



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

28. новембар 2018. године

## ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ

### 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 Министарства 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 растерећења 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 мања 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 растеређења 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. Процентни 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 Србијагаса. 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.