за 2019. годину у начелу су кредибилно пројектовани. Планирано повећање пореских прихода од око 50 млрд динара доминантно је последица претпостављених макроекономских кретања, пре свега очекиваног привредног раста, раста зарада и запослености, убрзања инфлације, а мањим делом и нешто оптимистичнијег плана пореза на додату вредност. Заправо, имајући у виду процењена кретања домаће потрошње, сматрамо да су приходи од ПДВ-а амбициозно пројектовани и да постоји ограничени ризик да се не остваре у потпуности. Поред тога, буџетски план предвиђа смањење непореских прихода за око 30 млрд динара услед искључивања једнократних уплата током 2018. године и најављеног постепеног укидања прихода од смањења зарада запослених у јавним предузећима и укидања појединих парафискалних намета. Премда, овакав план сматрамо коректним и у складу са добром буџетском праксом, не искључујемо могућност да се, слично као и претходних година, он премаши. Дакле, имајући у виду ограничене ризике код пореских прихода, али и изгледе за нешто вишим непореским приходима сматрамо да су позитивни и негативни ризици за реализацију буџетских планова уравнотежени и да не би требало очекивати знатније одступање укупних прихода Републике у поређењу са предложеним планом.

¹⁴ Поред тога, у Предлогу закона о буџету дати су и приходи индиректних буџетских корисника (пре свега образовних установа као што су школе и факултети) чија реализација се, уз маргиналне помаке током претходних година, не прати на одговарајући начин у оквиру буџетског процеса.

Табела 2: Приходи буџета Републике: процењено извршење у 2018. и Предлог закона о буџету за 2019. годину

| <i>у млрд РСД</i> | Процењено извршење у 2018. | Предлог Закона о буџету за 2019. | Разлика (Предлог буџета 2019 - извршење 2018) |
|---------------------------------------|----------------------------|----------------------------------|---|
| I УКУПНИ ПРИХОДИ | 1.168,5 | 1.194,2 | 25,7 |
| 1. Порески приходи | 1.007,4 | 1.059,9 | 52,5 |
| Порез на доходак | 58 | 61,5 | 3,3 |
| Порез на добит | 104,3 | 109 | 4,2 |
| ПДВ | 505 | 539,1 | 34,1 |
| Акцизе | 285 | 291,4 | 6,4 |
| <i>Акцизе на деривате нафте</i> | <i>152</i> | <i>156</i> | <i>4,0</i> |
| <i>Акцизе на дуванске прерађевине</i> | <i>101</i> | <i>102,1</i> | <i>1,1</i> |
| Царине | 42,9 | 47,1 | 4,2 |
| Остали порески приходи | 12 | 12,3 | 0,3 |
| 2. Непорески приходи | 151,0 | 120,4 | -30,6 |
| 3. Донације | 10 | 13,9 | 3,9 |

Извор: Образложење Предлога закона о буџету за 2018. годину, уз корекцију (искључење) непореских прихода индиректних буџетских корисника

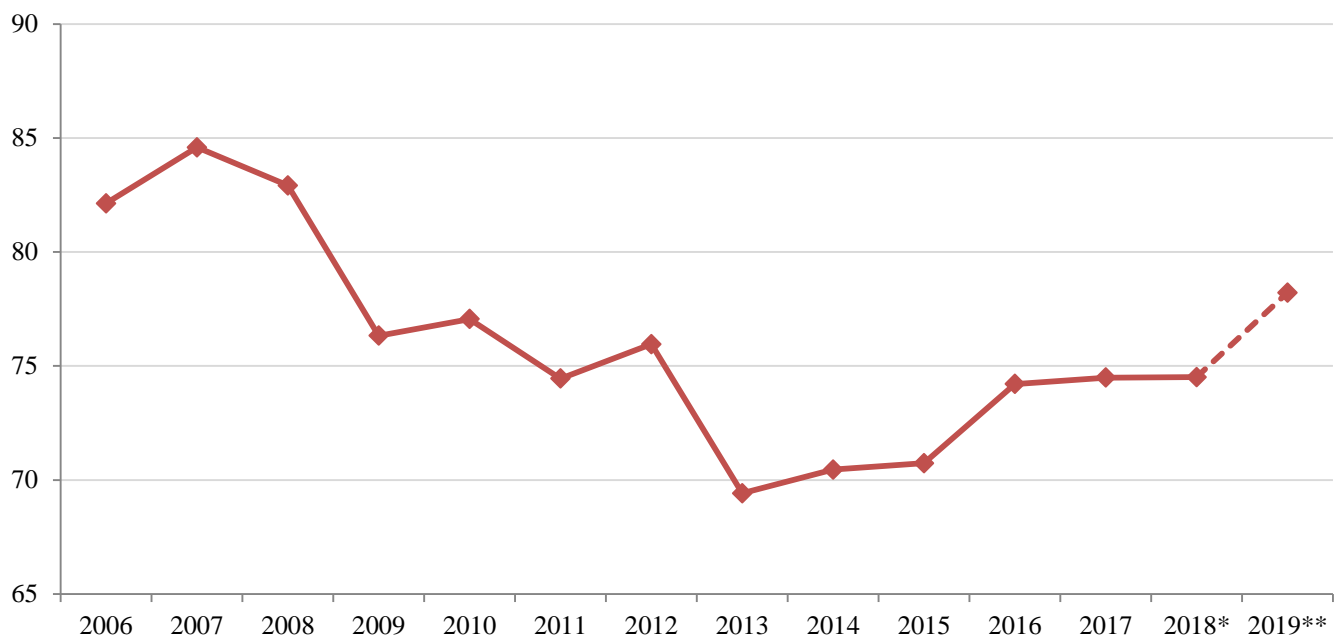
Потенцијални ризик при остваривању прихода видимо код пореза на додату вредност. Буџетски план за 2019. годину предвиђа да ће приходи од ПДВ-а износити готово 540 млрд динара чиме би остварили раст од 35-40 млрд динара у односу на очекивани ниво за 2018. годину. Другим речима, процењује се да ће ови приходи забележити међугодишњи раст за готово 7%. Истовремено, Министарство предвиђа да ће номинални раст потрошње, која је пореска основица за ПДВ, износити око 5,5%. Према томе, пројектује се бржи раст наплаћених прихода од раста пореске основице, док би пракса доброг и опрезног буџетирања налагала да планови прихода прате кретање њихове основице. Полазећи од предвиђеног кретања пореске основице (номиналног раста потрошње), како принципи доброг буџетирања и налажу, очекивали би се приходи од ПДВ-а за 5-10 млрд динара нижи од планираних. Дакле, буџетиран је нешто амбициознији износ ПДВ-а.

Реализација планираних прихода од ПДВ-а подразумевала би знатно повећање ефикасности наплате у 2019. години. За остварење буџетског плана прихода од ПДВ-а од 540 млрд динара у наредној години неопходно је знатно повећати ефикасност наплате, као што је приказано на Графикону 1.¹⁵ Међутим, скрећемо пажњу да прелиминарне процене за 2018. годину указују на стагнацију ефикасности наплате прихода од ПДВ-а, односно да се задржава приближно сличан ниво као и у 2017. години. Заправо, чини се да је након изразитог побољшања наплате у периоду 2015-2016, пре свега захваљујући

¹⁵ Фискални савет прати тренд ефикасности наплате прихода од ПДВ-а преко индикатора *C-efficiency*. Основна замисао показатеља је да покаже како се креће реализација прихода од ПДВ-а у поређењу са могућим (хипотетичким) нивоом прихода који би се остварио на основу одговарајућих макроекономских агрегата, под претпоставком савршене наплате прихода. Праћење индикатора *C-efficiency* омогућава идентификовање трендови пореске наплате у земљи, као што се може видети на Графикону 1.

таргетираним мерама на терену,¹⁶ с постојећим капацитетима Пореске управе остварен максимални учинак, а да је за сваки даљи напредак нужно доследно спроводити Владиноу стратегију о трансформацији Пореске управе. Подсећамо, ова институција годинама има проблем недовољног броја запослених инспектора, неповољне старосне структуре запослених (просечна старост преко 50 година), нестимулативног система зарада, немодернизованог ИТ система и друго. Иако постоје одређени помаци у спровођењу реформе Пореске управе, као што је електронско подношење пореских пријава и искључивање појединих непореских послова из делокруга рада (нпр. наплата накнаде за одводњавање земљишта) и даље се није далеко одмакло у решавању кључних системских ограничења и недостатака пореске администрације. Наглашавамо да и релевантна међународна искуства показују да Пореска управа има кључну улогу у борби против сиве економије и успостављању ефикасног и стимулативног привредног окружења.

Графикон 1: Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а (C-efficiency), 2006-2018.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија и РЗС

* Коефицијент ефикасности наплате за 2018. представља прелиминарну оцену, будући да је добијен на основу пројектоване реализације прихода од ПДВ-а и прогнозе домаће потрошње у овој години.

**Коефицијент ефикасности наплате за 2019. је процена на основу буџетског плана ПДВ-а и очекиване номиналне потрошње из Образложења Закона о буџету.

Буџетским планом реалистично се предвиђа умерен раст пореза на добит предузећа. Републички приходи од пореза на добит предузећа планирају се у износу од 108,5 млрд динара, а то би значило међугодишњи раст ових прихода за 4-5%. Наиме, повољнији услови привређивања који се, пре свега, огледају у нижим каматним стопама, нижим ценама нафте и повољним билансним ефектима промене курса допринели су да се и у 2017. години оствари већа профитабилност привреде¹⁷ у односу на иницијална

¹⁶ Инспекцијске контроле привредних субјеката, ригорознија контрола повраћаја ПДВ-а и рефакција акциза и слично.

¹⁷ Подсећамо да је остварена добит предузећа 2017. године основица за наплату прихода у 2018. години.

очекивања, а тиме и већа наплата ових прихода у 2018. С обзиром на то да коначни подаци о успешности пословања предузећа у 2018. години нису познати до средине 2019. године, и да је приходе од пореза на добит, услед изражене волатилности, теже поуздано предвидети, сматрамо да је доза опреза овде нарочито битна. Тим пре што се и поред повољног дејства одређених тржишних услова (ниске каматне стопе и повољно кретање курса), у 2018. години уочава осетан раст цене нафтних деривата који могу имати неповољне ефекте на профите привреде. На основу свега наведеног оцењујемо да пројектован умерен међугодишњи раст ових прихода одговара принципима опрезног буџетирања и да је остварив.

Пројектовани доприноси за обавезно социјално осигурање одговарају очекиваним кретањима на тржишту рада и усвојеним мерама Владе о пореском растеређењу зарада. Иако не спадају у приходе Републике, у нашу анализу укључили смо и приходе од доприноса за обавезно социјално осигурање јер утичу на расходе републичког буџета а тиме и на висину дефицита. Фискалним плановима за следећу годину, доприноси за социјално осигурање предвиђају се у износу од 653 млрд динара. Имајући у виду и усвојене мере о укидању доприноса за случај незапослености на терет послодавца (0,75% бруто зараде), чији се ефекат на смањење прихода процењује на око 12 млрд,¹⁸ посредно се може закључити да је при изради буџетских планова узета претпоставка о међугодишњем расту масе зарада од око 7,5%. Изнета прогноза кретања доприноса у складу је с нашом проценом о кретању укупне масе зарада (пореском основицом). Наиме, у државном сектору очекује се раст зарада од 9%, што уз смањење броја запослених од 1-1,5% упућује на повећање масе зарада за 7,5-8%. Поред тога, у приватном сектору у наредној години очекују се наставак приближно сличних трендова као у 2018, што би значило раст зарада за 5% и благо успоравање раста запослености на око 2,5%¹⁹, тј. раст масе зарада од око 7,5%. Дакле, на основу очекиваних макроекономских кретања и процењених ефеката најављеног растеређења рада, сматрамо да су приходи од доприноса адекватно планирани.

Оцењујемо да су приходи од акциза буџетирани у складу са добром буџетском праксом. Приходи од акциза планирају се у износу од 292 млрд динара, што је за око 5 млрд више од њихове процењене реализације у 2018. години. Планирано повећање акциза последица је постојећих законских прописа и очекиваних макроекономских трендова на тржишту акцизних производа. Другим речима, за наредну годину не предвиђа се било каква измена акцизне политике, већ само редовно законско усклађивање акциза према постојећем акцизном календару (код акциза на дуван) и по основу кретања цена (индекс потрошачких цена) у 2018. години (за остале акцизе).²⁰ Поред тога, опрезно је пројектовано кретање потрошње акцизних производа. Тако је, приликом израде пројекција за акцизе на дуванске производе претпоставио се пад потрошње од око 3% што одговара тренду постепеног смањења броја пушача. Друго, претпостављен је непромењен обим потрошње нафтних деривата и осталих акцизних производа (алкохолна пића, кафа и струја). Премда постоји могућност да, потрошња нафтних деривата буде нешто виша услед очекиваног раста потрошње домаћинства и привредног раста, постоји и ризик да

¹⁸ Напомињемо да је укупан ефекат на фискални резултат 9 млрд динара, јер се смањују и расходи државе као послодавца, тј. смањују се расходи за плате који се плаћају из буџета Републике за око 3 млрд динара.

¹⁹ Очекује се да ће раст запослености у 2018. години износити око 3,5%.

²⁰ Акцизни приходи обухватају следеће поткатегорије прихода: 1) акцизе на деривате нафте; 2) акцизе на дуванске прерађевине; 3) акцизе на струју; и 4) акцизе на алкохол и акцизе на кафу.

би даљи раст цене нафте могао довести до смањења тражње за овим производима. С обзиром на то да су ове вероватноће приближно једнаке, сматрамо да је претпоставка о непромењеном обиму потрошње одговара принципима доброг буџетирања. Дакле, имајући у виду све наведено, сматрамо да су акцизни приходи за 2019. годину коректно процењени, а тиме и оствариви.

Непорески приходи планирају се у знатно нижем износу услед искључивања једнократних прихода и најављених мера за смањење појединих категорија ових прихода. Непорески приходи Републике за 2019. планирају се у износу од око 122 млрд динара, што је за скоро 30 млрд динара ниже од очекиване реализације у 2018. години. Постоје два основна разлога предвиђеног смањења ове групе прихода. *Прво*, из пројекције су искључени једнократни износи уплата који су наплаћени у 2018. години, а процењује се да износе око 20 млрд динара. Већи део једнократног и буџетом непланираног повећања непореских прихода остварен је захваљујући неочекивано високој уплати у буџет од стране ЕПС-а. Наиме, ово предузеће је у јуну уплатило готово 13 млрд по основу дела добити из чак четири године (2014–2017). Поред уплата добити, од почетка године ванредно је наплаћено око 10 млрд динара по основу емитовања обвезница по цени која надмашује њихову номиналну вредност (јер се та разлика књиговодствено третира као непорески приход). Истичемо, да су ово приходи који се највећим делом²¹ не могу очекивати сваке године, па правила добре буџетске праксе налажу њихово искључење приликом пројектована будућег кретања непореских прихода, што је Министарство и учинило. *Други део* предвиђеног смањења дугује се предложеним мерама Владе. Заправо, најављено је постепено укидање *Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава*²² који је био на снази од 2014. године и смањивање појединих парафискалних накнада. Подсећамо да су у складу са претходно поменутиим законом сва јавна предузећа (локална и републичка), као и локалне самоуправе у обавези да износе по основу смањења зарада својих запослених уплате на посебан рачун републичког буџета, како би се минимизирао простор за кршење прописа. Ови приходи се бележе као посебна категорија у оквиру непореских прихода и износе око 22 млрд динара годишње. Заједно са новим буџетом предлаже се фазно укидање смањења зарада у јавним предузећима, тако да у 2019. остане на снази само половина претходног смањења (5%), што би, даље, значило да ће се непорески приходи смањити за око 8 млрд динара. На крају, укидањем појединих накнада и такси очекује се губитак прихода од пар млрд динара (око 2 млрд динара).

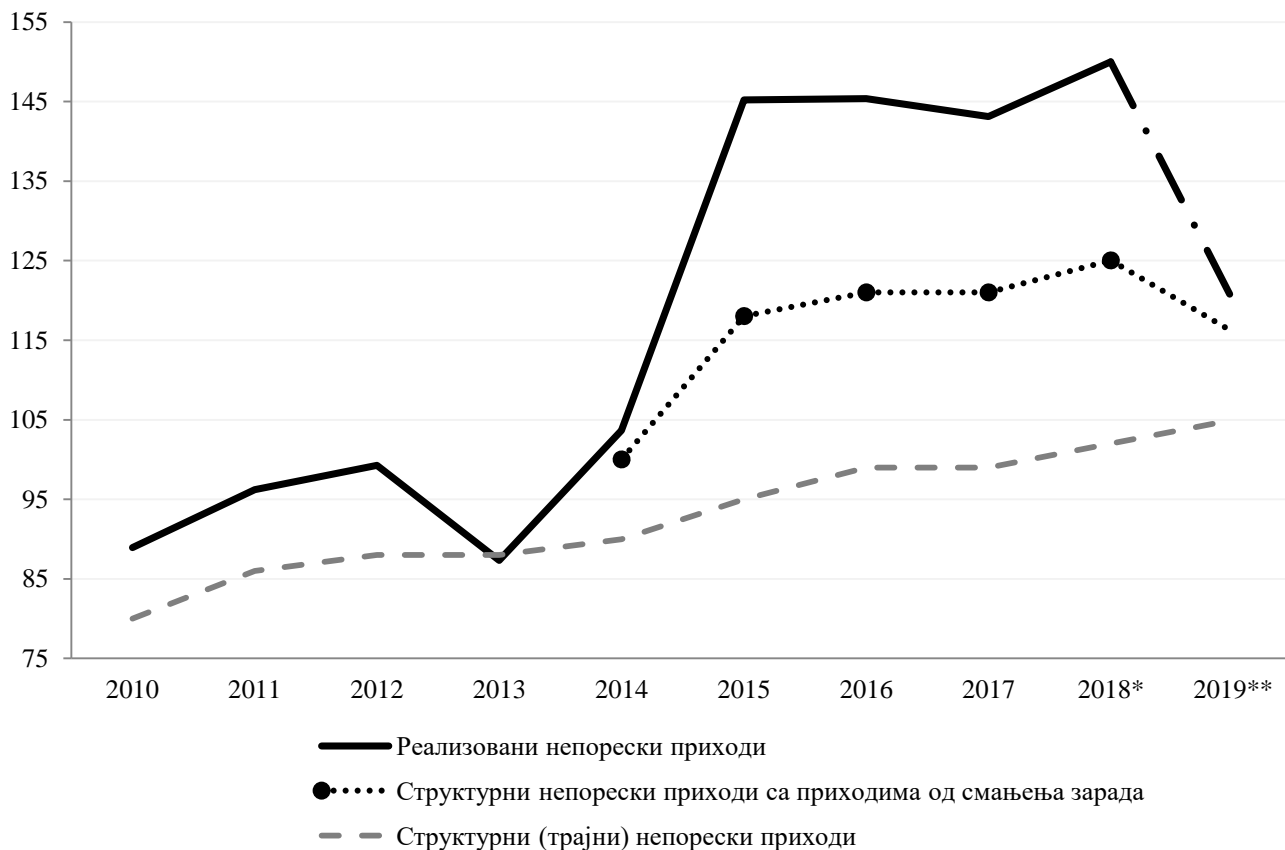
Пројекције непореских прихода одговарају њиховом структурном (трајном) нивоу, мада не искључујемо могућност да се и следеће године наплате нешто виши приходи. На Графикону 2 приказали смо кретање структурних непореских прихода, који обухватају уобичајене годишње износе највећих група ових прихода (таксе, накнаде, казне, уобичајене износе добити и дивиденди предузећа). Раст ових прихода је условљен општим економским кретањима (инфлација, остварена добит и слично), али и трајним законским изменама (нпр. крајем 2014. године уведена је накнада за формирање обавезних резерви нафте). Поред тога, приказан је очекивани износ структурних непореских прихода увећан за приходе од привременог смањења зарада (у јавним предузећима и локалним самоуправама), који важи од 2014, јер је тај ниво тренутно значајнији за праћење

²¹ Мањи део уплата по основу емитовања укључен је у план за наредну годину (процене око 3-4 млрд динара).

²² „Службени гласник РС“, број 116/14

реализованих непореских прихода. Као што смо претходно објаснили, за наредну годину најављено је укидање дела ових прихода, док би остатак врло вероватно био укинут од 2020, што значи да се непорески приходи постепено приближавају дугорочно одрживом нивоу. Додатно, на Графикону 2 илустровали смо и износе реализованих непореских прихода. Може се уочити да су у периоду 2010–2014. наплаћени приходи углавном благо виши од структурних (у просеку 6–7 млрд), пре свега због једнократних прихода од продаје имовине, већих прихода од продаје робних резерви, заосталих уплата добити и дивиденди и слично. Међутим, у периоду 2015-2018. бележи се знатно веће одступање наплаћених прихода од структурног нивоа – у просеку износи око 25 млрд динара. Наиме, оно што је карактеристично за претходне три, али и ову годину је да су у буџет пристизале најразличитије ванредне и једнократне уплате (нпр. од продаје лиценце за 4Г мобилну мрежу, АОД-а за нека старија државна потраживања, премије за реотварање емисије државних обвезница, продаја имовине, знатно више добити и дивиденде државних предузећа). Наглашавамо да овако високи нивои нису економски оправдани и дугорочно одрживи, али не искључујемо могућност да ће се, слично као и у претходном периоду, и у 2019. појавити неки нови извори једнократних прихода.

Графикон 2: Структурни и наплаћени непорески приходи Републике у периоду 2010-2017 са пројекцијама за 2018. и буџетским планом за 2019.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података МФИН

Напомена: *Процена Фискалног савета за 2018. годину ** Предвиђено Предлогом закона о буџету за 2019.

Планови за порез на доходак, царине и остале пореске приходе адекватно одражавају очекиване макроекономске трендове. Пре свега, буџетски план за 2019. годину предвиђа да ће приходи од *порез на доходак* грађана износити око 62 млрд динара, чиме би остварили раст од око 6% у односу на процену за 2018. Имајући у виду пројектована кретања на тржишту рада и целе привреде²³ процењујемо да су изнете пројекције у највећој мери одговарајуће. Даље, приходи од *царина* у 2019. предвиђају се у износу од 47 млрд динара, што значи да се очекује међугодишње повећање од око 10%. Имајући у виду очекивано кретање увоза у 2019. годину, уз благу номиналну депресијацију динара, оцењујемо да је пројекција прихода од царина коректна, односно да на прави начин осликава прогнозирана макроекономска кретања. На крају, и *остали порески приходи* (попут пореза на моторна возила и пореза на регистровано оружје) планирани су у складу са принципима опрезног буџетирања тј. предвиђа се њихов раст у складу са пројектованом инфлацијом.

Оквир: Шта доноси укидање смањења зарада у јавним предузећима?

Укидање дела смањења зарада у јавним предузећима у начелу је оправдано, али не треба да се прелије на раст зарада у предузећима која их нису ни смањивала (ЕПС). Избегнута криза јавних финансија Србије значи да је време да се укину привремене мере фискалне консолидације уведене 2014. године. Из тог разлога, планирано враћање (мада тек половине) смањења зарада у јавним предузећима потпуно је оправдано, једнако као што је оправдано укидање других кризних мера консолидације, попут нпр. умањења пензија. Фискални савет је, међутим, анализирао шта ће за јавна предузећа значити ово делимично враћање умањених зарада, имајући у виду да ли су и у којој мери зараде у јавним предузећима уопште биле умањене. Посматрамо просечну зараду јер се смањење управо овде види – маса зарада може да се мења и због промене броја запослених. Предузећа која смо анализирали јесу она са највећим бројем запослених и с потенцијално највећим утицајем на републички буџет.²⁴ Закључак до којег смо дошли јесте да просечна зарада углавном јесте умањена приближно у складу с прописима и очекивањима крајем 2014. године, да је остала на сличном нивоу до краја 2017. године (последња година за коју су доступни финансијски извештаји), али да је Електропривреда Србије велики изузетак (Табела 3). Наиме, подаци показују да је ЕПС једино анализирано предузеће које је у потпуности избегло да умањи просечну зараду крајем 2014, а у наредним годинама ју је редовно повећавало. Ово је тим значајније што је ЕПС уједно и највеће предузеће, с потенцијално најштетнијим ефектом по буџет Републике у случају лошег пословања, али и што предузеће пати од хроничног мањка инвестиција – уместо да више улаже у електроенергетску инфраструктуру, предузеће повећава и онако изнадпросечне зараде.

²³ Привредна кретања имају утицај на приходе од имовине (исплате дивиденди, камате, закуп непокретности).

²⁴ Изузимајући железничка предузећа која су се 2015. године раздвојила у четири засебна и није их могуће поредити са 2014. годином.

Табела 3: Промена просечне зараде у одабраним јавним предузећима у периоду 2014–2017. године по запосленом

| | Промена просечних зарада, индекс 2017/2014 |
|--------------|---|
| ЕПС | 108,8 |
| Пошта Србије | 94,4 |
| Телеком | 93,2 |
| Србијагас | 92,3 |
| ЕМС | 92,2 |

Извор: Процена Фискалног савета на основу финансијских извештаја предузећа.

Напомена: 1) Просечна зарада из табеле добијена је на основу масе бруто-1 зарада кориговане за кретање просечног броја запослених, како би се искључио ефекат који на масу зарада има број запослених и тако добила бруто-1зарада по раднику. 2) Строго формално, требало би посматрати нето зараде, али ти подаци нису доступни у финансијским извештајима. Међутим, кретање бруто-1 зарада прати кретање нето зарада, па главни закључци ове анализе не би били другачији и да смо посматрали нето зараде, само би се добијене вредности индекса унеколико разликовале.

Излазак из мере привременог умањења зарада у јавним предузећима је оправдан пошто буџет није у опасности од кризе. Умањење зарада у читавом јавном сектору, укључујући јавна предузећа, уведено је крајем 2014. године као једна од две кључне мере консолидације јавних финансија (уз умањење пензија за део пензионера). Међутим, непосредна опасност од фискалне кризе је избегнута – јавни дуг (према БДП-у) стабилно је на опадајућој путањи током претходне три године, а држава ће у 2018. другу годину заредом забележити суфицит уместо планираног дефицита. Из тог разлога, потреба за кризним мерама је престала и препорука Фискалног савета јесте да се све оне укину. Влада се ипак одлучила да излазак из мере привременог умањења плата у јавним предузећима буде постепен, те да се у 2019. години радницима врати половина од 10% законски прописаног умањења.

Враћање половине умањених зарада не би требало да донесе додатни трошак за предузеће, већ само да преусмери ка запосленима средства која су до сада ишла у државни буџет. Смањење зарада у јавним предузећима било је спроведено на тај начин што се 10% зараде умањивало запосленима и уплаћивало у буџет Републике (књижено као непорески приход). Тако укупна издвајања предузећа за плате запослених није требало да се промене, већ је требало само да се за један део тих издвајања промени крајњи прималац (буџет уместо запослених). Дакле, трошкови у предузећу остајали су исти јер је из угла предузећа свеједно да ли се новац уплаћује раднику или држави, док се уштеда (корист) од смањења плата види у републичком буџету. Преполовљавање умањења зарада у јавним предузећима значи да ће половина још увек ићи у републички буџет, а половина ће се давати запосленом. Овај механизам обезбеђује да предузеће као целина не сноси никакве додатне трошкове због раста плата запослених.

Анализирана јавна предузећа углавном јесу умањила своје зараде, изузев ЕПС-а који их најпре није умањило, а потом их је из године у годину повећавао. Кретање зарада у јавним предузећима анализирали смо на основу података из јавно доступних финансијских извештаја за период 2014–2017.²⁵ Резултате до којих смо дошли сумарно

²⁵Анализирали смо и 2013. годину ради провере, али су закључци до којих смо дошли поређењем зарада из 2017. године са њиховим нивоом из 2014. и 2013. године остали исти.

смо приказали у Табели 3. Скоро сва анализирана предузећа јесу смањила зараде у односу на ниво из 2014. године, на шта у Табели 3 указује вредност индекса бруто-1 зарада мања од 100. Такође, у већини предузећа просечна зарада умањена је нешто мање од 10%, што се види по вредности индекса већој од 90.²⁶ Међутим, у просеку ова одступања била су ограничена на око 2%, што није претерано изражено. Зато је у овим случајевима оправдано да укидање половине смањења зарада донесе раст плата запослених – сада ће запослени добити део онога што има је умањивано неколико година. Предузеће у коме је дошло до највећег одступања у односу на очекивано смањења плата и чије се зараде крећу у супротном смеру у односу на сва друга анализирана предузећа, јесте ЕПС. Наиме, у овом предузећу не само да зараде у просеку нису умањене, већ су и повећане у односу на ниво из 2014. године, што показује индекс већи од 100. Раније анализе Фискалног савета већ су указивале на то да ЕПС у 2015. није умањио зараде у односу на 2014. годину,²⁷ а сада је потврђено да зараде у ЕПС-у нису остале чак ни на том нивоу већ да су повећане.

Јавно доступни подаци које ЕПС објављује такође потврђују да је просечна нето зарада повећана у периоду 2014–2017. Анализа коју је Фискални савет спровео на основу финансијских извештаја недвосмислено указује на то да је предузеће 2015. избегло да умањи зараде за 10% и да их је у каснијим годинама повећало. Пошто подаци из финансијских извештаја нису довољно детаљни, проценат повећања зарада могуће је само приближно проценити и ту процена смо дали у Табели 3. Међутим, прецизан податак о повећању просечних зарада објављује сама Електропривреда Србије и он потврђује наш закључак. Наиме, у годишњим извештајима о пословању ЕПС објављује податке о просечној месечној заради по раднику из којих се непосредно види да је у периоду 2014–2017. године она забележила раст од 6%. Податке из ЕПС-ових извештаја приказали смо у Табели 4, а они су и јавно доступни на сајту АПР-а, заједно са финансијским извештајима предузећа. Јасно је показано да просечна зарада није умањена 2015. године за 10%, већ да је остала на приближно једнаком нивоу као у претходне две године, а да је у наредним годинама просечна зарада расла за 2–3% годишње. Кумулативно посматрано, просечна нето зарада у ЕПС-у уместо да буде умањена 10%, порасла је за 6% у периоду 2014–2017, што значи да је већа за скоро 17% (приближно 10%+6%) у 2017. у односу на ниво на ком је требало да буде 2015. да је стварно била умањена 10% у складу са законом.

Табела 4: Просечна месечна нето зарада у ЕПС-у у периоду 2013–2017. године

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Просечна месечна нето зарада | 79.274 | 79.657 | 79.979 | 81.789 | 84.205 |
| Годишњи индекс раста | | 100,5 | 100,4 | 102,3 | 103,0 |

Извор: Годишњи извештај о пословању предузећа за године 2014, 2015, 2016. и 2017.

²⁶Напомињемо, да чак и у случају да су предузећа савршено умањила зараде за 10%, индекс не би износио 90 јер су у 2014. умањене зараде исплаћене већ у децембру, тако да је база са којом поредимо зараде из 2017. године већ нешто мања. Такође, умањење зарада није се односило на запослене који примају мање од 25.000 динара (немамо податке колико је тачно таквих радника по предузећима), што би додатно повећало вредност индекса.. Индекси из Табеле 3 ипак представљају процену јер не располажемо детаљним подацима, па су одступања од пар процентних поена разумљива. Све ово, међутим, не мења основне закључке које смо изнели

²⁷Детаљно обрађено у извештају *Анализа текућих фискалних кретања и очекивано извршење буџета у 2016. години*, септембар 2016. године.

Маса зарада у ЕПС-у расте из године у годину и у периоду 2014–2017. порасла је за преко 8 млрд динара, упркос смањењу броја запослених. Избегавање да се зараде смање и замрзну у ЕПС-у довело је до повећања укупне масе зарада овог предузећа. На који начин је до овога дошло? Предузеће није смањило плате радницима, али јесте уплаћивало 10% наводног смањења плата у буџет Републике, као што је законом било предвиђено, а оба трошка се у ЕПС-у књиже на позицији трошкова зарада. Дакле, непромењене плате заједно са делом који припада буџету увећале су масу зарада. Ово је опасно јер је маса зарада у овом предузећу већ била превелика, због високих плата и превеликог броја запослених. Шта је резултат на крају посматраног периода? У периоду 2014–2017. раст масе зарада (без отпремнина) износио је преко 8 млрд динара, чиме су укупни расходи за запослене (без отпремнина) достигли скоро 64 млрд динара. Оно што додатно забрињава јесте да до овог раста долази упркос томе што је предузеће, као део ширег пакета консолидације јавних финансија и неопходне реформе пословања, било принуђено да смањи број запослених у посматраном периоду. Наиме, ЕПС је током 2016. и 2017. напустило преко 2.900 запослених уз стимулативне отпремнине у укупном износу од 6,5 млрд динара. Овим је практично требало да се „купи” смањење масе зарада у наредним годинама (због смањења броја запослених). Међутим, до овога не долази: маса зарада се у 2017. години повећала у односу на 2016. за скоро 3 млрд динара (без отпремнина), а прелиминарни подаци показују да се неће смањити ни у 2018. години.

Враћање половине укидања смањења зарада требало би да се искористи за увећање инвестиција ЕПС-а, не за ново увећање зарада. Пошто ово предузеће није умањило зараде својим запосленима, бесмислено би било да законско укидање половине умањења зарада (које се, понављамо, није догодило у ЕПС-у) донесе нови раст зарада у овом предузећу. Додатни разлог због којег би ново увећање зарада у ЕПС-у било опасно јесте тај што ово предузеће недовољно средстава издваја за инвестиције. Наиме, уместо да ЕПС буде замајац за раст инвестиција целе земље, капитална улагања овог предузећа су по правилу мања чак и од амортизације (са изузетком 2016), иако би требало знатно да премаше износ одржавања (амортизације). Такође, плате у овом предузећу практично су чак два пута веће од просека у земљи, па никако не би било оправдано да се законско укидање половине умањења зарада искористи за њихов додатни раст. Уместо тога, потребно је наћи начин да се средства – која ће се ослободити укидањем обавезе да се 5% плата уплаћује у буџет Републике (преко 2 млрд динара) – усмере у раст инвестиција предузећа.

5. УПОТРЕБА ФИСКАЛНОГ ПРОСТОРА У 2019. ГОДИНИ

У 2019. години било је расположивих средстава за побољшање структуре буџета али она углавном нису добро искоришћена. Након оцене уже фискалног аспекта буџета из првог дела извештаја, у овом делу бавимо се оценом економских политика које овај буџет (не) доноси за наредну годину. Наиме, од 2014. године Влада је била приморана да спроводи мере за избегавање кризе јавног дуга – и оне су дале добре резултате. Буџет је данас далеко стабилнији, јавни дуг према БДП-у опада и неопходно је да се фокус премести са уже фискалних кретања на решавање дубљих, структурних проблема јавних финансија, како би се осигурала стабилност буџета у дугом року и убрзао привредни раст. Управо је 2019. била прилика да се отпочне с тим процесом – постоје услови за укидање неких кризних мера (нпр. смањења пензија или половине умањења плата у јавним предузећима) и постојала су средства у буџету у износу од око 50 млрд динара²⁸ за финансирање нових, реформских економских политика којима би се унапредила структура буџета и обезбедиле високе стопе привредног раста у будућности. Због важности ове прилике, Фискални савет је у октобру 2018. израдио студију у којој је предложио Влади како 2019. искористити фискални простор на најбољи начин.²⁹ Укратко, предлог је подразумевао да се средства равномерно распореде на две кључне мере које доказано имају најјачи ефекат на привредни раст: 1) пореско растерећење кроз смањење намета на рад и 2) повећање јавних инвестиција у инфраструктуру земље, пре свега саобраћајну и комуналну. Влада је, међутим, одлучила да се углавном оглуши о ове предлоге и да фискални простор распореди на следећи начин: 1) половина ће заиста бити искоришћена за раст капиталних расхода, али највећим делом због куповине војне опреме, 2) око 9 млрд динара одлази на фискално растерећење рада, 3) око 2 млрд динара одлази на смањење парафискалних намета 4) око 3 млрд динара биће искоришћено за повећање зарада у јавном сектору изнад економских могућности земље, 4) око 15 млрд одлази на конзервативно буџетиране пензије и камате, што суштински није економска политика, али може лако да буде потрошено нпр. на једнократна давања пензионерима у 2019. години. Кад се све узме у обзир, једино смањење фискалног оптерећења рада оцењујемо као неспорно добар начин употребе фискалног простора (приближно петина од укупног простора).

Фискално оптерећење рада смањиће се у 2019, али је ово смањење требало да буде веће. Од наредне године фискално оптерећење зарада биће умањено – са 63% нето зараде, колико износи сада, смањиће се на 62% укидањем доприноса у случају незапослености на терет послодавца. Ефекат ове мере на буџет јесте смањење пореских прихода за 9 млрд динара 2019, што је уједно износ средстава који ће збирно остати у привреди. Напомињемо да ће незапослена лица примати једнаку помоћ као до сада, независно од укидања доприноса за незапосленост, само ће она бити финансирана другим приходима. Фискални савет начелно подржава овакав начин употребе фискалног простора јер свакако доприноси повећању конкурентност привреде и расту БДП-а – растерећењем

²⁸ Укратко, ова средства ће постојати у 2019. јер се у поређењу са 2018. издвајања за камате смањују услед смањења јавног дуга земље, као и због тога што је држава до сада отплатила већину активираних гаранција за кредите неуспешних јавних предузећа. Детаљније о томе одакле потичу ова средства описано је у извештају *Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године*, од 9. октобра 2018, на страни 20.

²⁹ *Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године*, 9. октобар 2018. године.

зарада смањују се трошкови за запослене у предузећима, највећи појединачни трошак производње, и тако се директно ослобађају средства предузећима за повећање инвестиција. Такође, смањење других пореза не би имало једнако добар ефекат на привредни раст. Нпр, смањењем ПДВ-а уједно би се подстакло раст потрошње и увоза, док смањење пореза на добит предузећа у прошлости није довело до већег убрзања раста услед великих пореских ослобађања. Међутим, у буџету за 2019. годину постојао је простор да растерећење зарада буде скоро три пута веће. Наиме, предлог Фискалног савета био је да се фискално оптерећење зарада умањи на 60% нето зараде, чиме би предузећима остала средства у износу од око 25 млрд динара, уместо 9 млрд што је план Владе. Науштрб већег растерећења зарада за целу привреду, Влада се одлучила да повећа плате у јавном сектору више од раста БДП-а, као и да снажно повећа издвајања за војну опрему. Детаљније о новим мерама пореске политике писали смо у делу 7 овог извештаја.

Планиран је формални раст инвестиција, али не у области које унапређују јавну инфраструктуру, већ у војну и полицијску опрему. Фискални савет предлагао је да се половина фискалног простора у 2019. години (око 25 млрд динара) искористи за повећање јавних инвестиција. Од тих средстава, предлагали смо да се приближно пола искористи за повећање инвестиција у путну и железничку инфраструктуру, а друга половина за већи и неопходан раст инвестиција у заштиту животне средине (уређење локалних депонија и постројења за прераду отпадних вода). Буџет за 2019. годину заиста формално опредељује око 25 млрд динара фискалног простора за раст инвестиција, што на први поглед одговара предлогу Фискалног савета, али је структура тих инвестиција умногоме другачија. Наиме, од 25 млрд динара, половина се усмерава на инвестиције у наоружање и војну и полицијску опрему, мало више од четвртине на трошкове експропријације земљишта, нешто мање од четвртина на раст инвестиција две Владине канцеларије (за јавна улагања и информационе технологије), а само 1 млрд динара за раст инвестиција у заштиту животне средине. Раст улагања у сектор одбране, иако изузетно велики (преко три пута за две године), у буџету је приказан потпуно нетранспарентно. Иако је извесна тајност код овакве врсте улагања вероватно оправдана, јавност би ипак морала да буде упозната по којим критеријумима је Влада распоређивала средства за 2019, па је одлучила да одбрани да оволики примат у односу на друге врсте инвестиција које доказано поправљају квалитет живота свих грађана. Транспарентнија употреба фискалног простора је тим важнија када се има у виду и да је Влада жртвовала веће растерећење целе привреде како би омогућила оволики раст улагања у војну опрему (и раст зарада, о чему више пишемо доле). Улагања у изградњу путне и железничке инфраструктуре (путева и пруга) планирани су на нивоу процењеног извршења у 2018. години, упркос њеном лошем квалитету и великом заостајању Србије у тој области за другим европским земљама. Такође, убрзање инвестиција у животну средину одлаже се за наредне године, иако овде постоје ургентне потребе за инвестирањем (несанитарне депоније, штетне отпадне воде које се изливају директно у водотокове, неисправна пијаћа вода итд). Детаљније о планираној инвестиционој политици у 2019. писали смо у делу 6 овог извештаја.

Део фискалног простора искоришћен је за неочекивано велико повећање зарада у општој држави. У 2019. планира се повећање зарада запослених у општој држави у распону 7–12%, чиме ће њихове зараде у просеку порасти за 9%. С друге стране, планирано повећање укупне масе зарада запослених у општој држави износи 7,6%. Раст масе зарада биће мањи од раста просечне зараде због две додатне мере. *Прво*, у 2019.

години остаје на снази штетна забрана запошљавања која онемогућава довољну замену пензионисаних радника и тако смањује број запослених и укупну масу исплаћених зарада у држави. Ово је једна од мера која је уведена као привремена крајем 2013. и требало је да буде укинута од почетка 2016, а да се у међувремену направе нове систематизације за различите секторе државе и спроведе реформа запослености која таргетирано решава проблем вишкова запослених, где он постоји, као и утврђених мањкова (у здравству, Пореској управи, инспекцијама итд). Међутим, како се ово није догодило, забрана ће остати на снази и четврту годину дуже од предвиђеног рока и омогућиће додатна средства за раст плата постојећим запосленима. Друго, смањење фискалног оптерећења рада Влада је искористила да обезбеди додатна средства за раст плата. Наиме, укидање доприноса за незапосленост могло је да донесе уштеду за државу јер би тако исплаћивала мање бруто зараде (баш као што ова мера доноси уштеде за привреду). Међутим, ова средства су искоришћена за повећање нето зарада запослених у општој држави. Овим је практично 3 млрд динара од укупног фискалног простора искоришћено за веће повећање плата у држави, а да до тога није дошло, фискално растерећење зарада за привреду могло је да буде још веће. Детаљније о планираном кретању зарада у 2019. писали смо у делу 3 овог извештаја. Додатни проблеми са овим увећањем зарада су следећи: 1) повећање по различитим секторима је дискреционо и продубљује неке неправичности постојећег система зарада (више о томе писали смо у делу 8 овог извештаја који се бави платним разредима), 2) раст зарада у општој држави двоструко је већи од раста у приватном сектору, а плате у јавном сектору већ су далеко веће и 3) планирани раст масе зарада од 7,6% већи је од очекиваног раста номиналног БДП-а (6,9%), што значи да је већи него што економске могућности земље дозвољавају.

Важно је да се 2019. буџетирана средства која остану непотрошена не искористе за једнократна дискрециона давања, што је био случај 2017. и 2018. године. Нешто конзервативније буџетирање камата у начелу је оправдано (о чему смо говорили у првом делу извештаја). Међутим, конзервативност у буџетирању пензија, која је постојала и ранијих година, значила је да се средства која претекну током године искористе за једнократне и несистематске исплате пензија на крају године, чиме се уводи произвољност и непредвидивост у пензиони систем – што је лоше. Тако је вишак 2017. био искоришћен за исплату једнократних бонуса пензионерима у износу од 5.000 динара, а ове године биће исплаћен бонус од 3.000 динара. Ове исплате су један од разлога због којих су пензије 2017. и 2018. године, иако планиране конзервативно, биле извршене приближно у планираном износу (у 2018. ће бити извршене чак и преко тог износа јер ће према најавама званичника почетком децембра бити нових једнократних исплата пензионерима). Износ који приписујемо конзервативном планирању пензија и камата у 2019. је доста велики (око 15 млрд динара), што је додатни разлог за упозорење да се ова средства не потроше на дискрециона плаћања.

6. ОЦЕНА ПЛАНИРАНЕ ИНВЕСТИЦИОНЕ ПОЛИТИКЕ У 2019. ГОДИНИ

Буџетом за 2019. годину не планира се довољан раст улагања у инфраструктуру, премда због већих улагања у безбедносни сектор укупне јавне инвестиције расту. Капитални расходи републичког буџета у 2019. години планирани су на нивоу од око 165 млрд динара (1,4 млрд евра), што је за око 28 млрд динара више од процењеног извршења у 2018. Међутим, иако је повећање капиталних расхода била једна од основних препорука Фискалног савета за буџет у 2019, структура планираног пораста није у складу са предлогом Фискалног савета, али ни с развојним потребама државе. Наиме, велики део овог пораста (око 12 млрд) усмерен је у набавку опреме и наоружања војске и полиције.³⁰ С друге стране, за решавање горућих инфраструктурних проблема (недовољно развијена мрежа путева и пруга, постојање дивљих и несанитарних депонија, изливање канализације директно у реке и др.) није предвиђено довољно средстава. Пореди са извршењем, за саобраћајну инфраструктуру планирају се већа издвајања за експропријацију земљишта (повећање за око 8 млрд динара), док је непосредна изградња путне и железничке инфраструктуре планирана на нивоу извршења у 2018. Дакле, иако анализа Фискалног савета из октобра 2018. показује да тренутно постоји довољан број пројеката за изградњу путне и железничке инфраструктуре, где је потребно и могуће убрзање радова, то буџетом није предвиђено. Уз то, поново се планирају недовољне инвестиције у здравству и школству (пад за око 1 млрд динара) као и у заштиту животне средине (незнатни раст од 1 млрд динара). Преостали износ пораста капиталних расхода (око 8 млрд динара) расподељен је на већи број буџетских корисника, од чега се приближно половина односи на повећање капиталних расхода Владиних канцеларија (за обнову објеката јавне намене, изградњу центра за складиштење података у Крагујевцу и сл). Планирано повећање капиталног буџета за 2019. није усмерено на преко потребно унапређење физичке инфраструктуре земље и неће довољно утицати на потребно убрзање привредног раста – због чега га оцењујемо као незадовољавајуће.

Предвиђено повећање јавних инвестиција у 2019. омогућиће достизање преткризног нивоа капиталних улагања државе од око 4% БДП-а. Капитални расходи републичког буџета у 2019. планирани су на нивоу од око 165 млрд динара (1,4 млрд евра, 3,1% БДП-а). Када се овим расходима додају планирана улагања градова и општина (44 млрд динара), фондова обавезног социјалног осигурања (2,4 млрд) и ЈП „Путеви Србије“ (око 8 млрд), долазимо до укупних инвестиција опште државе од 4% БДП-а. На тај начин, после десет година, планира се достизање преткризног нивоа издвајања за јавне инвестиције, што на први поглед изгледа веома добро. Наиме, Фискални савет је у више наврата већ указивао да би повећање јавних инвестиција требало да буде приоритет економске политике, пошто би њихово повећање довело до унапређења ниског квалитета физичке инфраструктуре и подстакло привредни раст по коме већ дуже време заостајемо за упоредивим земљама ЦИЕ. Из тог разлога смо и у последњем извештају из октобра 2018. препоручили да се буџетом за 2019. повећају јавне инвестиције за око 200 млн евра у изградњу путева, пруга, односно за око 100 млн евра за недостајућу инфраструктуру за заштиту животне средине (изградња санитарних депонија, фабрика за прераду отпадних вода, проширење водоводне и канализационе мреже и сл). Влада Предлогом буџета за 2019. јесте повећала капитална издвајања за приближно исти износ који је препоручио

³⁰ Заправо раст у односу на планирани буџет војске и полиције у 2018. износи чак 25 млрд динара, али ће стварно извршење у овој години по свему судећи премашити иницијални план.

Фискални савет, међутим, пораст је уместо у изградњу физичке инфраструктуре највећим делом преусмерен у друге намене (куповина опреме и наоружања војске и полиције и друго). У Табели 5 указујемо на основне разлике између препоруке Фискалног савета и предлога буџета за 2019.

Табела 5: Упоредан приказ оквира јавних инвестиција у 2019. години (у млрд дин)

| | Предлог буџета | Предлог ФС |
|--|----------------|--------------|
| Република (без индиректних корисника) | 161,8 | 153,5 |
| Саобраћајна инфраструктура | 69,6 | 90 |
| <i>Експропријација земљишта</i> | 13,7 | 6 |
| <i>Путна и железничка инфраструктура</i> | 55,9 | 84 |
| Заштита животне средине | 1,3 | 14,4 |
| Здравство и образовање | 6,6 | 10 |
| Војска и полиција | 46,1 | 10 |
| Остала република и пројекти | 38,2 | 29,1 |
| ЈП "Путеви Србије" | 7,7 | 10 |
| Фондови | 2,4 | 1,5 |
| Локал и АПВ | 44 | 45 |
| Општа држава | 215,9 | 210 |

Извор: Обрачун ФС на основу Предлога буџета за 2019. годину и Фискалне стратегије за 2019.

Структура јавних инвестиција у предложеном буџету за 2019. годину знатно одступа од праксе у упоредивим земљама ЦИЕ. Сагледавањем буџетских планова државе могло би да се закључи да планирани ниво јавних инвестиција у 2019. ни по нивоу ни у структури не одговара развојним потребама Србије. Ову оцену поткрепљујемо и поређењем Србије са вишегодишњом државном инвестиционом политиком других, нама упоредивих земаља ЦИЕ. У Табели 6 дали смо упоредни приказ јавних инвестиционих улагања као и њихову структуру у земљама ЦИЕ, из предложеног буџета за 2019, и на крају из предлога Фискалног савета. Како би поређење било свеобухватно, износе јавних инвестиција приказали смо на нивоу читаве (опште) државе. Такође, како бисмо из разматрања искључили фактор различите величине земаља износ улагања смо, уместо у апсолутним вредностима, приказали као учешће у БДП-у. Из Табеле 6 можемо извести неколико важних закључака које детаљније образлажемо у наставку.

Табела 6: Упоредни преглед структуре капиталних расхода опште државе у ЦИЕ, Предлогу буџета и у предлогу ФС (у % БДП-а)

| | Просек ЦИЕ | Предлог буџета | Предлог ФС |
|---|------------|----------------|------------|
| Укупне јавне инвестиције опште државе | 4,6 | 4,0 | 3,9 |
| Одбрана и полиција | 0,3 | 0,9 | 0,2 |
| Јавне инвестиције без безбедносног сектора | 4,3 | 3,1 | 3,7 |
| Саобраћајна инфраструктура | 1,5 | 1,6 | 2,0 |
| Здравство и образовање | 0,9 | 0,2 | 0,2 |
| Заштита животне средине | 0,4 | 0,2 | 0,4 |
| Остало | 1,4 | 1,1 | 1,0 |

Извор: Обрачун ФС на основу података Еуростата и Предлога Закона о буџету за 2019. годину. Напомена: i) Подаци за земље ЦИЕ односе се на период 2006-2016, осим за Румунију за коју су доступни подаци за период 2007-2016 ii) Подаци се односе на функционалну класификацију расхода (по намени) по методологији COFOG. iii) Издаци за заштиту животне средине укључују и инвестиције у водоснабдевање.

Прво, Србија и даље има приметно мање јавне инвестиције у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Упркос планираном повећању јавних инвестиција у 2019. у односу на претходне године, капитални расходи опште државе још увек су за преко 0,5 п.п. БДП-а мањи него у посматраним земљама. Ово је донекле и очекивано будући да је заостајање у претходним годинама, а посебно од 2013. године до сада било велико, па сустизање ових земаља по величини инвестиционих улагања није могло да се догоди у једној години – већ постепено. Формално, буџетом за 2019. годину то се и предвиђа – даљи раст инвестиција државе са 3,7% БДП-а, колико процењујемо да ће износити извршење у овој години, на 4% БДП-а у предлогу буџета за 2019. Међутим, скрећемо пажњу на то да ову слику донекле искривљују изузетно висока планирана издвајања за војску и полицију. Уколико би се из анализе искључила планирана улагања у сектору безбедности, јасније би се видео да је јаз у улагањима у инфраструктуру заправо још већи и износи преко 1 п.п. БДП-а (трећи ред у Табели 6).

Друго, Србија заостаје скоро по свим појединачним врстама јавних улагања. Мањак јавних инвестиција у односу на ЦИЕ посебно је изражен у секторима здравства и образовања (4 пута мање³¹) и у области заштите животне средине (2 пута мање). Реч је управо о секторима којима ни у 2019. нису предвиђена већа буџетска средства за инвестиције. Напротив, у сектору здравства и просвете буџетом за 2019. годину планиране су инвестиције у нешто мањем износу, док се за заштиту животне средине предвиђа тек инкрементални раст. Фискални савет је у више наврата, а недавно и посебној студији³² из јуна 2018. године указао на катастрофално стање комуналне инфраструктуре и знатно загађивање животне средине, и том приликом указао на потребу да се снажно повећају

³¹ Ради што веће упоредивости података, у сектору здравства и образовања урачунали смо искључиво инвестиције које се и формално књиже као капитални расходи. Када би укључили и расходе који се књиже као трансфери здравственим институцијама а у суштини представљају инвестиције, добили би мало веће укупне инвестиције у сектору здравства и образовања (0,3% БДП-а) што је опет за 3 пута мање него у посматраним земљама.

³² „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“, Фискални савет, јун 2018. године

инвестиције у овој области. У октобарском извештају показали смо да је заправо и било могуће повећати ове инвестиције (за око 0,3% БДП-а) у 2019. години, али тај пораст буџетом није планиран (више о предложеним инвестиција у ЗЖС у наставку текста). С друге стране, инвестиције у набавку опреме за војску и полицију (сразмерно БДП-у Србије) више су него двоструко веће у односу на упоредиве земље и већ трећу годину за редом бележе знатан раст (о чему је већ било речи у делу који се односи на оцену буџетских расхода у 2019. години).

Треће, јавне инвестиције Србије би у наредним годинама требало да буду и нешто веће него у земљама ЦИЕ. Захваљујући убрзању реализације пројеката који се финансирају с раздела Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Србија је у последњих неколико година повећала издвајања за изградњу путева и пруга и сустигла земље ЦИЕ по нивоу улагања у ове намене. Ипак, постоје реалне потребе да се улагања у путну и железничку инфраструктуру додатно повећају. Стање инфраструктуре у овој области у Србији наспрам ЦИЕ још увек је изузетно лоше (30% мање километара аутопута на 100.000 становника, на преко половине пруга брзина возова до 60 км/час и др.),³³ што потврђује и лош ранг Србије у међународним истраживањима у овој области. То значи да је за смањивање јаза у приступу инфраструктури и њеном квалитету у односу на земље ЦИЕ неопходно да се настави раст улагања у изградњу путне и железничке инфраструктуре, која би у наредном периоду морала да буду и нешто већа од просека ЦИЕ. На крају, то подржавају и примери других земаља (нпр. Хрватске, Румуније, Чешке, Бугарске) током периода убрзане изградње физичке инфраструктуре, када су за саобраћајну инфраструктуру издвајале и 2-3% БДП-а – скоро двоструко изнад нивоа који је Влада планирала за 2019. годину.

Четврто, предлог Фискалног савета водио би унапређењу инфраструктуре, сустизању земаља ЦИЕ и подстицању привредног раста. Сумирајући горе разматране недостатке, предложени план капиталних расхода државе у 2019. можемо оценити незадовољавајућим јер: 1) не обезбеђује сустизање ЦИЕ по нивоу јавних инвестиција и по квалитету путне и железничке инфраструктуре; 2) не решава проблем заостајања у инвестицијама у здравству, образовању и заштити животне средине. Сматрамо да је претходни предлог Фискалног савета био корак у добром правцу да се ови недостаци умање. Најпре, омогућио би да Србија настави да сустиже земље ЦИЕ по укупном нивоу јавних инвестиција (капитални расходи без војске и полиције износили би 3,7% БДП-а, наспрам 3,1% БДП-а у предлогу буџета). Даље, оквир ФС омогућава да повећање инвестиција буде усмерено тамо где је најпотребније – у већу изградњу путева и пруга и заштиту животне средине. Притом смо узели у обзир и потребу да инвестиције у путну и железничку инфраструктуру буду веће од оних у земљама ЦИЕ, па смо предложили да износе око 2% БДП-а. Из истог разлога, пројектовали смо и двоструко већа улагања у заштиту животне средине (премда су потребе за улагањима у овом сектору још и веће). Дакле, предложени инвестициони оквир Фискалног савета водио би већем суштинском унапређењу инфраструктуре, омогућио даље сустизање земаља ЦИЕ а на крају и довео до убрзања привредне активности. Напомињемо, међутим, да би и овај предлог требало посматрати само као један корак до достизања потребног нивоа јавних инвестиција од око 5% БДП-а годишње.

³³ За више детаља видети на пример извештај „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, стр. 24., Фискални савет, октобар 2018. године

Једна од највећих замерки на Предлог буџета за 2019. годину је то што није препознао потребу за повећањем јавних инвестиција у заштиту животне средине. Фискални савет је у извештају из јуна 2018. године дао детаљан приказ поражавајуће лошег стања животне средине у Србији и указао на неспорну потребу за снажним повећањем инвестиција државе у овој области.³⁴ Практично ни у једном тематском истраживању које смо спровели нисмо наишли на тако велико заостајање у односу на упоредиве земље ЦИЕ као што је то случај са заштитом животне средине. Наиме, због вишедеценијских недовољних улагања Србија још увек не располаже ни основном инфраструктуром у овој области: отпадне воде се не пречишћавају ни у највећим градовима (попут Београда или Новог Сада), готово да нема депонија отпада које задовољавају санитарне стандарде, скоро половина јавних водовода нема исправну воду за пиће, а приближно 2,5 милиона грађана живи у областима с прекомерно загађеним ваздухом опасним по здравље. Премда је основни разлог због чега би повећање улагања у екологију морало да постане један од приоритета Владе заштита здравља становништва, то је и обавеза ко Србије која проистиче из преговора о чланству у ЕУ. 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, проценили смо да су у наредних десетак година неопходне инвестиције државе у заштиту животне средине од готово 9 млрд евра. Кад се то преведе на годишњи буџет, то би значило да би држава у наредним годинама требало да повећа годишња издвајања за заштиту животне средине за око 500 млн евра (приближно 1,3% БДП-а).

Фискални простор у 2019. пружао је прилику да се направи помак у решавању горућих еколошких проблема повећањем инвестиција за око 130 млн евра (0,3% БДП-а). Фискални савет је у извештају из октобра 2018. године дао препоруку да се део фискалног простора у 2019. (око 130 млн евра или 0,3% БДП-а) искористи за повећање инвестиција у заштиту животне средине.³⁵ Као што смо већ напоменули, стварне потребе су далеко веће – али смо том приликом узели у обзир само приоритетне пројекте са спремном пројектно-техничком документацијом, чију је реализацију могуће започети већ у следећој години. У области управљања отпадом постоје спремни пројекти вредности око 60 млн евра, који се углавном односе на почетак санације и затварање несанитарних депонија у градовима и општинама и наставак изградње и набавку опреме за регионалне депоније. У области заштите вода од загађивања пронашли смо спремне пројекте вредности око 60 млн евра, а односе се на изградњу постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода. У Србији тренутно постоје само четири постројења која пречишћавају комуналне отпадне воде на задовољавајућ начин а требало би да их буде преко 350, тако да је ово један од највећих проблема који захтева хитно решавање. На крају, идентификовали смо и неколико мањих, али важних, пројеката у другим областима заштите животне средине укупне вредности око 10 млн евра (нпр. замена котларница на угаљ у јавним установама – школе, болнице и друго, набавка опреме за мониторинг квалитета ваздуха и површинских вода у Агенцији за заштиту животне средине и др). Поред тога, препоручили смо и то да би у буџету за 2019. требало одвојити већа средства

³⁴ За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“, јун 2018. године

³⁵ За више детаља видети поглавље 5 извештаја Фискалног савета: „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, октобар 2018. године

за масовнију припрему недостајуће пројектно-техничке документације и решавање проблема мањка стручних капацитета практично у свим надлежним институцијама³⁶ - што су предуслови за још већи раст инвестиција у ову област од 2020. и надаље.

Међутим, буџет надлежног Министарства је у 2019. повећан свега за око 1 млрд динара, што није довољно за покретање инвестиција и јачање капацитета. За предложено повећање инвестиција и јачање капацитета државе у области заштите животне средине било је потребно повећати буџет ресорног Министарства са свега око 5 млрд динара у овој години на нешто преко 20 млрд динара у 2019. Од укупног пораста расположивих средстава за око 15 млрд динара, највећи део требало је да буде намењен управо за реализацију инфраструктурних пројеката – око 10 млрд динара (80 млн евра). Овај износ односи се само на национално учешће у финансирању предложеног повећања инвестиција у екологију у следећој години, док су преостала средства од око 50 млн евра већ обезбеђена из ИПА фондова и других донација. Преостало повећање буџета Министарства од око 5 млрд динара покрило би пре свега раст расхода за зараде услед предвиђеног повећања броја запослених за око 150. Овај износ укључује и благо повећање подстицаја за рециклажну индустрију и заштићена природна подручја, као и осетно повећање буџета Агенције за заштиту животне средине. Међутим, предлогом буџета за 2019. средства којима располаже Министарство заштите животне средине повећана су само за нешто преко 1 млрд динара (око 10 млн евра). То је далеко мањи износ од потребног за покретање озбиљнијег инвестиционог циклуса и јачање стручних капацитета широм државног система за заштиту животну средине.³⁷ На тај начин пропуштена је ретко повољна околност да се отпочне решавање важних и прилично скувих проблема у области заштите животне средине кад за то постоји довољно простора у буџету. Померање неизбежних инвестиција у екологију даље у будућност носи ризик да ће оне морати да се изводе у много неповољнијем фискалном окружењу, кад ће захтевати и веће жртве (попут замрзавања плата и пензија или повећања пореза).

На крају, истичемо као проблем и то што приближно трећина капиталног буџета није приказана транспарентно. Фискални савет је у прошлогодишњој оцени капиталних расхода републичког буџета као посебан проблем истакао њихову недовољну транспарентност – нејасно и сувише опште наведени пројекти, у неким случајевим и потпуни изостанак било каквог појашњења о финансираним пројектима. Са овом (лошом) праксом наставило се и у предлогу буџета за 2019. годину, будући да готово једна трећина свих републичких капиталних расхода није јасно приказана. Намена планираних улагања Министарства одбране и даље су потпуна непознаница, док је ситуација с капиталним улагањима полиције нешто боља, али не и задовољавајућа. Донекле је разумљива пракса да се инвестиције сектора за безбедност не приказују потпуно транспарентно, али сматрамо да би буџет ипак требало да садржи основне информације о намени предвиђених

³⁶ Процењујемо да само у Министарству заштите животне средине недостаје преко 150 запослених, док у надлежној Агенцији поред стручног кадра недостају и средства за рад – модернији информациони систем и додатна опрема за ефикасан мониторинг квалитета ваздуха и површинских вода.

³⁷ Предлогом буџета за 2019. годину планирано је задуживање државе за реализацију неколико пројеката из области заштите животне средине (Члан 3). Имајући у виду да у самом буџету није предвиђено повећање инвестиција које би се финансирале из тих кредита, као и то да су се нека од планираних задуживања појављивала и у претходним годинама, процењујемо да је мало вероватно да реализација ових пројеката почне у 2019. Међутим, било би добро уколико је то назнака да ће Влада у наредним годинама преко потребно повећање инвестиција у заштиту животне средине ипак подићи на листи својих приоритета.

средстава. Посебно кад се има у виду да се ови расходи снажно повећавају у последње три године – са 11 млрд динара у 2017. на планираних 46 млрд динара у 2019. – тако да већ представљају значајно велики део укупних расхода државе. Поред капиталних расхода војске и полиције нејасно су приказане и инвестиције Канцеларије за управљање јавним улагањима, која бележи релативно посматрано велики пораст капиталног буџета (за 50% у односу на 2018, са 2 на 4 млрд динара). До сада су се из буџета ове канцеларије финансирала улагања у обнову домова здравља, школа и болница, међутим, то нигде није јасно излистано у предлогу буџета за 2019. Оцењујемо да недовољна транспарентност капиталних пројеката у предлогу буџета и пратећој документацији у великој мери онемогућава сагледавање и јавну дискусију о развојним приоритетима државе.

7. ОЦЕНА СЕТА ПОРЕСКИХ ЗАКОНА

Предложене пореске измене имају за циљ стимулисање привреде путем смањења фискалног оптерећења зарада и циљаних пореских привилегија за истраживање, развој и иновативне делатности. Фискално растерећење зарада путем укидања доприноса за незапосленост на терет послодавца ће на униформан и неселективан начин повећати расположива средства у привреди за око 9 млрд динара годишње и на тај начин стимулисати привредни раст путем новог запошљавања радника и/или повећања прихода постојећих послодавца и запослених. Што се тиче селективних пореских привилегија за иновације и развој, не оспоравајући Влади легитимно право да самостално одлучује о мерама економске политике, Фискална савет има обавезу да укаже на непостојање стручних студија које би потврдиле делотворност оваквих селективних пореских привилегија, ни у Србији ни у упоредивим државама. Такође, упозоравамо да вишегодишња пракса прописивања селективних пореских изузећа и привилегија, без претходног решавања системских недостатака, неконзистентности и неправичности у оквиру пореског система, могу да се негативно одразе на његов интегритет и да негативно утичу на ниво пореског морала у друштву.

Сет предложених пореских измена укључује измене и допуне Закона о доприносима за социјално осигурање, Закона о порезу на добит правних лица, Закона о порезу на доходак грађана и Закона о порезима на имовину. Предложеним изменама Закона о доприносима за социјално осигурање укида се допринос за незапосленост на терет послодавца од 0,75% зараде. Најважније предложене измене пореза на добит правних лица укључују пуно признавање трошкова маркетинга у пореске сврхе, као и двоструко увећано признавање трошкова за развој и иновације у пореске сврхе, одобравање пореског кредита за инвестиције у новооснована друштва која се баве иновативним делатностима (тзв. „стартап“ друштва), изузимање 80% капиталних и текућих прихода од опорезивања у случају прихода од ауторских права развијених у Републици Србији, као и промену метода амортизације – са дегресивне на пропорционалну методу. Предложене измене Закона о порезу на доходак грађана имају за циљ да створе стимулативније окружење за сузбијање сиве економије у области угоститељске делатности физичких лица, решавање и отписивање проблематичних кредита физичких лица, као и стимулативан порески третман у случају послодавца који својим запосленима омогућавају да стичу власничке уделе у компанијама за које раде. Измене закона о порезима на имовину имају за циљ да омогуће техничка унапређења за примену закона и бољу оперативну координацију са јавним бележницима, као и да омогуће адекватније опорезивање имовине сходно економској моћи обвезника.

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање

Најважнија предложена измена Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање је укидање накнаде за незапосленост од 0,75% на терет послодавца. Такође, предложеним изменама се прецизирају технички детаљи у вези са обрачуном максималне основице за обрачун социјалних доприноса (која износи пет просечних зарада у Републици у протеклих 12 месеци). Укидање доприноса за незапосленост на терет послодавца смањиће укупно фискално оптерећење зарада са садашњих 63% на 62% нето зараде у 2019. години.

Укидање накнаде за незапосленост на терет послодавца неће се негативно одразити на обим права које незапослени радници остварују по овом основу. Важно је напоменути да се укидање доприноса за незапосленост не терет послодавца, и самим тим знатно смањење расположивих средстава из доприноса које ће Национална служба за запошљавање приходовати, неће ни на који начин одразити на остваривање законских права радника у случајевима када изгубе посао. Наиме, у финансијском смислу је практично немогуће егзактно пројектовати динамику економских кретања и стопе незапослености током година, па је самим тим немогуће организовати да Национална служба за запошљавање (НСЗ) послује независно од републичког буџета. И са постојећом стопом доприноса за незапосленост од 1,5% бруто зараде, НСЗ је био у стању озбиљног дефицита у најгорим годинама економске кризе током 2009-2012. године. С друге стране, након економске рецесије опоравак стопе запослености је омогућио да НСЗ константно бележи суфиците у претходним годинама. Овако изражене флукуације током година говоре да је немогуће осигурати да НСЗ ефикасно функционише као посебан ентитет независан од републичког буџета и да је управо републички буџет гаранција остваривања социјалних права у случају незапослености. Отуда се обим ових права неће мењати нити смањивати након укидања доприноса за незапосленост на терет послодавца. Додатно, имајући у виду да, за разлику од пензијског осигурања, износ накнаде за незапосленост у много мањој мери зависи од износа претходних зарада радника, и са економског становишта има смисла да се ова социјална права у мањој мери финансирају доприносима а у већој мери финансирају пореским приходима из републичког буџета.

Сматрамо да је са економског становишта предложено смањење доприноса на зараде исправан приступ да се стимулише привредни раст. Имајући у виду опредељење Владе да се део буџетских средстава одвоји за стимулисање привреде путем смањења пореза, сматрамо да је од могућих алтернатива – смањења пореза на додату вредност, смањења пореза на добит и смањења пореза и доприноса на зараде – Влада одабрала економски најрационалнији канал. Смањење пореза на додату вредност (ПДВ) не би имало резона у тренутном макроекономском окружењу у коме се налази Србија, где је неопходно будући привредни раст заснивати на повећању инвестиција и извоза, које ионако не подлежу опорезивању ПДВ-ом. Такође, велика смањења пореза на добит предузећа у претходној деценији када је номинална пореска стопа смањена на 10% а ефективна на свега 5,5%, услед великих и издашних пореских ослобађања, нису резултовала осетнијим порастом (страних) инвестиција нити осетнијим убрзањем привредног раста.³⁸ Отуда се смањење пореза и доприноса на зараде намеће као оптималан канал за пореско стимулисање привреде и Фискални савет препоручује да се могући вишкови буџетских средстава и у наредним годинама каналишу у виду даљих смањења пореза и доприноса на зараде.

Закон о порезима на имовину

Предложене измене Закона о порезима на имовину имају за циљ уједначенију примену пореских прописа и адекватније опорезивање имовине сходно економској моћи. У овом контексту, повећава се број група у које се разврставају непокретности за

³⁸ За више детаља видети студију „Пореска политика у Србији – поглед унапред“, Арсић и други (2010).

сврху утврђивања пореске основица, а локалним самоуправама се даје могућност да земљиште које се формално води као грађевинско, а заправо се користи у пољопривредне сврхе – опорезују у складу са њиховом суштинском (пољопривредном) наменом и на тај начин ускладе пореску обавезу са економском вредности предметног земљишта. Такође, предложене измене имају за циљ техничка унапређења приликом администрирања пореза на имовину и аутоматизације процеса са јавним бележницима. На крају, предлаже се регулисање државних концесија са становишта пореза на имовину тако што ће непокретности које се користе по основу концесија бити ослобођене пореза на имовину.

Предложене законске измене не дотичу се највеће неконзистентности и неправичности у оквиру постојећег Закона – различитог пореског третмана имовине физичких лица и субјеката (фирми) које воде пословне књиге. Субјекти (фирме) које воде пословне књиге двоструко су фаворизовани у оквиру пореза на имовину – и по основу пореске стопе и по основу пореске основице. По основу пореске стопе, док се на физичка лица примењују прогресивне пореске стопе у зависности од вредности имовине од 0,4% преко 0,6% и 1% до 2% за највреднију имовину, у случају субјеката који воде пословне књиге примењује се само јединствена најнижа пореска стопа од 0,4%. Додатно, субјекти који воде пословне књиге имају могућност да порез на имовину, уместо на процењену вредност од стране пореских власти, плаћају на процењену вредност имовине у складу са међународним рачуноводственим стандардима – уколико је ова процена повољнија за обвезника. На овај начин су субјекти који воде пословне књиге очигледно и неправично фаворизовани у односу на физичка лица. Порески стручњаци Међународног монетарног фонда (ММФ) оценили су да је Србија једина земља у региону и Европи која има ову негативну праксу диференцирања и фаворизовања пореских обвезника.³⁹ При том, диференцијација пореских обвезника је додатно наглашена овогодишњим мишљењем Министарства финансија којим се могућност плаћања пореза на имовину у складу са МРС ограничава само на велика предузећа и ускраћује се микро, малим и средњим предузећима. Отуда је са становишта правичности пореза на имовину приоритет да се укине фаворизовање субјеката који воде пословне књиге и да се успостави јединствен систем опорезивања имовине и за физичка и за правна лица.⁴⁰

Закон о порезу на доходак грађана

Предложене измене Закона о порезу на доходак грађана имају за циљ да порески стимулишу угоститељске делатности које обављају физичка лица, решавање проблематичних кредита физичких лица, као и послодавце који својим запосленима дају власничке уделе матичних компанија. У ову сврху предлажу се пореске олакшице за приходе која остварују физичка лица пружајући угоститељске услуге како би се стимулисала формализација у овом сектору за који се процењује да се преко 30% обавља у сивој зони. Такође, предлаже се да се приходи које радници остварују путем стицања власничких удела у компанијама које раде ослободе пореза на зараде, као и да се

³⁹ За више детаља видети извештај ММФ-а “Унапређење ефикасности и правичности директних пореза”, Мансур и други (2017).

⁴⁰ Идеја са могућношћу коришћења МРС фер процене вредности за пореске сврхе била је да се, као краткорочно решење, омогући правичније опорезивање атипичних непокретности, попут производних погона или складишта, док локалне самоуправе интерно не развију капацитете за процену ове врсте атипичних непокретности.

ослободе од опорезивања приходи физичких лица у процесу (вансудског) решавања проблематичних стамбених кредита.

Предложене законске измене не дотичу широко распрострањене (зло)употребе паушалног опорезивања у оквиру пореза на доходак грађана. Паушално опорезивање је замишљено да буде примењивано у случајевима прихода физичких лица који се баве традиционалним делатностима, попут обућара или кројачица. Међутим, опште је познато да супротно међународној пракси и иницијалној интенцији законодавца, високо образоване професије годинама (зло)употребљавају паушални режим опорезивања и на тај начин плаћају знатно ниже порезе и доприносе од своје стварне економске снаге. Адвокати су годинама предњачили у (зло)употребљавању паушалног опорезивања, али им се у последње време придружује све већи број високо-образованих професија, попут различитих врста консултаната и ИТ стручњака. На овај начин долази до све већих пореских дисторзија на тржишту и све очигледнијих примера пореских неправичности који се негативно одржавају на ниво пореског морала у друштву. Отуда је неодложно и неопходно приступити системској реформи опорезивања дохотка грађана у наредном периоду.

Закон о порезу на добит правних лица

Измене пореза на добит правних лица укључују промену методе амортизације сталних средстава и већи број пореских олакшица са циљем стимулисања иновативних делатности. Конкретно, предложено је да се у циљу поједностављена начина амортизације сталних средстава пређе са дегресивног на пропорционални обрачун амортизације. Тако, у циљу стимулисања иновативних делатности и истраживања предложено је двоструко увећано признавање трошкова за развој и иновације у пореске сврхе, одобравање пореског кредита за инвестиције у новооснована друштва која се баве иновативним делатностима (тзв. „старт-ап“ друштва), изузимање од опорезивања 80% прихода од ауторских права развијених у Србији као и изузимање од опорезивања 80% капиталне добити остварене продајом ових ауторских права.⁴¹

Није јасно да ли ће предложене измене произвести жељене резултате. Конкретно, нејасно је на који начин ће, сам по себи, прелазак са дегресивне на пропорционалну методу поједноставити обрачун амортизације будући да се оба метода ослањају на елементарне рачуноводствене и математичке моделе. При том, сам процес промене метода амортизације ће изазвати додатне административне трошкове за привреду, нарочито имајући у виду дугачак период транзиције током којег ће се примењивати и дегресивни (на затечена стална средства) и пропорционални метод (на нова стална средства).⁴² Такође, не мислимо да је оправдано прописивање рачуноводствене амортизације (до 2,5% годишње) у случају инвестиционих непокретности које се евидентирају по фер вредности. Овај предлог крши основне рачуноводствене принципе по којима се некретнине или воде

⁴¹ Поред ових, најзначајнијих одредби, предложене измене Закона о порезу на добит правних лица такође укључују пуно признавање трошкова маркетинга за сврхе обрачуна пореза, признавање плаћеног пореза на капитални добитак у другој држави као и регулисање пореског третмана неновчаних трансакција и отписа дуговања у процесима концесије и реорганизације.

⁴² Поједине проблеме у примени је било могуће отклонити и у оквиру постојећег дегресивног метода повећањем важећих стопа амортизације и/или унапређењем примене амортизационог трошка на нивоу група сталних средстава.

по фер тржишној вредности без амортизације или се воде по историјској набавној књиговодственој вредности са годишњом амортизацијом. Додатно, на овај начин ће се порески фаворизовати инвестиције у некретнине где ће се двоструко рачунати исти економски трошкови за пореске сврхе – прво приликом неоправдане амортизације тржишне вредности и затим кроз расход обезвређивања приликом продаје инвестиционе непокретности.

Ефекти циљаних пореских подстицаја су упитни, како у упоредивим државама тако и у Србији. Иако порески подстицаји за истраживање, развој и иновативне делатности постоје и у другим европским земљама, њихова ефективност још увек није чврсто потврђена у емпиријским истраживањима. Тако се и у Србији поставља питање у којој мери је релативно ниска стопа пореза на добит од 15% кочница иновативним делатностима, а у којој мери се ради о непореским препрекама, попут ниског нивоа правне сигурности или неефикасног јавног сектора. Такође, можемо приметити да политика изузетно ниског пореза на добит у претходној деценији, када је номинална стопа износила 10% а ефективна свега 5,5% услед дарезљивих инвестиционих кредита – није дала резултате у виду значајнијег пораста (страних) инвестиција. С друге стране, нове одредбе ће свакако повећати трошкове пореске администрације, и за пореске обвезнике и нарочито за пореске власти услед неопходности обимнијих провера.

Кредибилитет и интегритет пореског система

Вишегодишње нерешавање системских недостатака и неправичности у оквиру главних пореских закона подрива кредибилитет система и негативно утиче на порески морал у друштву. Поменули смо примере очигледних неконзистентности и неправичности у оквиру пореза на имовину и доходак које су присутне годинама и које имају потенцијал да угрозе ниво пореског морала. Зашто би власници вредних непокретности плаћали порез на имовину по прогресивним пореским стопама које иду до 2%, док правна лица, могуће само фиктивно отворена да би се избегао порез, плаћају порез на једнако вредну имовину по стопи од 0,4 процента? Како објаснити радницима да они и њихови послодавци треба да плаћају порезе и доприносе од 63% нето зараде док виде велики број високо школованих и високо профитабилних појединаца (зло)употребљавају режим паушалног опорезивања и плаћају вишеструко мање дажбине држави у просеку 10-20% својих прихода? Тим пре што су појаве (зло)употреба паушалног опорезивања постале све учесталије током година, тако да сада поред добро познатих случајева неоправданог паушалног опорезивања у адвокатури, све већи број професионалаца и консултаната прибегава паушалном опорезивању како би смањили своје обавезе које плаћају држави. Ова пракса је у претходних неколико година нарочито узела маха у ИТ сектору где се бележи огроман пораст паушалних обвезника, док су у јавности познати и примери предузећа која су формално отпустили више десетина или стотина запослених ИТ стручњака како би затим успоставили предузетничке уговоре са њима и вишеструко смањили износе плаћених пореза и доприноса путем паушалног опорезивања.

Одобравање селективних пореских олакшица и привилегија није у складу са добром пореском праксом и равномерним третманом свих обвезника и свих економских активности. Поред поменутих примера неконзистентности и неправичности у примени неких од главних пореских облика, прописивањем пореских изузећа и

олакшица додатно се подрива принцип уједначеног третмана свих пореских обвезника. При том, још од 2013. године званични буџетски документи престали су да садрже податке о износу средстава које републички буџет није остварио услед различитих пореских олакшица и привилегија, тзв. *порески расходи*, тако да грађани и њихови политички представници нису ни обавештени о економском трошку свих ових пореских привилегија које грађани финансирају. Отуда је први неопходан корак ка процени учинковитости пореских привилегија и њиховој друштвеној исплативости – транспарентно приказивање економских трошкова ових изузећа у оквиру редовног буџетског процеса.

Неопходно је прекинути са вишегодишњом праксом изолованих *ad hoc* измена пореских закона и системски приступити недостацима пореских прописа. Иако су раније помените пореске неконзистентности и неправичности познате већ дужи низ година, не приступа се њиховом систематској решавању. Уместо системске реформе, пред крај сваке године Министарство финансија предлаже бројне измене пореских закона, по правилу без претходне дебате или увида од стране пореских стручњака, које се затим усвајају по убрзаној процедури заједно са Законом о буџету за следећу годину. На овај начин се често усвајају исхитрена и недовољно промишљена решења која нису у стању да одговоре на све веће изазове пореских неконзистентности и неправичности. Тако су све учесталије (зло)употребе паушалног опорезивања, нарочито у ИТ сектору, биле један од главних мотива крајем 2017. године за усвајање двогодишњег пореског ослобођења за новоосноване компаније (тзв. „старт-ап“). Међутим, ова парцијална мера очигледно није у стању да реши све веће пореске арбитраже у пракси ИТ сектора, па се сада предлажу нова пореска изузећа за развој и иновативне делатности, чија је ефективност такође упитна и већ сада је јасно да ће остати нерешен проблем (зло)употреба паушалног опорезивања и свеприсутних пореских арбитража у ИТ сектору. Вишегодишња исхитреност приликом усвајања пореских закона огледа се и у овогодишњим предложеним изменама пореза на добит, које супротно међународној пракси и рачуноводственим стандардима, предлажу амортизацију инвестиционих некретнина које се воде по МРС фер вредности. Управо зато је неопходно на системски и свеобухватан начин, уз транспарентно укључивање пореских стручњака и јавну дебату, приступити реформи пореских закона у 2019. години.

Порез на доходак грађана представља реформски приоритет у пореској области. Недостаци, неконзистентности и неправичности у оквиру пореза на доходак, попут раније поменутих злоупотреба паушалног опорезивања или различитих (ефективних) пореских стопа за приходе из различитих извора, већ су више година познати и у домаћој стручној јавности и од стране експерата Међународног Монетарног Фонда.⁴³ Тако, на пример, стручњаци ММФ-а предлажу реформу пореза на доходак грађана којом би се увео дуални режим пореза где би се приходи од рада опорезовали прогресивно а остали приходи грађана (од капитала и предузетништва) јединственом пореском стопом. Такође, ММФ предлаже да се проблем злоупотреба паушалног опорезивања реши осетним смањењем годишње границе за паушални режим, са 6 милиона на 2 милиона или мање годишњег промета, и да се за промет већи од 2 а мањи од 8 милиона динара уведе поједностављени порески режим само на бази промета, који би био стимулативнији од регуларног

⁴³ Видети на пример „Могући правци реформе пореза на доходак грађана у Србији“, Арсић и други (2009) или извештај ММФ-а „Република Србија – Могућности реформи за убрзање раста“, Норегард и други (2010).

оптерећења зарада али ипак издашнији од садашњег паушалног опорезивања.⁴⁴ Наравно, ово је само један од могућих реформских праваца, али је важно да се у што скоријем року отпочне професионална дискусија на ову тему и да се на транспарентан начин идентификују економски оптимална и друштвено прихватљива решења на све израженије неправичности у садашњем порезу на доходак грађана.

⁴⁴ За више детаља видети извештај ММФ-а “Унапређење ефикасности и правичности директних пореза“, Мансур и други (2017).

8. ОДЛАГАЊЕ РЕФОРМЕ ПЛАТНИХ РАЗРЕДА: ПОУКЕ И ПОРУКЕ ЗА 2019. ГОДИНУ

Поново одлагање увођења система платних разреда указује на недовољну политичку подршку и стручне пропусте у овом процесу. Увођење система платних разреда је вишеструко изазовна реформа. Она захтева не само да се извршна власт одрекне дискреционе могућности да одлучује о процентима повећања зарада у различитим сегментима јавног сектора, већ и да се из корена промени функционисање система који је деценијама на снази. И планирана селективна повећања плата у 2019. години (конкретно: повећање плата у војсци и полицији за 9%) указују на политичке преференце – да се сектору одбране омогући веће повећање зарада него што би систем платних разреда дозволио (имајући у виду да се ови сектори већ налазе на горњој граници паритета у односу на остале делове јавног сектора).⁴⁵ Из стручног, техничког угла, од почетка је занемаривано да поред принципа „једнака плата за једнак рад“ треба да постоји и друга важна системска компонента – „неједнака плата за неједнак рад“. Наиме, платни разреди су морали да обезбеде довољно велики распон између најниже и највише зараде који ће омогућити најобразованијим и најiskusнијим кадровима, од којих кључне зависи квалитет институција и услуга, да не напусте јавни сектор. Још 2016. године је било јасно да однос минималне и максималне зараде у јавном сектору од 1:7,5, колико је прописао кровни закон, није одговарајући и да би адекватне зараде за најодговорније и најквалификованије позиције у државном сектору захтевале распон од 1:12 (што и јесте пракса коју успешно примењују многе упоредиве државе). Још горе, одсуство чврстих смерница у кровном закону из 2016. године значило је да је позиционирање различитих делова државног сектора (школства, здравства, безбедности, управе) постало доминантно резултат политичких преговора, који су водили још већој „уровниловци зарада“ у државном сектору. Тако би, да су постојећи планови за систем платних разреда имплементирани у 2019. години, распон између минималне и максималне зараде био мањи од 1:5, што би несумњиво иницирало одлазак најквалитетнијих државних кадрова на најодговорнијим позицијама.

Неуспех платних разреда одсликава контрапродуктивне компромисе из претходних година. Опште је познато да је за успех реформи кључно „локално власништво“, тј. да реформе буду вођене од стране домаћих институција, да одсликавају потребе грађана и привреде и да буду конципиране у складу са локалним друштвеним одликама и наслеђем. Ово је, на пример, био случај са пензијском реформом и реформом Закона о раду које су успешно спроведене 2014. године. С друге стране, главни иницијатор реформе платних разреда 2014. године били су спољни стручњаци Светске банке који су један генерички реформски концепт покушали да примене у Србији, а да није претходно осигурана политичка подршка или обезбеђен адекватан план реформе прилагођен друштвеним одликама Републике Србије. Тако су усвајање кровног закона о платним разредима 2016. године обележили контрапродуктивни компромиси – бројни суштински изазови нису решени тим системским законом: важни делови су изостављени из обухвата (функционери, судије и тужиоци, независне институције), популистички је

⁴⁵ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Зараде у државном сектору – стање и смернице за реформу“, 1. јун 2018. године.

одређен мали распон између највиших и најнижих зарада, секторским законима остављена је превелика слобода за одређивање елемената зарада и друго. Министарство за државну управу и локалну самоуправу је усвајањем кривног закона покушало да прикрије непостојање чврсте политичке подршке за дубинску реформу, док су стручњаци Светске банке прећутали очигледне пропусте у усвојеном закону који није униформно обухватио читав сектор државе и који није омогућавао довољно велики распон зарада, односно није омогућавао адекватне плате за најодговорније и најквалификованије позиције у државном сектору.

Фискални савет препоручује да се платни разреди даље не одлажу. Неопходно је да се 2019. година одлучно искористи за отклањање техничких и системских недостатака за успостављање платних разреда и да се обезбеди чврста политичка подршка за истинско спровођење ове реформе. Уколико се до краја 2019. не обезбеди усвајање свеобухватних реформских законских норми, сматрамо да се то треба схватити као непостојање чврсте политичке подршке за ову врсту реформе и да би онда најрационалнија друштвена одлука била њено напуштање.⁴⁶ Покушај спровођења технички мањкавог реформског закона, без чврсте политичке подршке, не би отклонио тренутне проблеме који постоје у различитим деловима државног сектора, док би извесно створио нове проблеме (високу компресија зарада, изузеће повлашћених сектора и друго). У том случају, процењујемо да је рационалније усмерити расположиве реформске капацитете на спровођење секторских реформи у кључним деловима друштва (здравство и школство), што би омогућило да се, поред повећања зарада и унапређења материјалног стања запослених, унапреде и услови рада. Унапређење услова рада би се позитивно одразило на квалитет услуга у здравству и школству, као и на останак запослених у државном сектору (имајући у виду да велики број анкета и истраживања показује да су, поред зарада, и лоши услови рада један од покретача емиграције здравствених радника из Србије).

Три су кључна унапређења која је потребно усвојити у 2019. години: 1) **Изједначити основицу за обрачун зарада у државном сектору са минималном платом у Републици.** На овај начин би се избегло додатно сузбијање распона између најнижих и највиших зарада у државном сектору и обесмишљавање ниских платних разреда који су нижи од законом загарантоване минималне зараде. Такође, на овај начин би се успоставио важан механизам координације плата у државном и приватном сектору јер би Влада у будућности морала да, приликом расправа о минималној цени рада, у већој мери уважава фискалне ефекте. 2) **Прописати униформну и свеобухватну примену платних разреда на читав државни сектор.** Досадашња пракса усвајања парцијалних закона за различите делове државног сектора, као и вођење парцијалних договора са појединачним синдикатима, односно одлагање доношења закона за поједине секторе, попут полиције и војске, угрожава интегритет и сврсисходност реформског процеса, тако да је потребно обезбедити да 2020. године почне усклађена примена система платних разреда за читав државни сектор. 3) **Омогућити да релативни паритети различитих сектора одсликавају економске фундаменте и друштвене вредности.** Досадашњи ток реформе показује да су се односи између зарада различитих сектора државе (школство, здравство, полиција, војска, управа) доминантно одређивали на основу политичке моћи, док успешно увођење система платних разреда захтева да се паритети доминантно одређују на основу

⁴⁶ На пример, Република Хрватска је 2014. године објавила да почиње са реформом платних разреда, да би је напустила две године касније.

економских фундамената и друштвених вредности. Такође, важно је да реформски закон спречи селективна и произвољна повећања примања, нарочито на најодговорнијим позицијама у државној управи (путем чланстава у различитим надзорним и управним одборима). Уместо ове праксе, потребно је јасно и транспарентно прописати адекватно високе зараде за најодговорније позиције у државној управи, што претпоставља повећање распона минималне и максималне зараде. Системске и законске оквире неопходно је поставити већ током 2019. године, или у супротном, као што смо навели, сматрамо да је рационалније да се напусти овај реформски правац и да се приступи појединачним секторским реформама.