



Република Србија  
**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

## **ФИСКАЛНА И ЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2018. И СТРАТЕШКЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА БУЏЕТ 2019. ГОДИНЕ**

### **Резиме**

**Буџет за 2019. требало би да системски уреди јавне финансије, побољша њихову структуру и подржи привредни раст.** Околности у којима се води фискална политика Србије знатно су се промениле у претходне четири године. Крајем 2014. стање јавних финансија било је толико лоше да је то озбиљно угрожавало макроекономску стабилност земље и претило да изазове дубоку економску кризу. Влада је зато била приморана да спроведе непопуларне кризне мере попут смањења пензија и плата у јавном сектору, а дошло је и до промена у руковођењу Пореском управом којим је заустављен тадашњи снажан пад наплате јавних прихода. Уз мере Владе, неочекивано је дошло и до важног спољног економског стимуланса јер су земље Централне и Источне Европе (укључујући и Србију) од 2015. ванредно убрзале привредни раст ношене смањењем светских цена енергената, ниским каматним стопама Европске централне банке и бржим опоравком земаља ЕУ. Захваљујући мерама Владе и спољним околностима Србија је фискалну консолидацију спровела успешно – од фискалног дефицита који је у 2014. износио 2,2 млрд евра дошло се до суфицита у 2017. и 2018, а јавни дуг је смањен са преко 70% на испод 60% БДП-а. Сада, када је криза избегнута, фискална политика у 2019. и наредним годинама мора да одговори на два велика и повезана изазова која су преостала након успешног завршетка консолидације: 1) *структурну неуређеност јавних финансија* и 2) *низак привредни раст*. Имајући то у виду, Фискални савет је у овом извештају детаљно анализирао тренутне економске и фискалне токове, као и највеће структурне проблеме јавних финансија Србије. На основу ових анализа дајемо препоруке Влади како да у 2019. и наредним годинама одговори на поменуте изазове и побољша фискалну политику.

**У 2019. ће бити расположиво 400-450 млн евра буџетских средстава за подстицај привредном расту (*pro-growth* политике) – смањење фискалног оптерећења зарада и повећање јавних инвестиција.** Због дугогодишњег ниског привредног раста, Србија све више заостаје у развоју за другим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ), а недовољан привредни раст је и главна препрека бржем повећању животног стандарда у Србији (укључујући и економски одрживо повећање пензија и плата у јавном сектору). Чак и у 2018, у којој ће се остварити релативно висок раст БДП-а (који процењујемо на 4,4%), ситуација није много боља. Наиме, до знатног убрзања стопе раста Србије у 2018. дошло је привремено, под великим утицајем ванредних чинилаца (попут снажног раста пољопривреде која се пореди са сушном 2017. годином). Привредни трендови Србије без ванредних чинилаца и у 2018. осетно су слабији од просека упоредивих земаља ЦИЕ. Зато је прва велика тема коју анализирамо у овом извештају: како да се у 2019. фискалним политикама и унапређењем структуре буџета убрза недовољан привредни раст. Анализа Фискалног савета показује да ће у

2019. буџет располагати са 400-450 млн евра које би требало усмерити на две најефикасније фискалне мере за подстицај привредном расту: 1) смањење фискалног оптерећења зарада и 2) повећање јавних инвестиција. Предлажемо да се половина расположивог фискалног простора (око 200 млн евра) усмери директно ка привреди тј. ка повећању њене конкурентности – тако што би се просечно пореско оптерећење зарада смањило са 63 на 60%. Другу половину фискалног простора требало би искористити за повећање јавних инвестиција. Јавне инвестиције не само што подстичу привредни раст далеко више од свих других видова јавне потрошње, већ Србија за њима има и велику потребу. Квалитет и изграђеност основне инфраструктуре су веома лоши, а по ниским издвајањима за јавне инвестиције Србија је од 2013. на зачељу међу земљама ЦИЕ. Да би се то променило, у 2019. су потребна (и могућа) знатно већа издвајања за путну и железничку инфраструктуру, као и у заштиту животне средине (пречишћивачи отпадне воде, депоније, и друго), где дугогодишњи немар озбиљно угрожава здравље становника.

**Потребно је током 2019. трајно уредити пензијски систем и систем зарада и запослености у општој држави.** Као што смо већ поменули, други део изазова који је у 2019. и наредним годинама пред Владом је то што јавне финансије Србије и поред успешно спроведене фискалне консолидације и даље имају велике структурне слабости – нерепформисана јавна предузећа, неуређене буџете локалних самоуправа, недовољно ефикасну Пореску управу, нерепформисане системе просвете, здравства и друго. Уз то, два убедљиво највећа и најзначајнија система у оквиру јавног сектора, пензијски систем и систем зарада и запослености у општој држави, тренутно нису довољно добро уређена. Ови системи су током већег дела 2018. и даље били у неодрживим, кризним, режимима (на снази је било привремено умањење пензија и зарада у јавном сектору и забрана запошљавања) – из којих је сада потребно изаћи и прећи на дугорочно одржив систем. Влада је у другој половини 2018. почела да прави одређене кораке ка изласку из ових привремених мера. Крајем септембра измењен је Закон о ПИО којим је укинута привремено умањење пензија, али су том приликом уведене и неке друге, веома упитне, промене. Такође, припремају се нови закони којима би се трајно уредио систем зарада запослених у општој држави. У другом делу овог извештаја највећим делом анализирамо управо ова два велика државна система и дајемо препоруке како би се они могли у 2019. и наредним годинама економски добро и трајно уредити.

- У погледу пензијског система, добро је што је укинута кризна и (по дефиницији) привремена мера умањења изнадпросечних пензија. Фискални савет то подржава – укидање ове мере предлагали смо још крајем претходне године. Оно што је, међутим, веома лоше је то што је приликом укидања привременог умањења пензија укинута и формула за будуће усклађивање пензија са инфлацијом и са стопом привредног раста, а Влада је новим Законом добила и дискрециона овлашћења да појединачним групама пензионера повећава примања независно од уплаћених доприноса током радног века. Овако произвољно дефинисан пензијски систем не може да буде одржив нити је економски правичан, а потпуно одудара и од основних тековина европских пензијских система који су утврђени пре више деценија. Због тога сматрамо да је неопходно да се током 2019. поново усвоје нова, систематична и објективна, правила за утврђивање висине свих пензија и њихове годишње индексације.

- Напори Владе за уређење система зарада у општој држави начелно иду у добром смеру. Препозната су и адресирана два велика проблема: 1) да није оправдано да се сваке године арбитарно одређује колико повећање зарада ће добити запослени у различитим деловима јавног сектора; и 2) да није оправдано да запослени који обављају исти (генерички) посао код истог послодавца (државе) буду различито плаћени уколико раде у различитим министарствима или

институцијама. Међутим, у процесу уређења система зарада у општој држави још увек постоје бројни изазови. *Прво*, распони најнижих и највиших зарада у општој држави не смеју бити сувише мали. Популистичко удовољавање захтевима најбројнијих групација запослених у јавном сектору води ка уједначавању зарада тј. не оставља простор за одговарајуће повећање зарада за најстручније и најодговорније послове у држави. Тржиште овакве пропусте веома ефикасно кажњава, што се већ види на мањку стручних радника у здравству, али и у неким другим државним секторима. *Друго*, у јединствени систем платних разреда морају се укључити (и контролисати) сви велики сегменти опште државе, тј. плате запослених у војсци и полицији не смеју бити изузете из будућег уређеног система. *Треће*, 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). *Четврто*, током 2019. мора се контролисано изаћи из мере забране запошљавања, јер већ постоји озбиљан мањак запослених у кључним областима опште државе (здравство, инспекцијске службе и друго).

**Фискални суфицит у 2018. години процењујемо на око 35 млрд динара (0,7% БДП-а).** Фискални токови у 2018. углавном су повољни, па ће се уместо планираног дефицита од 0,6% БДП-а остварити фискални суфицит који тренутно процењујемо на 0,7% БДП-а. Бољи фискални резултат последица је повећања јавних прихода у односу на план за око 50 млрд динара и мањих јавних расхода од буџетираних за око 15 млрд динара. Главни разлог за повећање јавних прихода су нешто повољнија кретања на тржишту рада (већи раст запослености и просечне зараде од очекивања). Повољнија кретања на тржишту рада одразила су се на веће приходе од доприноса и пореза на зараде за око 25 млрд динара у односу на план. Уз ово, наплаћено је око 20 млрд више пореза на добит у односу на буџетски план, али је то последица сувише конзервативног планирања ових прихода приликом израде буџета крајем претходне године, а не толико знатних промена у профитабилности привреде (Фискални савет је писао о томе приликом оцене буџета за 2018. годину). На страни јавних расхода до уштеда је дошло практично једино на издвајањима за камате која ће бити мања за око 14 млрд динара у односу на план. Расходи за камате се смањују због више разлога: 1) бржег смањења јавног дуга од очекиваног, 2) смањења каматних стопа по којима се држава задужује и 3) реалног јачања динара, будући да је највећи део јавног дуга на који се плаћају камате у страним валутама.

**Јавни дуг се приближава безбеднијој зони од 50% БДП-а, делом због бољих фискалних резултата, али још више због велике ревизије БДП-а навише.** Јавни дуг ће се до краја 2018. највероватније спустити на испод 55% БДП-а, што је неочекивано добар резултат. Оно што је интересантно је то да је ово смањење јавног дуга у односу на БДП само мањим делом последица релативно добрих фискалних резултата. Највеће заслуге за мање учешће јавног дуга у БДП-у у 2018. има заправо ревизија навише података о номиналном БДП-у коју је 1. октобра 2018. извршио Републички завод за статистику (РЗС). Овом ревизијом РЗС је установио да је БДП Србије скоро 2,5 млрд евра (6,5%) већи него што се раније мислило и ову промену је имплементирао на све податке од 2015. године. Пошто се јавни дуг сада дели са знатно већим БДП-ом, учешће јавног дуга у БДП-у аутоматски се смањило у једном дану за око 4 п.п – са око 60% БДП-а на око 56% БДП-а – иако није дошло до било какве значајније отплате дуга. До краја 2018. очекујемо да се учешће јавног дуга у БДП-у додатно смањи на испод 55% БДП, јер је буџет у суфициту (нема потребе за задуживањем за финансирање дефицита), а држава ће из својих депозита отплатити неке позајмице из претходних година. Важно је истаћи и то да ће због велике корекције номиналног БДП-а навише, учешће јавног дуга у БДП-у

да се смањи испод 50% много брже него што се раније очекивало – тј. највероватније већ у 2020. години. За земље попут Србије ова граница је важна јер се оцењује да испод ње не постоји изражена опасност од избијања кризе јавног дуга. Ово ће, када се оствари, бити важан резултат стабилизације јавних финансија Србије.

**Одговарајући буџетски план за 2019. је дефицит од 0,5% БДП-а, што ће ослободити 400-450 млн евра за повећање јавних инвестиција и смањење пореског оптерећења рада.** Анализе Фискалног савета још од пре неколико година показивале су да је за Србију најбољи средњорочни фискални циљ да дефицит државе буде око 0,5% БДП-а („Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016-2020.“, јун 2016. године). Овај дефицит, наиме, доводи до потребног смањења учешћа јавног дуга у БДП-у за око 2,5 п.п. годишње (уз умерени привредни раст), гарантује макроекономску стабилност, није претерано рестриктиван и у складу је са правилима ЕУ која важе за земље сличне Србији. Пошто су сви наведени аргументи и даље на снази, оцењујемо да би у 2019. било оправдано да се планира управо дефицит од 0,5% БДП-а. Узимајући у обзир пројекције кретања јавних прихода и јавних расхода у наредној години (раст издвајања за пензије и плате у јавном сектору у складу са прогнозираним номиналним растом БДП-а од око 6,5%, смањење расхода за камате услед пада јавног дуга и друго) – утврдили смо да ће фискални дефицит од 0,5% БДП-а у 2019. омогућити и око 400-450 млн евра фискалног простора за побољшање структуре буџета и подстицај привредном расту. Две конкретне мере којима би се то постигло су смањење фискалног оптерећења зарада и повећање учешћа јавних инвестиција у БДП-у.

**Предлажемо да се у 2019. просечно пореско оптерећење зарада смањи са 63% на 60%.** Најефикаснији економски начин да се умањење пореза пренесе на убрзање привредног раста је да се умањи фискално оптерећење рада. Наиме, расходи за запослене представљају убедљиво највећи трошак у производњи и њихово пореско растерећење директно повећава конкурентност привреде Србије. Умањење неких других пореза, попут на пример ПДВ-а, ни изблиза не може да има сличан позитиван ефекат на домаћу привреду, јер би заправо стимулисало потрошњу и увоз. Другим речима, смањење просечног фискалног оптерећења рада са 63 на 60% представљало би фискалну стимулацију домаћој производњи у износу од око 200 млн евра (за колико би се умањили јавни приходи). Влада, у зависности од својих преференција, може ову пореску релаксацију да спроведе на више различитих начина. На пример, могуће је да се повећа неопорезиви део зараде на око 28.000 динара, што би утицало на знатно веће растерећење најнижих зарада у односу на високо плаћене послове чији би трошкови били тек незнатно умањени. Овакав модел повећао би прогресивност пореског оптерећења рада и подстицао би производњу и запошљавање на пословима са ниском додатом вредношћу (што има нешто мању економску, а већу социјалну компоненту). Друга могућност је да се линеарно умање доприноси на терет послодавца са 17,9 на 16% – што би онда растеретило све зараде у земљи за једнак проценат. Влада би могла да се одлучи и за неку од комбинација ова два модела.

**Учешће јавних инвестиција у БДП-у потребно је и могуће повећати у 2019. на око 4% БДП-а.** Фискални савет је у више наврата истицао недовољна издвајања за јавне инвестиције као један од највећих фискалних проблема Србије. Издвајања за јавне инвестиције најквалитетнији су вид јавне потрошње будући да највише утичу на убрзање привредног раста у кратком року (ангажује се домаћа радна снага, грађевински материјали се углавном производе у земљи и друго), а имају и дугорочни позитиван утицај на привредни раст јер унапређују квалитет инфраструктуре. Србија, међутим, већ неколико деценија заостаје у издвајањима за јавне инвестиције у поређењу са другим земљама ЦИЕ, због чега је домаћа инфраструктура у много лошијем стању у односу на упоредиве земље. По ниским издвајањима за јавне инвестиције нарочито се истиче

период након 2013. када су ова издвајања смањена на рекордно низак ниво од тек нешто преко 2% БДП-а. У исто време, друге земље ЦИЕ за јавне инвестиције су издвајале двоструко више, у просеку преко 4% БДП-а. У 2018. направљени су позитивни помаци у реализацији јавних инвестиција, па ће оне после дужег низа година највероватније да се врате на свој уобичајени ниво од пре 2013, односно на око 3,5% БДП-а. Сматрамо, међутим, да је потребно и могуће са овим трендом наставити и у 2019. тј. повећати јавне инвестиције додатно за око 0,5 п.п. тј. на око 4% БДП-а колико у просеку издвајају земље ЦИЕ. Овде скрећемо пажњу и на један технички детаљ – повећање учешћа инвестиција са 3,5% БДП-а на 4% БДП-а заправо значи да се оне у наредној години номинално повећавају за преко 300 млн евра – око 100 млн евра (тј. раст од 6,5%, једнак номиналном расту БДП-а) да би њихово учешће у БДП-у остало непромењено и додатних преко 200 млн евра из расположивог фискалног простора. Оволико повећање у једној години можда на први поглед делује амбициозно, али анализа Фискалног савета показује да за њега постоји довољно започетих пројеката и кредибилних нових планова. Два главна канала преко којих би требало повећати јавне инвестиције у 2019. су: 1) изградња путне и железничке инфраструктуре и 2) повећање улагања у заштиту животне средине (пречишћивачи отпадних вода, затварање несанитарних депонија и отварање нових регионалних центара са постројењима за третман отпада и друго). У наредним годинама, након 2019, оцењујемо да би учешће јавних инвестиција у БДП-у Србије требало да се још више повећа, на преко 4,5% БДП-а, како би се постепено надокнадио заостатак који Србија има у квалитету инфраструктуре у односу на упоредиве земље.

**Највећи део повећања јавних инвестиција у 2019. од преко 200 млн евра требало би да иде на главне путне и железничке правце.** Србија по изграђености и квалитету путне и железничке инфраструктуре далеко заостаје за упоредивим земљама ЦИЕ (30% мање километара аутопута на 100.000 становника, на преко половине пруга брзина возова до 60 км/час и др). Добру илустрацију лошег стања у овој области даје и стално померање рокова за завршетак Коридора 10 који би требало да буде основни путни правац кроз Србију (Коридор 10 се можда неће завршити чак ни у 2018. години). Дакле, потреба за већим инвестицијама у путну и железничку инфраструктуру у 2019. је неспорна, средства су такође на располагању, али оно што би могао бити проблем је њихова неефикасна реализација. Фискални савет је зато детаљно анализирао колико је највише могуће, а опет реалистично, повећање ових јавних инвестиција у 2019. – узимајући у обзир тренутни степен извршења започетих пројеката, објективан рок за њихов завршетак, а такође смо анализирали и који би конкретни нови пројекти могли да се започну у наредној години (за које нема техничких препрека да се реализују). Оваква анализа показала је да је у 2019. могуће повећање јавних инвестиција у путну и железничку инфраструктуру за око 200 млн евра у односу на 2018. и предлажемо Влади да толика средства определи буџетом за ове намене (и наравно да их ефикасно изврши). У путној инфраструктури, највећи део повећања јавних инвестиција у 2019. односио би се на убрзање изградње Коридора 11 и на обилазницу око Београда, а у железничкој инфраструктури на повећање започетих радова на прузи Београд-Будимпешта и почетак радова на електрификацији и реконструкцији пруге Ниш-Димитровград.

**Инвестиције у заштиту животне средине требало би повећати за преко 100 млн евра – за завршетак започетих пројеката и за појачану израду техничке документације за нове пројекте.** Недовољним инвестицијама у заштиту животне средине Фискални савет је током 2018. посветио посебну студију. Првобитни мотив за истраживање ове теме били су нам потенцијално огромни фискални трошкови за ове намене у процесу прикључивања ЕУ, јер су улагања у заштиту животне средине један од најскупљих аспеката придруживања. Међутим, анализе које смо том приликом спровели показале су толико поражавајуће резултате, да је процес приближавања ЕУ остао у

другом плану у односу на потребу да се већим инвестицијама заштити здравље становништва – које је дугогодишњом небригом за животну средину озбиљно угрожено. Заправо, ни у једном истраживању које смо спровели до сада нисмо уочили толико поражавајуће заостајање Србије као у овој области, не само у односу на развијене земље ЕУ, већ и у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Вода за пиће у Србији знатно је лошијег квалитета од упоредивих земаља (нарочито у Војводини), скоро да нема депонија отпада које задовољавају санитарне стандарде – из њих се изливају опасне материје у водотокове и изворишта воде, а на тим депонијама учестали су пожари с веома опасним испарењима. Такође, практично сва отпадна воде из канализације изливају се у водотокове без икаквог пречишћавања, чак и у највећим градовима (Београд, Нови Сад). На крају, систем контроле и смањења загађења ваздуха скоро да уопште не функционише, а процењује се да тренутно приближно 2,5 милиона грађана живи у областима с прекомерно загађеним ваздухом, који садржи барем једну загађујућу материју у количини која се може сматрати опасном по здравље. У 2019. зато предлагемо да се почне са већим инвестирањем у заштиту животне средине из републичког буџета (за преко 100 млн евра) – једним делом за завршетак већ започетих пројеката (пречишћаваћи отпадне воде, затварање несанитарних депонија, завршетак изградње регионалних депонија и друго), а другим делом за систематску израду пројектно-техничке документације за што већи број неопходних будућих пројеката како би се поставио темељ за још већа улагања у ову област у наредним годинама.

**У 2019. потребно је унапредити системски оквир заштите животне средине – што значи снажно повећање буџета и броја запослених надлежног министарства.** Повећање инвестиција у заштиту животне средине за нешто преко 100 млн евра које предлагемо у 2019. ни изблиза није довољно за решавање нагомиланих проблема у овој области. Заправо, јавне инвестиције у заштиту животне средине тек након 2019. требало би вишеструко да се повећају (због чега и предлагемо повећану израду пројектно-техничке документације током 2019. године). Међутим, за потребно повећање јавних инвестиција, али и уопште за управљање и контролу ове важне области, неопходно је направити системски оквир, тј. ојачати капацитете државе на свим нивоима. Само у Министарству заштите животне средине недостаје преко 150 запослених на пословима усклађивања домаћег законодавства с прописима ЕУ, контроли спровођења прописа и инспекцијског надзора, стратешког планирања и управљања пројектима и друго. Уз то, потребно је додатно запошљавање у Агенцији за заштиту животне средине, као и јачање капацитета на локалном нивоу власти (које ће представљати посебан изазов). Преведено на буџет Министарства заштите животне средине, процењујемо да им је у 2019. потребно ставити на располагање износ од око 20 млрд динара (наспрам око 5 млрд динара у 2018. години). Ова средства првенствено се односе на поменуто повећање јавних инвестиција, али и за пријем и обуку нових запослених и друго.

**Продужавање забране запошљавања у општој држави веома је опасно и током 2019. требало би напакон започети контролисан излазак из ове мере.** Забрана запошљавања у општој држави уведена је као привремена мера у децембру 2013. са 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. Ново запошљавање за време трајања ове мере ограничено је само на изузетне случајеве и то уз одобрење Комисије за давање сагласности за ново запошљавање – тако да укупан број новозапослених у општој држави буде мањи од укупног броја запослених који одлазе у пензију. Иако је било предвиђено да траје до краја 2015, забрана запошљавања остала је на снази до краја 2018, а врло вероватно ће се продужити и у 2019. години. Влада, наиме, за све ово време није успела да припреми одговарајуће систематизације радних места, а без тога би укидање

привремене мере забране запошљавања водило ка неоправданом и прекомерном повећању запослености у општој држави. Међутим, забрана запошљавања је изнуђена и дугорочно штетна мера која се никако није смела толико продужавати. Држава сада већ има озбиљан мањак запослених у здравству, различитим инспекцијским службама, деловима министарстава који су задужени за управљање пројектима ЕУ (Министарство пољопривреде на пример), у поменутом Министарству заштите животне средине и друго. Додатни проблем је то што смо приметили да буџетски корисници у све већој мери изналазе решења којим избегавају постојеће прописе – што води ка још већој неуређености система. На то указује релативно снажно повећање запослености на одређено, на привременим и повременим пословима и на уговор о делу (што је изузето из забране). Фискални савет зато позива Владу да током 2019. напокон уреди систем запослености у општој држави, тј. дефинише колико јој је радника потребно, ког профила и на којим радним местима. У међувремену, док се то не уради, сматрамо да је током 2019. оправдано циљано, „интервентно“, запошљавање одређеног броја људи у секторима где постоји очигледна и оправдана потреба за новим запосленима. Србија више нема потребу за смањењем укупног броја запослених у општој држави, па би у 2019. требало у потпуности искористити простор који се добија уобичајеним одласком у пензију 12.000-13.000 запослених.