



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2022.
ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2023. И 2024. ГОДИНУ**

28. мај 2021. године

САДРЖАЈ:

1. РЕЗИМЕ.....	2
2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И КРЕТАЊА ЈАВНОГ ДУГА У СРЕДЊЕМ РОКУ.....	7
3. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2022. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2023. И 2024. ГОДИНУ	13
3.1. ОЦЕНА ПРОЈЕКТОВАНЕ ПУТАЊЕ РАСХОДА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	15
3.2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	19
3.3. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЗА СМАЊЕЊЕ СУБВЕНЦИЈА.....	22
3.4. КАЗНЕ И ПЕНАЛИ: СРЕДЊОРОЧНИ ФИСКАЛНИ РИЗИК	25
4. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА.....	27

1. РЕЗИМЕ

Фискална стратегија предвиђа начелно добре циљеве фискалне политике у средњем року. Након снажног повећања фискалног дефицита током трајања здравствене кризе у 2020. и 2021. години – нацртом Фискалне стратегије предвиђено је постепено уравнотежење јавних финансија у средњем року. Планирано је да се фискални дефицит с око 7% БДП-а (колико се планира и 2021. години), умањи у 2022. на 3% БДП-а, а затим настави да се смањује до 1% БДП-а у 2024. години. Такво умањење дефицита преокренуће тренутно растућу путању јавног дуга, тј. предвиђено је да се јавни дуг с нивоа од око 60% БДП-а спусти на око 55% БДП-а до краја 2024. године. Планирано уравнотежавање буџета остварило би се на економски здрав начин без наглих шокова: контролом повећања пензија и плата у јавном сектору, смањењем субвенција и неких других текућих расхода, док би се издвајања за јавне инвестиције задржала на веома високом нивоу од преко 6% БДП-а. На страни јавних прихода не планира се повећање пореза – напротив, уколико фискална кретања буду боља од очекивања најављено је да ће се то користити за умањење пореског оптерећења привреде. На крају, и макроекономске прогнозе из Стратегије оцењујемо као коректне у овом тренутку. Узимајући све наведено у обзир, средњорочни план Владе начелно је прихватљив – примедбе Фискалног савета на циљеве које Стратегија предвиђа као и на начин њиховог достизања су минималне. Међутим, главно питање је да ли ће се овакав план доследно спровести. Због тога су главне препоруке Фискалног савета за унапређење нацрта Стратегије усмерене управо ка повећању њеног кредибилитета.

Нацрт нове Фискалне стратегије врло је сличан претходној Стратегији за 2021. са пројекцијама до 2023. годину (од које се почетком 2021. одустало). Главни средњорочни циљеви нацрта Фискалне стратегије за 2022. с прогнозама до 2024. готово су идентични оним који су већ били планирани претходном Фискалном стратегијом (за 2021. с прогнозама до 2023. године) која је усвојена у децембру 2020. године. Главна разлика је у томе што је њихово остварење одложено за једну годину. Достизање дефицита консолидоване државе од 1% БДП-а сад се планира у 2024, а по претходној Стратегији требало је да се деси у 2023. години. Слично томе, спуштање јавног дуга на нешто преко 55% БДП-а првобитно је било планирано за крај 2023, а сад се одлаже за крај 2024. године. Претходна Фискална стратегија Владе потрајала је као важећи оквир за вођење фискалне политике свега неколико месеци – од децембра 2020. до априла 2021. године – а онда се од ње одустало усвајањем ребаланса буџета којим је дефицит у 2021. повећан с 3% БДП-а на скоро 7% БДП-а. Ово одступање од плана само делом се може оправдати објективним разлозима (продужавање здравствене кризе), а и то је упитно будући да је у децембру 2020, кад су усвојени Стратегија и буџет за 2021. већ било извесно да ће епидемија трајати и током 2021. што ће вероватно захтевати нови пакет државне помоћи. Важан разлог за брзо напуштање планиране фискалне политике у 2021. биле су и велике промене појединих буџетских апропријација које нису биле повезане с кризом (нпр. у априлу 2021. буџетска средства за опремање војске у 2021. повећана су готово два пута у односу на план из децембра 2020. године). Управо такве ад-хок промене јавних политика велики су ризик и за остварење планираних, начелно добрих циљева из нове Стратегије.

Фискални циљеви из нацрта Стратегије су достижни али њихова реализације пресудно ће зависити од одлучности Владе да их доследно спроведе. Главни циљеви које предвиђа Стратегија достижни су уз вођење одговорне фискалне политике и за њих нису неопходне снажне рестриктивне мере. Иако на први поглед смањење дефицита државе с

планираних 7% БДП-а из 2021. на 3% БДП-а изгледа велико, највећи део тог прилагођавања аутоматски ће се постићи само укидањем антикризних мера из 2021. које су по својој природи једнократне. Преостало умањење дефицита од 2022. до 2024. године (са 3% БДП-а на 1% БДП-а), релативно је умерено и економски је оправдано да се постигне управо онако како то предвиђа нацрт Стратегије – без повећања пореза и великих резова на јавним инвестицијама, али уз чврсту контролу највећих текућих расхода буџета (пензије, плате, субвенције, набавка робе и услуга). Таква фискална политика била би награђена и постепеним умањењем расхода за плаћање камата (због смањивања јавног дуга) што онда отвара додатни канал за умањење буџетског дефицита.

Влада нацртом Фискалне стратегије потврђује да ће се придржавати „швајцарске формуле“ за повећање пензија. Након дугог и мукотрпног враћања издатака за пензије на одржив ниво као и лутања у тражењу одрживог модела за њихову индексацију, пензијски систем напokon је доведен у ред у 2019. и од 2020. почела је да се примењује економски објективна „швајцарска формула“ за њихово повећање. Формула је резултирала повећањем пензија од 5,4% у 2020. и од 5,9% у 2021. години. Та повећања била су нешто већа од оствареног привредног раста током здравствене кризе јер „швајцарска формула“ с одређеним кашњењем прати привредне трендове – у лошим временима даје нешто бржи раст пензија од раста привреде, а у добрим временима нешто спорији. Стратегијом је зато коректно пројектовано да ће у наредним годинама, након завршетка кризе, повећање пензија износити између 5,5 и 6% годишње, односно да ће бити мало ниже од прогнозираног раста номиналног БДП-а. Због тога ће учешће пензија у БДП-у након привременог повећања у 2020. и 2021. поново почети да се постепено спушта ка нивоу од око 10%. Оно што је такође важно је то што је нацртом Стратегије Влада потврдила да у наредном трогодишњем периоду не планира промену садашњег начина индексације пензија. Ово је веома важно имајући у виду да је одржив пензијски систем један од најважнијих стубова на којима почивају јавне финансије, а да су се у јавности већ могле чути најаве измена „швајцарске формуле“ у циљу већег повећања пензија. Штетност повећања пензија изнад економски објективних параметара најбоље илуструје пример из 2008. године. Прекомерно повећање пензија из 2008. дугорочну корист није донело ни пензионерима јер су њихове пензије дужи низ година након 2008. биле повећаване спорије од трошкова живота, а од краја 2014. до новембра 2018. биле су чак и привремено смањене.

Нацртом Фискалне стратегије планирано је да плате у јавном сектору наредне три године расту у просеку око 4,5% годишње. Плате запослених у државном сектору повећане су у 2020. преко 10% и преко 5% у 2021. што је било знатно више од оствареног привредног раста у том периоду. Међутим, нацртом Стратегије планира се заокрет у политици повећања плата у јавном сектору. Стратегијом је планирано да плате запослених у општој држави у наредне три године расту око 4,5% годишње у просеку. Такво, контролисано повећање зарада у јавном сектору било би осетно мање од њиховог уобичајеног раста у претходним годинама, мање од очекиваног раста БДП-а, као и од планираног раста пензија. То би онда, по плану из Стратегије водило ка приметном смањењу буџетских расхода за плате запослених у односу на БДП – с 10,4% БДП-а из 2021. на 9,7% БДП-а у 2024. години. Предвиђено умерено повећање зарада у јавном сектору економски јесте оправдано – и с те стране Стратегији се нема шта замерити. Проблем је, међутим, то што су се слични планови понављали у свакој Стратегији у претходних пет година – и ниједном се нису остварили.

Потребно је у предлогу Стратегије дати чвршћи план уређења система зарада и запослености у јавном сектору и дефинисати јасне и објективне критеријуме за повећање зарада. Прекомерни раст плата у јавном сектору последица је тога што тај део јавних финансија није систематски уређен (као што су уређене пензије). Због неуређеног система плата и запослености у општој држави, годишње повећање плата у јавном сектору већ дужи низ година своди се на ад-хок одлуке Владе уместо на објективне економске параметре. Уређење система зарада и запослености најављено је као важан реформски правац још 2014. године, у међувремену је усвојен кровни закон и део пратеће секторске регулативе, али пуна имплементација јединственог система платних разреда и оптимизација броја и структуре запослених у јавном сектору и даље се чека. Нацрт Стратегије за 2022-2024. најављује усвајање преосталих секторских прописа до краја ове године, уз врло неодређену најаву да би *„примена новог реформисаног система требало да започне у постпандемијском периоду“*. Дакле, поново се избегава постављање чврстог рока за завршетак ове реформе, а уз то бројна важна питања су и даље отворена: нема речи о висини основице, није познато када ће бити извршено (и објављено) вредновање радних места, није поменуто када се може очекивати регулатива за носиоце јавних функција, да ли ће у заједнички систем платних разреда војска и полиција бити укључени равноправно са осталим деловима државног сектора (нпр. јединствена основица) као што се иницијално планирало, и др. На крају, и увођење централног регистра запослених најављено је тек за 2023. иако је још у Фискалној стратегији за 2015. истицано да је процес увођења централног регистра запослених *„при крају“*. Због тога би у предлог Фискалне стратегије за 2022. требало укључити знатно више детаља о роковима и најважнијим елементима реформе система зарада и запослености у јавном сектору. Уз то, предлог Стратегије требало би да јасније дефинише принципе и ограничења за повећање зарада у јавном сектору. Садашња дефиниција њиховог повећања из нацрта Стратегије *„зараде ће се повећавати умерено и уз контролу водећирачуна о њиховомучеићу у БДП“* није довољно прецизна и самим тим није ни кредибилна.

Планирано је смањење субвенција на историјски најнижи ниво од 2% БДП-а у 2024. – али недостаје конкретнији план реформи највећих јавних и државних предузећа. Буџетски издаци за субвенције (укључујући буџетске позајмице и отплату гарантованог дуга) од 2005. до 2020. у просеку су износили 3,5% БДП-а годишње што је готово три пута веће него у земљама ЦИЕ. При том се у посматраном периоду никад нису спустили испод нивоа од 2,6% БДП-а. Главни разлог за овако велике издатке за субвенције које има Србија је лоше пословање јавних и државних предузећа – из године у годину јавља се неко неуспешно јавно или државно предузеће ком је потребна помоћ државе. У 2021. планирано је да се буџетска средства дају Ер Србији, у 2020. то су били Ер Србија и ЕПС, раније Србијагас, Петрохемија, а редовни корисници државних субвенција су Железнице и Ресавица. Субвенције би по плану из нацрта Стратегије требало да падну на око 2% БДП-а у 2024, што би био историјски успех – односно најнижи ниво издвајања за субвенције из буџета од кад су доступни фискални подаци за Србију. Међутим, питање је колико су ови, економски добри планови, реалистични. Због тога би у предлогу Фискалне стратегије требало детаљније дефинисати рокове и планиране реформске кораке најважнијих јавних и државних предузећа.

Нацрт Стратегије предвиђа изузетно велике јавне инвестиције у наредне три године од око 6,5% БДП-а годишње – што Фискални савет условно подржава. Преведено у апсолутне бројеве, овај план подразумева да ће држава у периоду од 2022. до

2024. инвестирати преко 11 млрд евра (укључујући и 2021. око 15 млрд евра). Снажно повећање јавних улагања годинама уназад била је једна од основних препорука Фискалног савета за вођење јавних финансија. Та препорука било је заснована на потреби да се унапреди лош квалитет инфраструктуре, побољша квалитет живота грађана Србије и подстакне привредни раст. Посматрано из тог угла, предложени средњорочни ниво јавних улагања представља добар оквир за постизање тих циљева. Међутим, сами детаљи инвестиционог плана (приоритети, секторска структура, листа пројеката) нису довољно разрађени што отвара бројна питања. На пример, није познато у којој мери ће планиране јавне инвестиције почивати на улагањима у безбедносни сектор (која су била изузетно велика у претходним годинама). Ефекти ових инвестиција на убрзања привредног раста нису велики, нити оне утичу на побољшање основне инфраструктуре земље. С друге стране, могуће је да ће се државе преоријентисати на тзв. зелену агенду и снажно повећати инвестиције у изградњу запостављене комуналне инфраструктуре и умањење еколошког загађења земље. То би било важно првенствено због побољшање здравља становништва, али било би подстицајно и за привредни раст и обавеза је Србије у процесу прикључења ЕУ. Питање избора нових пројеката за инвестиционо улагање све је важније јер се предвиђају изузетно велика средства за јавне инвестиције у наредним годинама, а у исто време завршава се изградња неспорних пројеката (велики путни и железнички коридори и друго). Фискална стратегија, међутим, не нуди јасно дефинисане циљане нивое улагања по секторима подржане конкретним списком пројеката, као ни методолошки утемељена објашњења зашто су баш ти стратешки приоритети и конкретни пројекти одабрани. Без таквих информација није могуће објективно сагледати јавну инвестициону политику државе – па очекујемо да се тај део унапреди приликом израде предлога Фискалне стратегије.

Већу пажњу требало би обратити на ризик од повећања трошкова за казне и пенале. Државна издвајања за казне, пенале и сродне накнаде представљају растући ризик за јавне финансије. У периоду од 2009. до данас Република Србија је на име казни и пенала већ исплатила преко 120 млрд динара, тј. преко 1 млрд евра. При том, ови расходи имају тенденцију релативно снажног повећања с годинама. Исплате по овом основу су на крају 2010. износиле свега 4 млрд динара, а тај износ је временом нарастао на преко 20 млрд динара у 2020. и постоји опасност да би овакав тренд могао да се настави и у будућности. Иако би овај проблем могао да донесе велике трошкове буџету у средњем року, Фискална стратегија га не адресира на прави начин. Заправо Стратегијом је планирано смањење издвајања за остале текуће расходе у средњем року (где спадају казне и пенали), што би се лако могло показати као претерано оптимистична прогноза. Државна ревизорска институција у Извештају о завршном рачуну за 2019. годину објавила табеларни приказ потенцијалних обавеза по основу 7.764 судска спора која се воде у делокругу 11 министарстава, које су на крају 2019. износиле најмање 59 млрд динара (500 млн евра). Иако у овом извештају то није експлицитно наведено, наслућује се да је реч о споровима пред домаћим судовима (не и међународним), што значи да се укупне потенцијалне обавезе вероватно могу показати и драстично веће него што ова евиденција показује. Имајући у виду величину овог проблема, као и то да неке институције (ДРИ) располажу детаљним подацима и објављују преглед буџетских обавеза по основу спорова – сматрамо да не постоји препрека да се сличне, и проширене, табеле појаве и у Фискалној стратегији и укључе у фискалне пројекције.

Макроекономске пројекције које су коришћене за израду Фискалне стратегије начелно су у реду. Фискалном стратегијом прогнозиран је раст БДП-а од 6% у 2021, а затим успоравање привредног раста на 4% у периоду од 2022. до 2024. године. Планирано је да ће инфлација у средњем року бити релативно стабилна на нивоу од око 2,8% годишње, а текући дефицит платног биланса прогнозира се на око 5% БДП-а уз тенденцију постепеног смањивања. У времену повећане неизвесности које је са собом донела здравствена криза, промене макроекономских агрегата знају да буду нагле и тешко предвидиве (на пример последње убрзање глобалне инфлације) – па је прављење макроекономских пројекција отежано. Иако су вероватне одређене промене макроекономских агрегата до краја године кад буде доступно више информација о току епидемије и привредном опоравку, прогнозе које су коришћене за израду Фискалне стратегије за сад оцењујемо као одговарајуће. Раст БДП-а од 6% у 2021. тренутно делује реалистично након усвајања ребаланса буџета којим су релативно снажно повећана улагања у инфраструктуру, као и због позитивних привредних кретања у првом кварталу 2021. године. Враћање стопе раста БДП-а на 4% у средњем року блиско је тренду раста који је привреда Србије имала пре избијања здравствене кризе тако да је и та средњорочна прогноза за сад задовољавајућа. Приметно повећање инфлације у односу на претходну Стратегију у складу је са последњим доступним подацима, а дефлатор БДП-а не разликује се знатно од прогнозиране инфлације што је такође одговарајућа претпоставка. Кретања у спољнотрговинској размени у великој мери ће зависити и од цена најважнијих извозних и увозних производа Србије које је тренутно тешко предвидети – али и на ове прогнозе Фискални савет тренутно нема веће замерке.

Табела 1: Преглед главних препорука за унапређење Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину

Проблем	Постојећи третман у Нацрту	Препоруке за унапређење у Ревидираној
Средњорочни план расхода за запослене не обухвата ефекте планиране реформе система зарада	Нема речи о кључним параметрима новог система зарада који би већ сада морали да буду познати (јер је најављено усвајање секторске регулативе до краја 2021. године)	Приказати основне елементе новог система зарада у јавном сектору (секторски обухват, висина основнице, циљани распон зарада и коефицијената...)
	Нису дефинисани рокови за имплементацију система (термин "у постпандемијском периоду" је исувише неодређен)	Јасно дефинисати рокове за: 1) усвајање преостале регулативе и 2) стављање новог система зарада у пуну функцију
Немогуће је оценити реалистичност пројекција и учинковитост јавних инвестиција	Нису дефинисани приоритети нити циљани нивои улагања по секторима (саобраћај, животна средина, одбрана, здравство, просвета)	Јасно истаћи приоритете инвестиционе политике укључујући и дефинисати циљане нивое улагања по секторима
		Приказати инвестициони план "Србија 2025" и повезати га са средњорочним пројекцијама капиталних расхода
Занемарени неки фискални ризици који се већ сада могу квантификовати	Неукључивање потенцијалних расхода по основу судских спорова	Сврстати све изгубљене спорове у фискални ризик
		Направити пројекцију потенцијалних расхода по овом основу и алоцирати их по годинама (одређене евиденције већ постоје - ДРИ 2019)
Недовољно утемељен план унапређења структуре субвенција	Нема конкретних реформских планова за јавна и државна предузећа, што подрива кредибилитет планова да се буџетска подршка овим предузећима смањи до 2024.	Приказати циљану секторску структуру субвенција (укључујући локал)
		Детаљније навести чврсте рокове и све планиране реформске кораке у најважнијим јавним и државним предузећима (ЕПС, Србијас, Железнице), локалним јавним предузећима и предузећима у процесу приватизације

2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И КРЕТАЊА ЈАВНОГ ДУГА У СРЕДЊЕМ РОКУ

Нацрт Фискалне стратегије предвиђа постепену стабилизацију јавних финансија уз даљу подршку привредном опоравку, што представља добар средњорочни циљ. Кровни циљеви фискалне политике у нацрту Фискалне стратегије за предстојећи трогодишњи период, након две фискално веома турбулентне године, начелно су добро дефинисани. Снажан раст издатака за здравствену заштиту становништва након избијања пандемије Ковид-19, а затим и финансијска подршка коју је држава определила како би ублажила економске последице кризе за привреду и становништво, узроковали су рекордно велики мањак у буџету од 8,1% БДП-а у 2020. Лоша епидемиолошка ситуација наставила се и у првих неколико месеци ове године, што је захтевало додатне издатке за здравствену заштиту грађана, а Влада се определила да обезбеди и трећи пакет помоћи за привреду и становништво.¹ То је и озваничено априлским ребалансом буџета Републике, којим је планирани фискални дефицит у 2021. повећан с првобитних 3% БДП-а на 6,9% БДП-а. Дакле, то су већ две године с дубоким минусом у државној каси, током којих би кумулативни дефицит опште државе требало да достигне огромних 7,3 млрд евра. Највећи део овог мањка мора се покрити новим задуживањем државе, због чега би према проценама Владе јавни дуг требало да достигне 60% БДП-а на крају 2021. и тако да за око 7 п.п. БДП-а премаши преткризни ниво. Фискални савет је у више наврата упозоравао да је то превисок ниво задужености за земље попут Србије, због чега позитивно оцењујемо то што се у нацрту Фискалне стратегије као основно стратешко опредељење Владе истиче враћање јавних финансија у „мирније воде“ током 2022-2024. Наиме, предвиђено је смањење фискалног дефицита на 3% БДП-а следеће године, 1,5% БДП-а у 2022. и даље до 1% БДП-а у 2024. години – што би требало да омогући заустављање раста јавног дуга и његово обарање на нешто преко 55% БДП-а крајем периода. Додатни квалитет овог средњорочног плана је то што постоји намера да се упркос значајном фискалном прилагођавању ипак пружи и додатни подстицај привредном расту побољшањем структуре буџета, тј. задржавањем јавних инвестиција на веома високом нивоу на рачун релативног смањења неких текућих расхода буџета (мање издвајање за зараде запослених у општој држави у процентима БДП-а, пад субвенција и др).

Према је предвиђено значајно умањење фискалног дефицита у периоду 2022-2024, оцењујемо да је тај циљ достиган. У квантитативном смислу, нацрт Фискалне стратегије предвиђа прилично оштро обарање дефицита опште државе, са 6,9% БДП-а у овој години на 1% БДП-а у 2024. – дакле за готово 6 п.п. БДП-а. Поређења ради, планирано фискално прилагођавање одговара реду величине смањења дефицита током фискалне консолидације 2015-2017. Међутим, постоје два главна разлога због којих сада то не захтева посебне мере штедње, и због чега у основи то не би требало да буде превелики политички изазов. *Прво*, Србија је пандемију Ковид-19 дочекала са структурно приближно избалансираним буџетом у претходних неколико година, што је у суштини и отворило простор за прилично снажан фискални одговор државе на новонасталу кризу. *Друго*, програм државне подршке углавном су чиниле мере које су по природи једнократне и/или привремене (привремено одлагање плаћања појединих пореских обавеза, субвенционисање дела зарада у ограниченом периоду, исплате једнократних помоћи становништву и друго).

¹ Према проценама Владе, укупна вредност свих до сад предузетих мера за сузбијање епидемије и ублажавање њених негативних економских последица достигла је око 16% БДП-а.

То је веома важно, јер упркос рекордно великим дефицитима опште државе у 2020. и 2021. години, фискална позиција земље у структурном смислу није драматично погоршана. То практично значи да ће већ самим истеком важења прописаних мера у 2021. у следећој години по аутоматизму доћи до значајног побољшања фискалног резултата, што ће бити потпомогнуто очекиваним привредним опоравком и по том основу раста јавних прихода.

Међутим, план за умањење фискалног дефицита у нацрту Фискалне стратегије ипак није потпуно кредибилан. Као што смо већ истакли, део умањења фискалног дефицита у периоду 2022-2024. би требало да се деси по аутоматизму, али потпуно достизање постављених средњорочних фискалних циљева зависи и од испуњења претпоставки о кретању појединих расходних ставки. То се првенствено односи на средњорочни оквир за трошкове радне снаге, издатке за субвенције и јавне инвестиције – који по нашем мишљењу није довољно кредибилно планиран. Овим недостатком нацрта Фискалне стратегије детаљније смо се бавили у следећем поглављу, због чега на овом месту износимо само основне оцене:

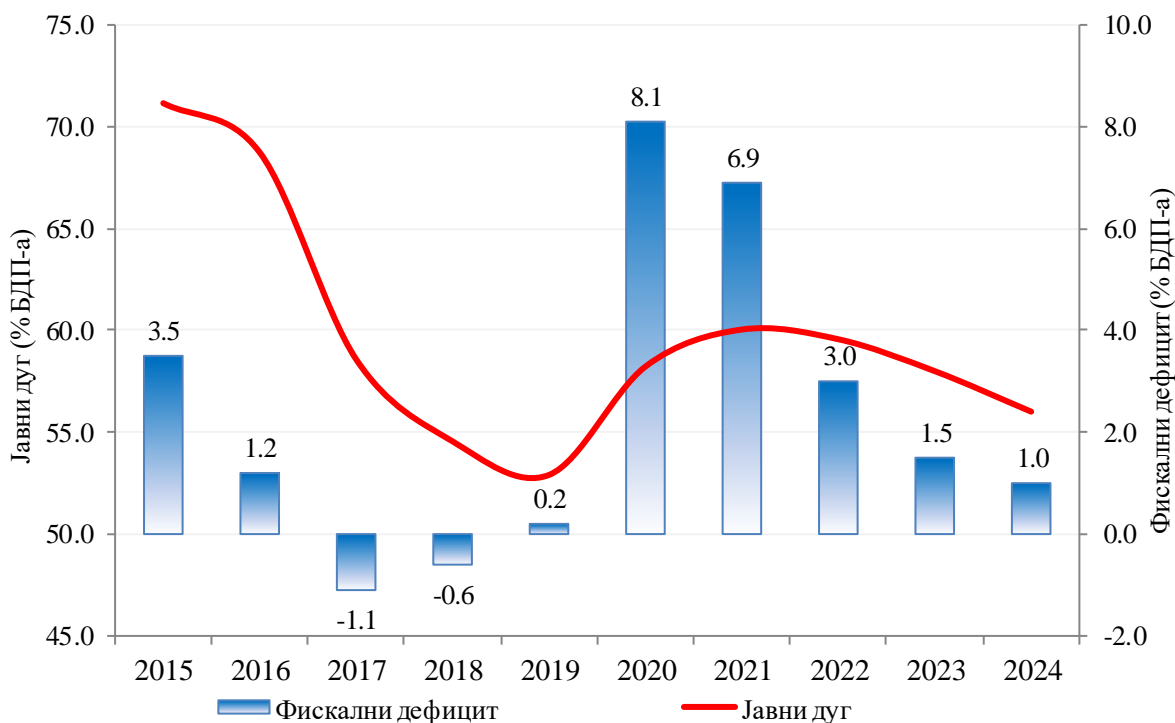
- Средњорочни оквир за *трошкове зарада* подразумева да ће они да расту спорије од номиналног БДП-а, па је тако у Нацрту планирано њихово смањење са 10,4% БДП-а у 2021. на 9,7% БДП-а у 2024. То је добар циљ, међутим, скрећемо пажњу на то да Фискална стратегија годинама уназад није била кредибилан документ за управљање овим расходима, а актуелни Нацрт не садржи потребне елементе који би то могли да промене.
- *Субвенције* би по плану из Нацрта требало да падну на око 2% БДП-а, што би био историјски успех. Ови буџетски издаци су у протеклих петнаестак година у просеку износили 3,5% БДП-а годишње (готово три пута изнад просека земаља ЦИЕ), при чему се у посматраном периоду никад нису спустили испод нивоа од 2,6% БДП-а. Међутим, овај амбициозан фискални циљ није праћен конкретним плановима за реформу јавних и државних предузећа – редовних корисника државних субвенција – због чега га оцењујемо као тешко остварив.
- *Јавне инвестиције* су у предстојећем трогодишњем периоду планиране на изузетно високом нивоу (око 6,5% БДП-а годишње), што је у основи добар циљ за Србију кад се имају у виду огромне и објективне потребе за изградњом инфраструктуре. Проблематично је то што нацрт Фискалне стратегије не даје ни оквирну секторску структуру планираних улагања, због чега је практично немогуће утврдити колико је план остварив, а пошто приоритети нису јасно излистани није могуће ни дати поуздану оцену утицаја тих инвестиција државе на привредни раст у средњем року.

Средњорочна путања јавног дуга је реалистична – након пораста задужености на 60% БДП-а у овој години требало би да уследи постепено смањење јавног дуга. Избијањем пандемије Ковид-19 у 2020. прекинут је веома повољан тренд из периода непосредно пре кризе, током којег је јавни дуг Србије био чврсто постављен на силазну путању.² Рекордно велики дефицит опште државе условио је пораст јавног дуга у 2020. са 53,2% БДП-а на 58,2% БДП-а, при чему се пораст задужености земље очекује и у овој години. Према плану Владе, дефицит опште државе од 6,9% БДП-а требало би да повећа јавни дуг до краја 2021. на 60% БДП-а. То је нешто мањи скок задужености земље него што

² У периоду 2015-2019. јавни дуг Србије смањен је за великих 18 п.п. БДП-а (са 71,2% БДП-а на 53,2% БДП-а) за хваљујући снажном обарању фискалног дефицита, опоравку привредне активности и повољном утицају кретања на девизном тржишту (аперијација динара у односу на евро и амерички долар).

би се могло очекивати само по основу фискалног дефицита, који је основни фактор задуживања, и претпостављених макроекономских трендова. Међутим, постоји пар чинилаца који би донекле требало да успоре пораст јавног дуга у овој години, због чега Фискални савет начелно прихвата ову процену Владе. Најпре, постоје јасне индиције да би и у овој години могло да дође до неких превремених отплата дуга или финансирања текућих обавеза државе из постојећих новчаних депозита.³ Такође, по свему судећи и у 2021. години нас очекује блага реална апрецијација девизног курса, због чврсте решености НБС да очува номинални курс динара према еврџу. По том основу очекујемо умањење раста релативне задужености за 0,5-1 п.п. БДП-а. Процењујемо да би без помоћи ових привремених чинилаца јавни дуг на крају ове године износио приближно 62% БДП-а. С обзиром на то да смо планирано умањење дефицита опште државе у периоду 2022-2024. оценили као достижно, почев од 2022. требало би очекивати заокрет у кретању јавног дуга и његово постепено смањивање. Наша основна пројекција (Графикон 1) тек незнатно одступа од циљане вредности дуга на крају 2024. (55,5% БДП-а), због чега овај план Владе оцењујемо позитивно у техничком смислу.

Графикон 1: Фискални дефицит и јавни дуг (у % БДП-а), 2015-2024



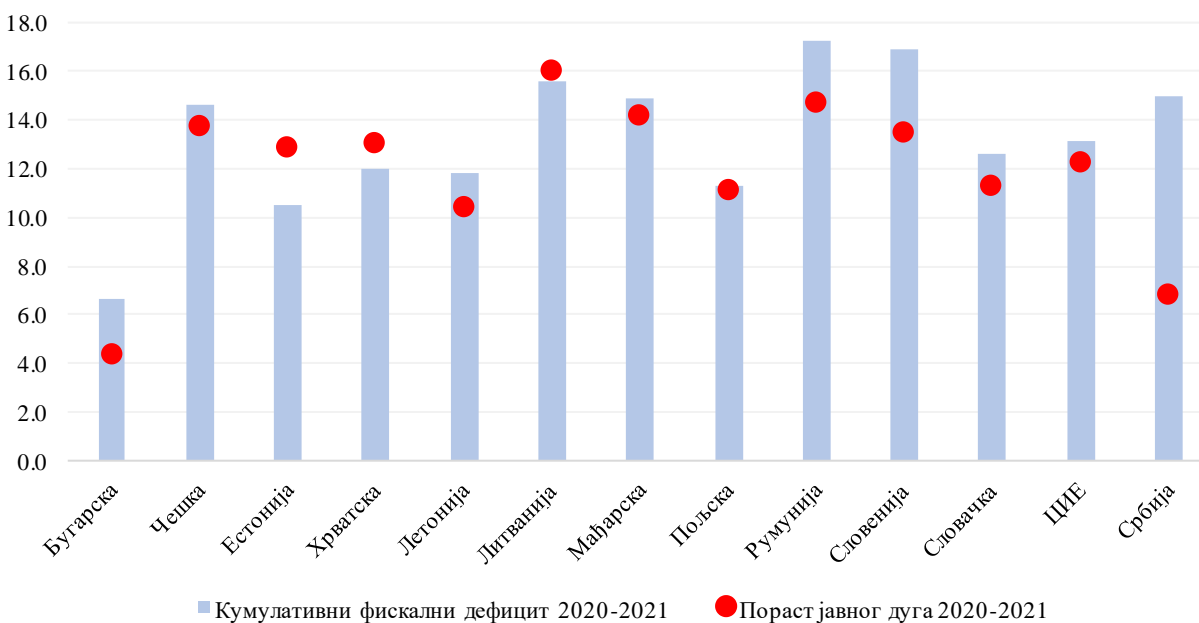
Извор: Обрачун Фискалног савета

Јавни дуг Србије је током 2020-2021. привремено порастао мање у поређењу са земљама ЦИЕ, иако је забележен натпросечно велики фискални дефицит. Уколико се посматра кумулативни дефицит опште државе у кризним 2020. и 2021. години, пандемија Ковид-19 је јавне финансије Србије барем једнако снажно погодила као и друге земље

³ На сличан начин је већ искоришћен део средстава који је држава приходовала од продаје Комерцијалне банке, кад је у децембру 2020. превремено отплаћен дуг Азербејдану од 172 млн евра, по основу кредита за изградњу деонице аутопута Љиг-Прелјина.

Централне и Источне Европе. Штавише, збирни мањак у буџету током ове две године био је и нешто већи у односу на просек ЦИЕ – 15% БДП-а у Србији наспрам 13,1% БДП-а. Међутим, као што се види на Графикону 2, прираст јавног дуга Србије у посматраном периоду требало би да буде готово упола мањи него у земљама ЦИЕ. Подсећамо, задуженост Србије би требало да порасте са 53,2% БДП-а у 2019. на 60% БДП-а на крају 2021. године, док ће дуг земаља ЦИЕ порастати с просечних 42,2% БДП-а на 54,4% БДП-а. Неколико чинилаца објашњава овај нешто бољи фискални резултат из угла кретања јавног дуга у односу на упоредиве земље, који је добрим делом ипак само привремен. Најпре, реални пад БДП-а у ЦИЕ у просеку је био за око четири пута већи него у Србији, што је директно допринело томе да наш јавни дуг порасте мање кад се мери релативно, у процентима БДП-а. Други важан, иако привремен, разлог је то што је динар једина валута у региону која је осетније реално ојачала у односу на евро (за 1,5%), док су друге валуте углавном реално ослабиле у прошлој години (највише мађарска форинта, за преко 5%). Уз велико учешће обавеза и еврима и доларима (скоро 70%), то је у случају Србије пропорционално знатно више успорило раст јавног дуга у односу на БДП (кретање реалног девизног курса је у већини земаља заправо гурало јавни дуг у супротном смеру). Такође, постоје индиције да се Србија током кризе у већој мери ослањала на постојеће новчане депозите за финансирање кризних издатака, што је такође највероватније само привремени ефекат на ниво јавног дуга.

Графикон 2: Кумулативни дефицит и пораст јавног дуга у 2020-2021 (у % БДП-а)



Јавни дуг од 60% БДП-а је превисок за Србију и стога је његово смањивање оправдан приоритет фискалне политике у средњем року. Упркос нешто повољнијем кретању јавног дуга од почетка кризе у односу на ЦИЕ, што је донекле умањило наш заостатак за овом групом земаља, Србија ће с јавним дугом од 60% БДП-а на крају ове године ипак бити једна од задуженијих земаља у региону. На први поглед та разлика не изгледа велико у односу на просечну задуженост ЦИЕ (нешто више од 5 п.п. БДП-а), али не треба изгубити из вида то да Србија у просеку плаћа знатно већу каматну стопу на јавни дуг

у односу на ову групу земаља – 3,5% наспрам 2,5%. Другим речима, наши трошкови финансирања јавног дуга од 60% БДП-а еквивалентни су сервисирању јавног дуга ЦИЕ од преко 80% БДП-а, што је превисоко. Историјски посматрано, показало се да се за земље на сличном нивоу развоја попут Србије дугорочно безбедним нивоом задужености може сматрати ниво јавног дуга испод 50% БДП-а – иако је вероватно могуће да је та граница одрживости тренутно благо подигнута због чињенице да су каматне стопе у претходном периоду биле на историјском минимуму. Премда се у нацрту Фискалне стратегије за 2022-2024. планира релативно скромно смањење задужености (на око 55% БДП-а), добро је што Влада за почетак препознаје ризике који произилазе из повишеног нивоа јавног дуга и истиче као приоритет његово постепено смањивање у предстојећем трогодишњем периоду. Фискално прилагођавање и обарање јавног дуга несумњиво је могло да буде и нешто брже, међутим, компаративна анализа потврђује да је предочени план начелно у складу с међународном праксом и квантитативно не одступа битно од средњорочних фискалних оквира других земаља ЦИЕ у које смо имали увид.

Фискални план за период 2022-2024. карактеришу неуобичајено велики ризици, како из спољашњег, тако и из унутрашњег окружења. Поред чињенице да поједини делови средњорочног плана из нацрта Фискалне стратегије нису довољно кредибилни, због чега би фискална кретања у одређеној мери могла да одступе од пројектованих, чињеница је да се Нацрт припрема у тренутку још увек великих неизвесности у погледу будућих економских трендова. Кључна непознаница и даље је ток пандемије Ковид-19, која у Србији и Европи тренутно јењава, али у појединим деловима света још увек букти и појављују се нове варијанте вируса које би у теорији могле чак да доведу у питање и ефикасност постојећих вакцина. Стога иако епидемиолошка ситуација локално изгледа много повољније него на почетку ове године, још увек постоји могућност да дође до одређених погоршања у кратком року и додатног притиска на јавне финансије. Чини се да и релативно нагли опоравак, који је добар из угла изгледа за раст БДП-а у кратком року, носи одређену дозу фискалних ризика. Наиме, на међународној сцени увелико траје стручна дебата о томе да ли је изненадни раст инфлаторних притисака и убрзање инфлације у развијеним привредама пролазни или трајнији феномен. Уколико је трајнији то може бити лоша вест за земље у развоју попут Србије, јер ће нужно довести до раста каматних стопа у условима повишеног јавног дуга у огромној већини земаља. Рефинансирање дугова који ће почети да пристижу на наплату у наредном периоду по неповољнијим условима може ставити домаће јавне финансије на додатни притисак. На све то би требало додати и неке домаће фискалне ризике, попут стално присутне опасности од појаве додатних буџетских трошкова за покривање губитака неререформисаних јавних и државних предузећа, или доласка на наплату казни и пенала из судских процеса који се тренутно воде против државе Србије. Анализа заснована на S0 индикатору краткорочне фискалне одрживости, која је приложена у Нацрту, такође потврђује постојање повећаног ризика од појаве одређених фискалних изазова у кратком року.

Планирану путању фискалних дефицита у Нацрту би зато требало схватити као горњу границу при изради ревидиране Фискалне стратегије и буџета за 2022. годину. Средњорочни план у нацрту Фискалне стратегије за 2022-2024. готово је идентичан као план из Фискалне стратегије за период 2021-2023 – само је све померено за годину дана. Наиме, у том документу је у овој години такође био планирано дефицит опште државе од 3% БДП-а и његово даље смањивање до 1% БДП-а следеће две, али је недуго након његовог усвајања Влада изашла с новим антикризним програмом и промењеним политикама.

Резултат тога је био априлски ребаланс буџета Републике и повећање планираног дефицита у овој години на 6,9% БДП-а и наставак раста јавног дуга. Фискални савет сматра да је такав сценарио сада неопходно избећи, то јест да би планирану путању дефицита из нацрта Фискалне стратегије требало третирати као горњу границу у 2022. и средњем року. До октобра и израде ревидиране Фискалне стратегије свакако би требало да буде јасније с каквим се економским изгледима се улази у 2022. и шта је потребно урадити да би се то и постигло. Уколико се испостави да преовлађује утицај негативних ризика, циљани дефицит опште државе у 2022. би требало задржати на 3% БДП-а уз планирање политика тако да остане довољно фискалног простора за фискалне мере у случају ванредних околности. То подразумева чврсту контролу расхода за зараде, само законско усклађивање пензија, уздржавање државе од неких набавки које немају јасан утицај на привредни раст (нпр. набавке у сектору безбедности) и др. У случају да се почетком 2022. поново јави потреба за неким селективним програмом помоћи за привреду и грађане, на овај начин би се избегла ситуација из ове године кад је фискални дефицит више него удвостручен само неколико месеци након што је буџет био усвојен. Супротно, ако се током наредних неколико месеци испостави да су економски изгледи позитивнији, Фискални савет сматра да би средњорочни план могао да буде и нешто рестриктивнији а обарање јавног дуга амбициозније. Искуство из још увек актуелне кризе представља најбољи доказ зашто је важно без непотребних одлагања вратити јавне финансије у ред, и колико је заправо важно да држава има довољно фискалног простора за ефикасну и брзу реакцију у ванредним околностима.

2. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2022. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2023. И 2024. ГОДИНУ

Средњорочно фискално прилагођавање ће се највећим делом спроводити на расходној страни буџета. Фискалном стратегијом је пројектовано смањење расхода опште државе са 48,7% БДП-а у 2021. на 41,6% БДП-а до краја 2024. године (Табела 2). Највећи део овог умањења – више од половине – догодиће се аутоматски, након што се сви једнократни трошкови пандемије „ишчисте“ из буџета. Завршетак програма подршке привреди и становништву главни је узрок пада субвенција и осталих текућих расхода (за 2,5% БДП-а), док је смањење робе и услуга и делимично капиталних расхода (0,9% БДП збирно) последица престанка ванредних набавки у здравству. Уз то, трошкови камата опадају (за 0,3% БДП) као последица планираног смањења фискалног дефицита и јавног дуга. Други извор пројектованог умањења јавне потрошње трајне је природе и потиче од умерене индексације плата и пензија (које ће расти спорије од БДП-а), смањења релативног удела јавних инвестиција и субвенција.

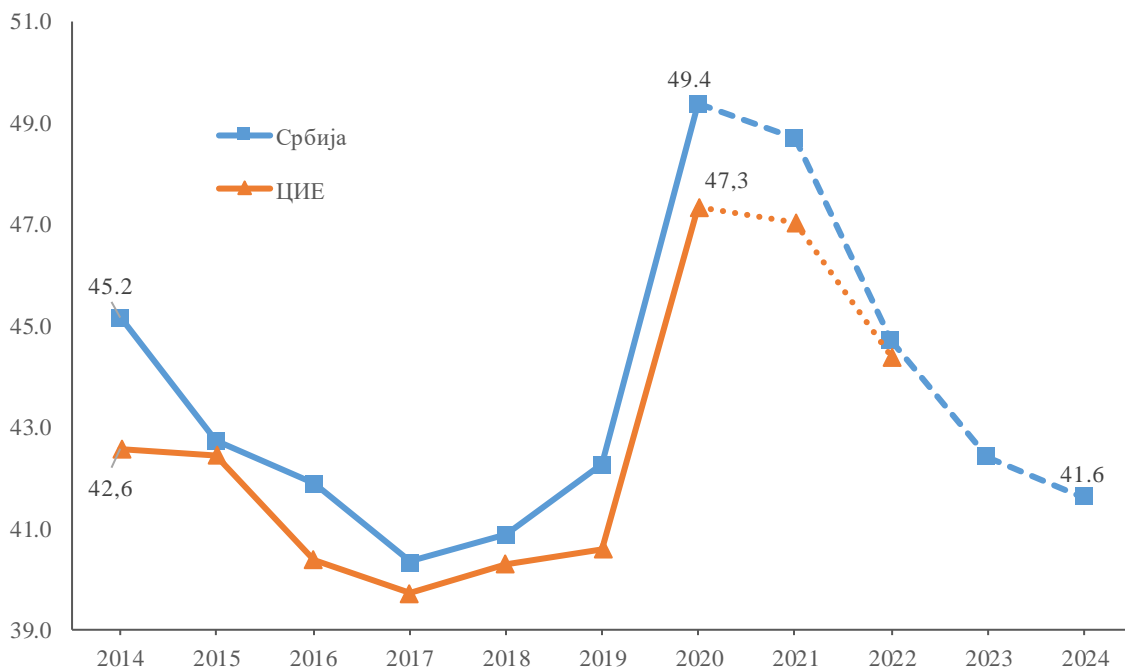
Табела 2: Пројекције јавних расхода, као % БДП-а

	2021.	2022.	2023.	2024.	Разлика 2024/21
ЈАВНИ РАСХОДИ	48,7	44,7	42,4	41,6	-7,1
Текући расходи	40,9	37,4	35,8	34,9	-6
Расходи за запослене	10,4	10,2	9,9	9,7	-0,7
Куповина робе и услуга	8,1	7,9	7,5	7,2	-0,9
Камате	1,9	1,8	1,7	1,6	-0,3
Субвенције	3,7	2	1,8	1,7	-2
Социјална помоћ и трансфери	14,5	14,1	13,7	13,5	-1
од чега: Пензије	10,4	10,3	10,1	10	-0,4
Остали текући расходи	2,3	1,4	1,2	1,2	-1,1
Капитални расходи	7,2	7,1	6,2	6,3	-0,9
Нето буџетске позајмице	0,4	0,1	0,1	0,1	-0,3
Активирани гаранције	0,2	0,3	0,2	0,2	0

Извор: Министарство финансија, Фискална стратегија 2022-2024

Релативни пад јавне потрошње проистекао би из споријег раста издатака од раста привредне активности, што је добар циљ за Србију. Кључни задатак државе у периоду који следи биће да са окончањем ванредних околности изазваних пандемијом осигура да из буџета могу да се плаћају сви потребни (и рационално одмерени) расходи а да се, истовремено, укупна јавна потрошња чврсто контролише и врати на одрживи ниво. То, судећи по пројекцијама из нацрта Фискалне стратегије 2022-2024. јесу циљеви Владе Србије, будући да је предвиђено да се јавна потрошња 2023. године практично спусти на (преткризни) ниво из 2019, када је износила нешто више од 42% БДП-а. Оцењујемо да је ово прихватљива брзина повратка на преткризни ниво, имајући у виду озбиљност и економске размере пандемије. Стратегија, притом, предвиђа додатно „затезање“ и у 2024. години (реда величине 0,8 п.п. БДП) чиме би укупни ниво јавне потрошње требало да се спусти чак и испод преткризног нивоа. Да је планирана путања јавне потрошње добар циљ за Србију потврђују и упоредне анализе из којих се види да би се већ од 2022. државна потрошња Србије спустила на ниво просека ЦИЕ, што се није догодило ниједном у протеклих десет година (Графикон 3).

Графикон 3: Потрошња консолидоване државе Србија и ЦИЕ, у % БДП-а



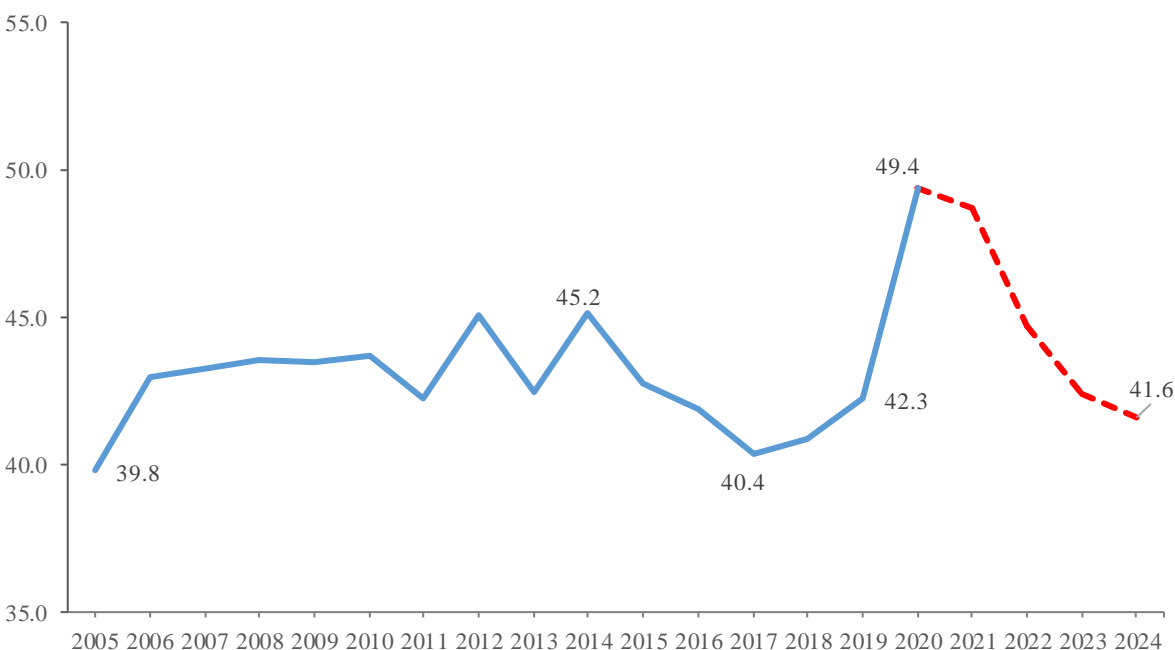
Напомена: Испрекидана линија за Србију односи се на пројекције из Стратегије а за ЦИЕ на пројекције Европске комисије (*AMECO database*)

Похвално је то што се предвиђа и унапређење структуре јавне потрошње. Структурне промене унутар расходне стране буџета најбоље се могу илустровати поређењем стања пре и после пандемије (2024). У поређењу с 2019. годином највеће релативно смањење претрпеће текућа потрошња (2 п.п. БДП-а), од чега је најважније поменути расходе за пензије, камате и субвенције који ће се смањити, али и плате које би требало тек умерено да расту. То је важна промена будући да је неодрживо кретање ових расхода било један од главних узрока лоших фискалних перформанси Србије у претходној економској кризи. Зараде у јавном сектору су, као и пензије, арбитарно увећаване, док су субвенцијама издашно и без контроле подржавана јавна предузећа која неуспешно послују. Подједнако је важно то што се планира да релативни пад текуће потрошње буде праћен растом најпродуктивнијих издатака – јавних инвестиција, и то за безмало 30% (са 4,9% БДП из 2019. на 6,3% БДП у 2024. години). Повећање капиталних расхода није потребно само из угла привредног раста већ и због ниског квалитета инфраструктуре, превасходно у сферама које директно утичу на квалитет живота грађана (комунална мрежа, управљање отпадом, квалитет ваздуха и др) о чему је Фискални савет више пута писао у последњих неколико година.

Добри квантитативни циљеви из Стратегије нису поткрепљени адекватним политикама, услед чега постоји ризик да се не остваре. Висок ниво јавне потрошње представљао је главни окидач кризе јавних финансија у периоду 2008-2013. Подсећамо, тада је јавна потрошња достигла свој максимум у 2014. години (премашила 45% БДП-а, вид. Графикон 4), што је уједно био главни разлог да се након бројних одлагања отпочне са фискалном консолидацијом. Та криза се фундаментално разликује од текуће али нам нуди

важне лекције за будућност. Чини се да Влада овога пута планира да избегне грешке које су прављене у прошлој кризи које би (пре или касније) поново захтевале болне резове, на чему треба и истрајати. У техничком смислу, оцењујемо да су пројекције расхода у Стратегији објективно урађене. То значи да би укупна јавна потрошња у периоду 2022-2024. требало да прати планирану путању, под условом да не дође до већих екстерних поремећаја и да се епидемиолошка ситуација стабилизује. Разлога за забринутост ипак има. Изражен је ризик, наиме, да ефекти неких реформи не буду учинковити колико се очекује (реструктурирање јавних предузећа), док би спровођење других мера (попут увођења платних разреда и флексибилнијег запошљавања) могло да повећа буџетске расходе изнад планираног нивоа. Те три реформе, иако суштински најважније за планирану стабилизацију јавних финансија, нису довољно детаљно образложене у нацрту Фискалне стратегије, што додатно улива неизвесност у погледу пута којим ће се кренути и какве ће последице оставити на буџет. Ризик видимо и у томе што Нацрт не нуди адекватан одговор на висока и растућа издвајања за казне и пенале, нити потенцијалне расходе по том основу укључује у фискални оквир иако већ сада постоје објективни параметри на основу којих би они (макар угрубо) могли да се процене и алоцирају по годинама.

Графикон 4: Јавни расходи у Србији, у % БДП-а



Извор: Министарство финансија

2.1. Оцена пројектоване путање расхода за запослене

Као један од главних средњорочних циљева Влада је издвојила умерени раст плата у јавном сектору, што Фискални савет снажно подржава. Стратегијом је експлицитно наведено да ће се „с обзиром на ограничен фискални простор у наредном периоду зараде повећавати умерено и уз контролу водећи рачуна о њиховом учешћу у БДП“⁴. Ово опредељење нашло је место у детаљним трогодишњим фискалним пројекцијама изнетим у овом документу: планирано је смањење фонда плата опште државе са 10,4% БДП

⁴ Нацрт Фискалне стратегије за 2022. са пројекцијама за 2023. и 2024. годину, стр. 45.

у 2021. на 9,7% БДП у 2024. години. То у основи значи да се Влада обавезала да ће номинални раст масе плата у трогодишњем периоду бити нижи од 5% просечно годишње, што је спорије од номиналног раста БДП-а (који ће према проценама из Стратегије у просеку бити нешто већи од 7%). Трошкови зарада од 9,7% БДП-а добар су средњорочни циљ за Србију из најмање два разлога. С једне стране, тај ниво је фискално одговоран што значи да не представља превелико оптерећење за буџет; с друге, запосленима омогућава предвидљивост будућих примања уз благо увећање куповне моћи. Пошто су зараде, уз пензије, најважније фискално сидро, кључно за стабилност у будућем периоду биће да се Влада придржава планиране и описане динамике, тј. раста укупних зарада у складу с могућностима привреде.

Уколико држава благовремено не успостави системско решење за плате, ови расходи ће готово извесно пробити планирани средњорочни оквир. Поменули смо да је средњорочни лимит за зараде добро постављен. Ипак, добри квантитативни планови за зараде били су карактеристика свих претходних Стратегија али су сваки пут, по правилу, пробијени – што је ризик који и даље није отклоњен. Држава ни у доба пре пандемије (2016-2019), када су привреда и јавне финансије били у мирнијим водама, није успевала да очува масу зарада у оквирима трогодишњих лимита из Стратегије – просечно годишње пробијање фонда плата износило је 0,6 п.п. БДП. Пандемија је показала да је држава у кризним временима још мање успешна у зауздавању ових трошкова, будући да се пробијање трогодишњих циљева (у 2020. и 2021. години) практично удвостручило (Табела 3). У наредне три године биће подједнако тешко очекивати зауздавање ових расхода јер је и даље неизвесно када ће се пандемија завршити, а тај задатак ће додатно отежати и избори у 2022. који по правилу повећавају преференцију Владе да увећава примања запослених у јавном сектору. Кључни начин да држава испоштује лимите из Стратегије јесте да напokon успостави системско решење које ће онемогућити дискреционе секторске повишице, што је у основи и препознато у Стратегији. То системско решење јесу платни разреди, који се као важна реформа најављују још од 2015. године али се њихова имплементација из године у годину одлагала. Проблем са актуелном Стратегијом (2022-2024), међутим, је у томе што она не нуди чврсте рокове у оквиру којих би нови систем зарада требало да функционише, нити садржи минимум потребних информација о карактеристикама система које држава планира да успостави (нпр. висину основице, секторски обухват, третман носилаца јавних функција и др). Све док пројектована путања расхода за зараде не уважи ефекте крупних реформи које се у овом домену очекују, не можемо је оценити кредибилном.

Табела 3: Маса плата у државном сектору – планови и реализација (% БДП)

	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.*
Средњорочни циљ из Фиск. стратегије	8,5%	8,6%	8,3%	9,2%	9,6%	9,2%
Остварење	9,2%	9%	9,2%	9,5%	10,6%	10,4%
Пробијање (остварење - план), у п.п.	0,7	0,4	0,9	0,3	1,0	1,2
Просечно пробијање	0,6 п.п. БДП-а				1,1 п.п. БДП-а	

* - Остварење у 2021. апроксимирани смо последњим ревидираним фискалним планом за ту годину, изнетом у Фискалној стратегији за 2022. са пројекцијама за 2023. и 2024. Напомена: средњорочни циљ за 2017. узет је из ФС за 2015. са пројекцијама за 2016. и 2017; за 2018. из ФС за 2016. са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, итд.

Плате у државном сектору су од почетка кризе снажно увећане, а сада се најављују додатне повишице услед којих би чак и овогодишњи оквир зарада лако могао бити пробијен. Подсећамо, од априла прошле године зараде медицинских радника трајно су увећане за 10%, док су у текућој години њихове плате додатно повећане за још

5%. Повећање плата у 2021. добили су и остали запослени у државном сектору и то од јануара 3,5% а онда од априла додатних 1,5%, а поврх тога запослени у Војсци добили су додатно повећање од 10% у просеку. Кумулативно повећање фонда зарада у општој држави у 2020. и 2021. износиће готово 20%⁵, што значи да ће трошкови плата буџетских корисника у ове две године да порасту више него двоструко брже од номиналног БДП-а одакле се тај раст у основи финансира. Проблем с платама у државном сектору, осим тога што у овом моменту претерано оптерећују јавне финансије је и чињеница да су и даље осетно (за око 20%) веће него у приватном сектору – а та разлика не може бити објашњена разликом у образовној структури. Додатно забрињава и то што се у јавности последњих дана, уместо најаве о сужавању јаза у односу на зараде у приватном сектору, наговештава ново повећање плата у јавном сектору крајем године, мимо свих увећања која су ушла у фискални оквир за 2021. Уколико се то заиста и обистини⁶ лимит за зараде ће већ у текућој години бити пробијен, чиме би се обесмислила основна функција Стратегије као чврстог фискалног сидра.

Планирану путању масе зараде не можемо сматрати кредибилном и због тога што нису узети у обзир ефекти важних реформи које ће се у овој области десити. Крупна промена која директно утиче на масу зарада – а која је у нацрту Стратегије само декларативно поменута – јесте успостављање јединствених платних разреда. Реформа система зарада најављена је као носећи реформски правац још 2014, на самом почетку тадашње фискалне консолидације. Први конкретни помаци начињени су 2016. године, када је усвојен кровни пропис у овој области (Закон о систему плата у јавном сектору). Уследило је усвајање секторске регулативе за јавне службе – здравство, просвету, социјалну заштиту – и неке друге сегменте, што је употпуњено објављивањем Каталога радних места који је, барем за сада, још увек у радној фази. Све то је улило оптимизам да ће нов, јединствен и правичан систем, у блиској будућности почети да се примењује – али се то до данашњег дана није догодило јер најважнији елементи још нису објављени. Фискална стратегија је кључни трогодишњи реформски документ где би по природи морали да се детаљније опишу и разраде обриси новог система – што ни овога пута није случај. Нацрт Стратегије за 2022-2024, наиме, не нуди дефинитивни одговор на питање да ли ће у заједнички систем (јединствена основица и распон коефицијената) ући војска и полиција као што се иницијално планирало⁷, нема речи о висини основице, није познато када ће бити извршено (и објављено) вредновање радних места, није поменуто када се може очекивати регулатива за носиоце јавних функција, и др. У практичном смислу нацрт Стратегије осим генеричке најаве да би *„примена новог реформисаног система требало да започне у*

⁵ Део повећања масе зарада у 2020. и 2021. дугује се и повећању броја запослених које је највећим делом забележено у здравству.

⁶ Такав развој ситуације не би био преседан – сваке године се, почев од 2016, крајем године додељују бонуси и/или трајно увећавају плате у неким секторима. Најсвежији пример јесте већ поменуто овогодишње увећање зарада у Војсци за 10% које је у фискални оквир укључено у априлу, иако је само четири месеца пре тога у Скупштини усвојен буџетски оквир за 2021. у коме није било ни помена о овој мери.

⁷ Ово питање је, између осталог, важно због тога што су за неке делове безбедносног система – конкретно, за полицију – у међувремену усвајани секторски прописи који одудару од претходно дефинисане заједничке регулативе. Отуда се намеће питање да ли ће Влада истрајати на увођењу суштински јединственог система или не.

постпандемијском периоду⁸ не даје чак ни грубу квантификацију новог система, због чега није могуће оценити прецизно када ће се и у ком износу законске измене прелити на фонд плата. Средњорочни лимити масе зарада арбитрарно су пројектовани након 2021. године (просечна стопа раста мања од 5%) што наводи на закључак потенцијални ефекти реформе уопште нису ни узети у обзир. С друге стране, емпиријске анализе и искуства других земаља показују да успостављање новог система зарада – уколико заиста успостави правичније међусекторске паритете и довољно широк распон између најниже и највише зараде – по правилу доводи до повећања укупних трошкова рада у државном сектору.

Паралелно с увођењем новог система плата држава би морала да унапреди механизам за управљање бројем и структуром запослених. Управљање бројем запослених у Стратегији 2022-2024. описано је са нешто више детаља него што је то био случај са реформом плата. Конкретно, флексибилније запошљавање с којим је увођењем започето крајем прошле године⁹ употпуњено је сада новом мером, а она подразумева дозволу да државни органи могу повећати број стално запослених највише до 1% у односу на ниво с краја 2020. године. Иако се ради о помаку у добром правцу, сматрамо да ова мера нема капацитет да значајно унапреди затечену, релативно неповољну, структуру запослености у сектору државе. Прво, уколико претходно поменуто ограничење преведемо на бројеве, долазимо до закључка да ће број запослених на неодређено моћи да се повећа за највише 4.300 људи. То је потребан али не и довољан услов да се надомести укупан мањак људи у државном сектору, који према нашим рачуницама износи најмање двоструко више. Мањкове стално запослених смо идентификовали у здравству, Пореској управи и Управи царина, службама за управљање ЕУ фондовима, инспекцијским службама и др, а они у збиру превазилазе 10.000 људи. Друго, процес управљања бројем запослених и даље остаје централизован, будући да ће буџетски корисници и даље морати да траже одобрење Комисије уколико желе да запосле више од 70% људи који су их напустили у претходној години. То, узимајући у обзир претходно поменути лимит, значи да ће само неки од буџетских корисника моћи да рачунају на попуњавање свих упражњених места – велики број ће наставити да бележи одлив квалификованог кадра што није добро. Због свега поменутог, препоручујемо Влади да прекине праксу дискреционог повећања зарада постојећим радницима у јавном сектору, а да тај буџетски простор искористи како би – у границама предвиђене трајекторије укупног фонда плата – дозволила додатно запошљавање кадрова на оним местима где су мањкови најочигледнији.

Потпуни прелазак на децентрализовано управљање кадровима биће смислено само ако има упориште у прецизним плановима по свим појединачним институцијама. Иако нацрт Стратегије за период 2022-2024, као неколико претходних верзија овог документа, то не предвиђа, сматрамо да би у наредних годину (до годину и по) дана требало израдити прецизне планове броја и структуре запослености у складу с објективним потребама државе. Након прошлогодишњег ублажавања забране

⁸ Фискална стратегија за 2022. са пројекцијама за 2023. и 2024. годину, стр. 45. Овакав, исувише општи и недоречен приступ, сретали смо и у ранијим Фискалним стратегијама, што је по правилу доносило само нова одлагања.

⁹ Крајем прошле године измењен је Закон о буџетској систему, а новина је то што се буџетским корисницима омогућава да у периоду 2021-2023. без дозволе Комисије запосле нове раднике уколико број новоангажованих људине прелази 70% броја оних који напуштају институцију или одлазе у пензију. Дозвола Комисије је потребна уколико број нових радника прелази поменутих 70% оних који одлазе по било ком основу, чиме је задржан одређени степен централизације читавог процеса.

запошљавања, а пре него што потпуно буде укинута, потребно је створити предуслове да се систем што безболније уведе у трајно одрживо стање које би подразумевало да се кадровима поново управља коришћењем основних алата – систематизација и кадровских планова, које би изнова требало да се ревидирају за највећи број буџетских корисника. Како би тај систем заиста и профункционисао у пракси, потребно је да се ови акти ураде на основу функционалних анализа потребног броја запослених и њихових квалификација за све делове опште државе. Ова важна активност најављивана је више пута у протекле две деценије, али тај процес до данашњег дана није спроведен до краја у форми која може да послужи као основа за корените промене.¹⁰ Следећа (2022) година зато ће бити кључна да се све те анализе заврше, јер управљање бројем запослених у државном сектору не може да почива на садашњим арбитрарним плановима који се одређују ретроактивно у односу на претходну годину, баш као што није могло да почива ни на забрани запошљавања у периоду након окончања фискалне консолидације.

2.2. Оцена средњорочног плана јавних инвестиција

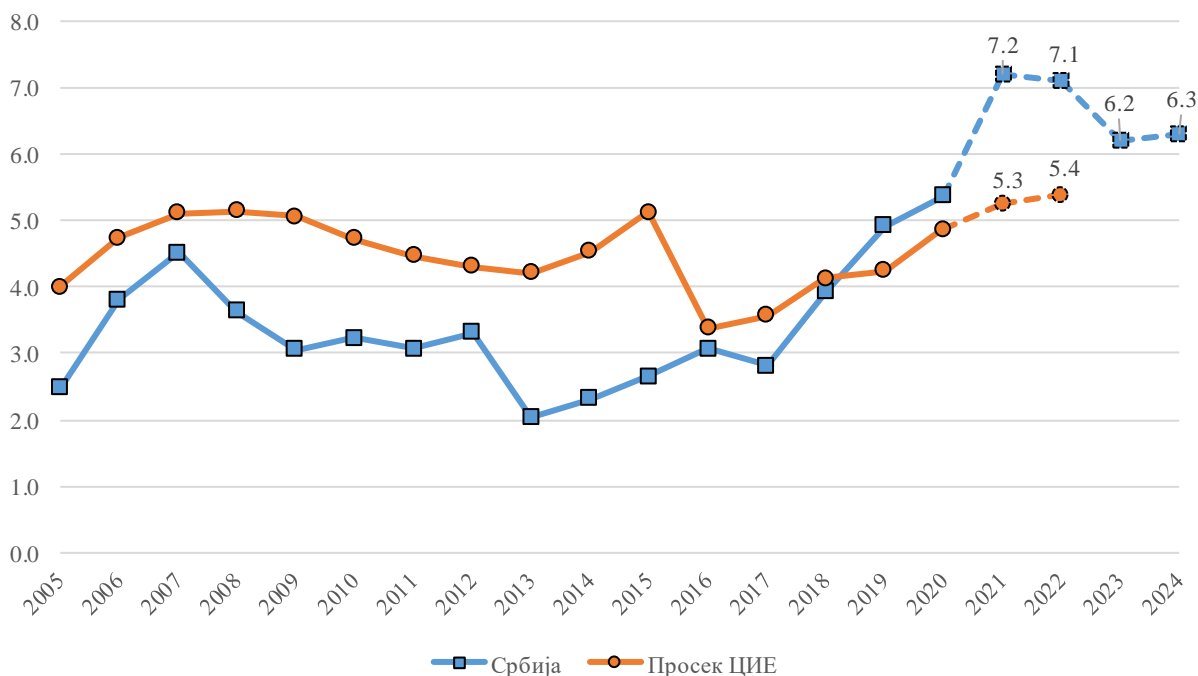
Нацрт Фискалне стратегије најављује реализацију новог инвестиционог циклуса, величине 15 млрд евра, што Фискални савет условно подржава. Нови план управљања јавним финансијама у периоду до 2024. године указује да се држава одлучила за осетно повећање јавних инвестиција. Наиме, средњорочни фискални оквир (2021-2024) подразумева достизање до сада незабележених нивоа јавне инвестиционе потрошње од преко 6,5% БДП-а у просеку годишње, а преведено у апсолутне бројеве, план подразумева да ће држава у посматраном периоду инвестирати готово 15 млрд евра. Повећање јавних улагања, годинама уназад, била је једна од основних препорука Фискалног савета креаторима економске политике, а то је било базирано на потреби да се подстакне привредна активност и унапреди низак квалитет инфраструктуре у Србији. Посматрано из тог угла, предложени средњорочни ниво јавних улагања представља, у начелу, добар оквир за постизање тих циљева. Међутим, сами детаљи инвестиционог плана (приоритети, секторска структура, листа пројеката) нису довољно разрађени што значајно умањује кредибилност постављених циљева. На пример, није познато да ли ће планирани пораст јавних инвестиција, као што је то био случај у последњих неколико година, почивати добрим делом на расту улагања у безбедносном сектору, чији ефекти у погледу убрзања привредног раст нису велики, или ће се државе преоријентисати на тзв. *Зелену агенду* и снажно повећати инвестиције у изградњу запостављене комуналне инфраструктуре, што би поред доприноса расту, унапредило и квалитет живота свих грађана. Без јасно дефинисаних циљаних нивоа улагања по секторима, подржаним конкретним списком пројеката, није

¹⁰ Последње званичне документе који имају форму функционалних анализа урадила је Светска банка на подацима за 2015. годину. Ове анализе су, међутим, општег карактера, а секторски закључци су суштински сведени на указивање на генералне проблеме који су дуго познати. Као такве, ове анализе могу се третирати као полазна основа за дубља истраживања, али не и као носеће реформски документи. Тако су, рецимо, главне препоруке за сектор образовања: „извршити консолидацију мреже школа где је могуће“, „повећати административну продуктивност (кроз редуковање процедура) и проценити изводљивост консолидације администрације у мањим школама...“ (извор: *World Bank (2020), Invest in Education Early, Smartly and For All*, стр. 41). За сектор здравства у одељку препорука указује се на потребу да се „изврши процена људских ресурса, с фокусом на: i) политику, регулаторни оквир и планирање, ii) менаџмент и управљање перформансама, и iii) мониторинг и евалуацију“ (извор: *World Bank (2020), Delivering Health Services Efficiently for Serbian People*, стр. 50). Сличне, углавном уопштене, формулације срећу се и за остале сегменте (социјалну заштиту, Пореску управу, централну државну администрацију).

могуће адекватно сагледати јавну инвестициону политику државе – тј. утврдити њену реалистичност, оценити усклађеност са инфраструктурним потребама земље и проценити могуће ефекте по привредну активност. Из тог разлога, предложени план јавних инвестиција, Фискални савет не може безрезервно да подржи.

Фискалним оквиром за период 2021-2024 предвиђају се рекордно високи издаци за јавне инвестиције, који ће у просеку премашити 6,5% БДП-а годишње. Нацрт Фискалне стратегије за период 2022-2024. предвиђа веома динамичну инвестициону активност државе. Укупни издаци за јавне инвестиције пројектовани су на 7,1% БДП-а у 2022. и 6,2% односно 6,3% БДП-а у 2023. и 2024. години. Ако томе прикључимо и планирана, рекордно висока, улагања у текућој години од 7,2% БДП-а, долазимо до закључка да би просечан ниво капиталних издатака у периоду 2021-2024. могао да износи 6,7% БДП-а годишње. Реч је о нивоу јавне инвестиционе потрошње који је без преседана у последњих готово двадесет година (Графикон 5). Виши је, наиме, не само од нивоа из преткризне 2019. године (4,9% БДП-а), већ осетно премашује и планирана улагања у упоредивим земљама ЦИЕ (5,3% БДП-а у 2021. и 5,4% БДП-а у 2022. години).

Графикон 5: Кретање јавних инвестиција у Србији и земљама ЦИЕ



Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН и Амесо

Напомена: испрекидана линија за Србију односи се на пројекције из Стратегије (извор је Министарство финансија). Испрекидана линија за ЦИЕ јесу пројекције Европске комисије за ову групу земаља (AMECO database)

Циљани нивои јавне инвестиционе потрошње начелно одговарају потребама Србије. Повећање капиталних расхода и достизање високих нивоа јавне инвестиционе потрошње, годинама уназад, били су једна од главних препорука које је Фискални савет упућивао носиоцима економске политике. То је било важно у претходном периоду када су јавна улагања била недопустиво ниска (нпр. само 2% БДП-а у 2013. години) али је врло

важно и сада када је потребно подстаћи привредни раст након изласка из кризе изазване пандемијом Ковид-19. Наиме, темпо привредног опоравка на глобалном нивоу – што ће снажно утицати и на нашу привреду – још увек је под знаком питања, а раст јавних инвестиција, под условом да буде вођен растом улагања у инфраструктуру, представља најбољи начин да се подстакне економски раст у наредним годинама. Поред тога, стање и квалитет готово свих видова инфраструктуре (а посебно комуналне и здравствене) у Србији прилично је лоше и да би Србија смањила заостатак који у том погледу има за земљама ЦИЕ неопходно је да јавне инвестиције у дужем периоду буду изнад просека ових земаља – што предложени оквир јавних улагања, у начелу, подразумева. Уз то, сличне нивое јавних инвестиција, од преко 6% БДП-а, бележиле су и поједине земље ЦИЕ (нпр. Хрватска) што се догађало у периоду убрзане изградње базичне инфраструктуре – а управо то је сада случај са Србијом. Дакле, постављени средњорочни циљеви јавне инвестиционе политике примерени су Србији јер имају значајан потенцијал за убрзање привредног раста, али и унапређење стања инфраструктуре и подизање квалитета живота њених грађана.

Међутим, пројектовану динамику државних инвестиција не можемо безрезервно да подржимо пошто у нацрту Стратегије нису јасно дефинисани приоритети на којима она почива. Да би предложени план јавних инвестиција био (технички) потпун, потребно је да се поред дефинисања укупног нивоа улагања које држава планира да реализује, прикаже и њихова структура. Другим речима, Фискална стратегија као носећи документ трогодишње фискалне политике, морала би по својој природи да укаже на конкретне области које је Влада изабрала као приоритетне да у њих усмери новац пореских обвезника. Нацрт Стратегије 2022-2024, међутим, не квантификује приоритете јавних улагања у предстојећем периоду, већ констатује да ће се улагати у практично све области у којима је држава кључни актер (саобраћајна инфраструктура, комунална и водна инфраструктура, култура, здравство, образовање, одбрана и др). Неспорно је, с једне стране, да су у свим побројаним областима потребна већа улагања. Ипак, с друге стране, од носилаца економске политике се очекује да одреде њихов релативан значај, утврде и квантификују приоритете из чега би требало да проистекне листа пројеката чије је финансирање најургентније. Примера ради, Фискална стратегија требало би да пружи јасан одговор на питање колики износ у оквиру укупних инвестиција ће бити усмерен у изградњу путева, колики у заштиту животне средине а колики у опремање војске и полиције. Недостатак јасно дефинисаних приоритета у једном од најважнијих планских докумената државе тешко може да се оправда, посебно сада када Влада предлаже снажно прилагођавање текуће потрошње уз истовремено повећање инвестиција које бележе историјски највише нивое (реда величине од скоро 15 млрд евра у периоду 2021-2024). У условима ограниченог фискалног простора, адекватан избор пројеката (базиран на темељним анализама) нема алтернативу, будући да је потребно издвојити оне који неупитно могу да постигну највећи утицај на квалитет живота грађана, а последично и привредни раст. На крају, изостанак секторског прегледа, поред тога што онемогућава процену утицаја на привредни раст и квалитет живота, обесмишљава сваки покушај да се оцени реалистичност предложеног инвестиционог плана.

Влада би требало јасно да се одреди према инвестиционим приоритетима и да прикаже (макар) оквирну структуру планираних улагања у Ревидираној стратегији. Треба рећи да је разумљиво да званични планови, посебно они који покривају рок дужи од једне године, из објективних разлога не садрже прецизну динамику радова и планирану потрошњу средстава по појединачним пројектима. Међутим, нема препреке да држава у

Стратегији јавно прокламује циљани ниво инвестиција по кључним друштвеним областима (као што су саобраћајна инфраструктура, комунална инфраструктура, здравство и образовање, култура, безбедност и др). Један од разлога за то видимо у томе што се државни званичници често у јавности позивају на инвестициони план „Србија 2025“ вредан 14 млрд евра¹¹, који и даље није објављен као конкретни плански документ – а који је, чини се, носилац будуће инвестиционе активности државе. Уколико је то заиста случај, Фискална стратегија би по својој природи морала да садржи барем основне елементе тог плана и увек их са средњорочним пројекцијама капиталних расхода, тим пре што покрива убедљиво највећи део периода до 2025. године. Због тога позивамо Владу да се у Ревидираној стратегији: 1) јасно одреди према приоритетима јавне инвестиционе политике, 2) пружи конкретне (квантитативне) циљеве секторских улагања у средњем року и 3) представи пројекте на којима ће инвестициони план почивати. На тај начин пружио би се кредибилитет представљеном средњорочном плану јавних улагања, а уједно би се створила могућност да се анализира његова учинковитост.

Приликом дефинисања секторске структуре јавних инвестиција посебно би требало водити рачуна о инфраструктурним потребама земље. Основна препорука Фискалног савета, на којој инсистирамо годинама уназад, јесте да се политика јавних инвестиција напоскон стави у функцију побољшања основне инфраструктуре у Србији, чије је стање осетно лошије него у упоредивим земљама ЦИЕ. На тај начин, искористио би се њихов пун потенцијал да подстакну раст БДП-а, што је посебно важно у условима још увек неизвесног опоравка глобалне економије након актуелне кризе. Фискални савет је већ указао на пожељну структуру јавних инвестиција: наше анализе показале су да би за Србију одговарајући ниво улагања у физичку инфраструктуру требало да износи најмање 5-5,5% БДП-а на годишњем нивоу. При томе, треба водити рачуна да се задовоље различите секторске потребе, што у пракси значи да би поред наставка улагања у саобраћајну инфраструктуру, посебну пажњу требало посветити другим важним, а дуго времена запостављеним областима, попут изградње комуналне инфраструктуре, али и здравствене и образовне инфраструктуре. Први помаци у овим областима су се већ сада назирати – држава је у 2021. години по први пут планирана нешто већа улагања у заштиту животне средине (она су последњим ребалансом буџета предвиђена на нешто мање од 200 млн евра), док су у 2020. и 2021. години повећане инвестиције у области здравства (доминантно услед потреба сузбијања пандемије) и у нешто мањем обиму просвете. Прелиминарне анализе и објективне потребе налажу да би ниво инвестиција у овим областима (животна средина и здравство-просвета) требало да износи по око 1% БДП-а.

2.3. Оцена средњорочног плана за смањење субвенција

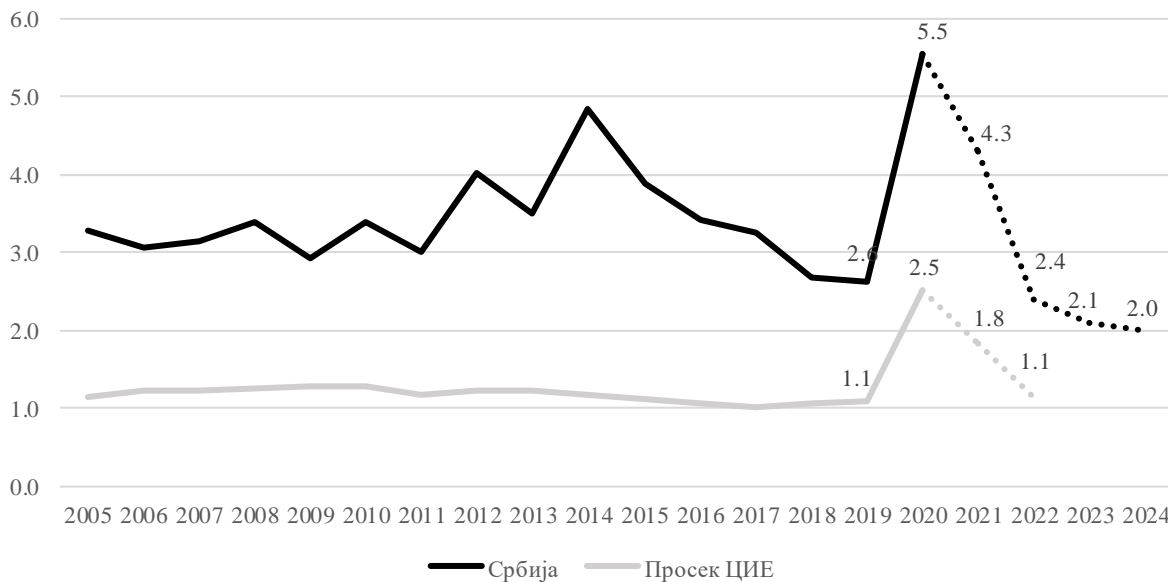
Нацртом Фискалне стратегије је планиран снажан пад учешћа расхода за субвенције у БДП-у, што је пожељан циљ економске политике. Ови расходи¹² ће због трећег пакета подршке привреди у 2021. бити осетно изнад уобичајених нивоа из претходних година – износиће око 4,3% БДП. Према плану изнетом у нацрту Стратегије, субвенције би до 2024. требало постепено да се смање на 2% БДП-а, што представља релативно умањење не само у односу 2020 и 2021. већ и у односу на преткризни ниво.

¹¹ Саопштење Владе ([линк](#)) и Председника Републике ([линк](#))

¹² У укупна издвајања за субвенције, осим ужих издвајања за ове намене, укључујемо и друге видове државне помоћи као што су плаћања по активираним гаранција и нето буџетске позајмице.

Највећи део укупног смањења, реда величине 1,3 п.п. БДП-а, догодиће се аутоматски јер већ крајем текуће године (2021.) престају програми подршке привреди. Преосталих 1 п.п. БДП-а релативног смањења долази услед задржавања номинално непромењеног нивоа субвенција (од око 1 млрд евра) у 2022, 2023. и 2024. години. Сам циљ – спуштање релативног учешћа субвенција на 2% БДП-а у средњем року – представља корак у добром правцу. Упоредне анализе, наиме, показују да би испуњење планова из Стратегије значило смањење јаза у односу на ЦИЕ (Графикон 6), што је, имајући у виду да је Србија већ дужи низ година негативни рекордер у ЦИЕ по висини ових расхода, похвално.

Графикон 6: Србија и ЦИЕ: субвенције опште државе, % БДП-а



Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН и *Ameco*

Напомена: испрекидана линија за Србију односи се на пројекције из Стратегије (извор је Министарство финансија). Испрекидана линија за ЦИЕ јесу пројекције Европске комисије за ову групу земаља (*AMECO database*)

Из нацрта Стратегије се може наслутити да Влада планира промену политике субвенционисања али је то требало детаљније образложити. Задржавање номинално непромењеног износа субвенција у наредне три године може навести на закључак да Влада не планира никакве промене у политици субвенција. То, међутим, није случај јер се у Стратегији експлицитно наводи да ће смањење једне групе субвенција створити простор да се у задатим оквирима повећају неке друге. Конкретно, планирано је да „смањење субвенција које служе као помоћ неефикасним сегментима јавног сектора“ створи простор за „повећање оног дела субвенција које представљају праве подстицаје привреди, пре свега пољопривреди и малим и средњим предузећима, и које доводе до убрзања привредне активности“. ¹³ У начелу, ова промена у политици субвенција је пожељна и Фискални савет је подржава. С друге стране, овакав заокрет требало је детаљније образложити, тим пре што

¹³ Страна 46 у Нацрту Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину

је већ био најављиван у неким ранијим верзијама овог документа али су суштински резултати изостајали.

План реформе јавних предузећа, који представља основни предуслов да заиста дође до унапређења структуре субвенција, није довољно уверљив. План релативног смањења субвенција у нацрту Стратегије 2022-2024 готово у потпуности одговара плану из прошлогодишње верзије овог документа, која је усвојена у децембру 2020. године. Разлика је, у основи, само то што је услед ванредних мера подршке привреди и становништву које су имплементирани током 2021. године – а које нису биле део претходних пројекција – планирана динамика смањења ових расхода одложена за једну годину (достизање циља 2024. уместо 2023. како је иницијално пројектовано). Фискални савет је тада детаљније анализирао проблеме по појединачним групама предузећа,¹⁴ а закључци које смо том приликом изнели важе и сада. Подсећамо, недостаци у пословању ЕПС-а, Србијагаса и железничких предузећа – који су у Стратегији издвојени као неспорни кандидати за реформу – вишеструки су и односе се на: висока ненаплаћена потраживања, недовољне инвестиције, застарелу и запуштену инфраструктуру. Када је реч о предузећима у процесу приватизације, након помака из 2018. године, поново долази до кашњења, делом и због објективних околности изазваних пандемијом. Ипак, велики део њихових проблема структурне је природе – конкретно, у ЈП ПЕУ Ресавица, Петрохемији и МСК – што најбоље илуструје чињеница да та предузећа ни пре кризе нису била у стању да без буџетских давања покрију трошкове пословања. На крају, Стратегија ни овог пута не посвећује довољно пажње реформи локалних јавних предузећа, која се годинама уназад суочавају са низом проблема попут неадекватне структуре запослених и лоше наплате услуга. Без чврстог плана реформи, који је и овог пута изостао, проблеми у пословању јавних и државних предузећа не могу бити трајно решени, што баца сенку на Владине планове да спроведе пожељну промену структуре субвенција.

Ни други плански документи Владе не уверавају да ће овога пута реформе заиста бити спроведене до краја. С обзиром на то да у Стратегији није разјашњено на који начин ће се унапредити пословање предузећа у државном власништву, одговоре смо потражили у другим планским документима који адресирају ову област. У потрази за било каквим конкретнијим реформским плановима анализирали смо Економски план реформи за 2021. (ЕРП) и недавно усвојену Стратегију државног власништва за период од 2021. до 2027. године, што су допунски документи на које усмерава и сама Фискална стратегија. Оба документа, међутим, о потребним реформама говоре само начелно, без навођења конкретних корака који ће бити предузети (нема, нпр, речи о наставку оптимизације запослених, повећању инвестиција, унапређењу наплате). Да ће план смањења субвенција заиста бити тешко остварив показују и неки налази Владе, који су изнети у претходно поменутој Стратегији државног власништва. Конкретно, наводи се да постоје озбиљни проблеми у руковођењу јавним предузећима, који се огледају у непостојању јединственог система надзора и неуједначеног правног оквира. Тако, рецимо, тек трећина јавних предузећа (где осим матичних компанија убрајамо и њихове ћерке фирме) доставља финансијске извештаје надлежним министарствима. У таквим околностима тешко се може очекивати да ресорна министарства које су формални носилац реформи у поменутом

¹⁴ Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. са пројекцијама за 2022. и 2023. годину, 28. децембар 2020, стр. 23-29.

предузећима – енергетика, привреда – могу, у релативно кратком року, да направе озбиљнији заокрет и смање ослањање на буџетске дотације.

2.4. Казне и пенали: средњорочни фискални ризик

Казне и пенали се у нацрту Фискалне стратегије само начелно и без квантификације убрајају у ризике, што имајући у виду њихову висину и растући тренд није оправдано. Државна издвајања за казне, пенале и сродне накнаде представљају растући ризик за јавне финансије. Подсећамо, исплате по овом основу су на крају 2010. године износиле свега 4 млрд динара, а тај износ је временом нарастао на око 23 млрд динара (податак за 2020. годину). С једне стране, нацрт Стратегије препознаје проблем вртоглавог раста ових расхода, истичући да је само по основу судских пресуда у протеклих десет година Република Србија исплатила више од 1 млрд евра (преко 120 млрд динара). С друге стране, овај документ не садржи никакве политике које је Влада предузела да ове трошкове заузда. Приметно је, штавише, да одељак Стратегије који је посвећен овом проблему из године у годину садржи готово идентичан, исувише општи, текст из којег се може закључити једино то да потенцијалне обавезе по овом основу нису укључене у средњорочни фискални оквир – иако постоји изражен ризик да оне наставе да расту.

Ревидирану Стратегију би требало унапредити објављивањем потенцијалних обавеза из судских спорова. Једно од, оперативно посматрано највећих унапређења на којем би Влада требало да инсистира, јесте обједињавање свих судских спорова који се воде против Републике Србије, њихова систематизација и објављивање у стратешки важним документима као што је Фискална стратегија. То би подразумевало да сви ресори у чијем делокругу су протеклих година доминантно вођени спорови (пре свега Министарство привреде, грађевинарства, правде, унутрашњих послова, одбране и финансија) изврше попис актуелних спорова, процене трошкове и алоцирају их (макар угрубо) на године које следе. У другом кораку та евиденција би требало да се систематизује и централизује, како би креатори економске политике имали јасан увид у све потенцијалне обавезе по овом основу. Један од разлога за то јесу реалистичније сагледавање и квантификација фискалних ризика по овом основу, што би омогућило да се они укључе у трогодишње пројекције што је у складу с добром буџетском праксом. Тај посао, природно, спада у делокруг рада Сектора за фискалне ризике при Министарству финансија. У трећем кораку, потребно је увести праксу да се та евиденција јавно објављује. Након што се сви побројани оперативни предуслови испуне, биће могуће доношење адекватних мера да се спречи даљи раст ових расхода у годинама које следе.

Неке евиденције о судским споровима против Србије већ постоје и јавно су доступне – требало би их допунити и редовно објављивати у Стратегији. Будући да постојећи нацрт Фискалне стратегије не садржи никакву квантификацију потенцијалних расхода по основу казни и пенала, одговор смо потражили у другим актима који се тичу управљања новцем пореских обвезника. Испоставило се, наиме, да је Државна ревизорска институција у Извештају о завршном рачуну за 2019. годину објавила табеларни приказ потенцијалних обавеза по основу 7.764 судска спора која се воде у делокругу 11 министарстава, које су на крају 2019. износиле најмање 59 млрд динара (500 млн евра). Убедљиво највећи део потенцијалних трошкова отпада на поступке против Министарства привреде (преко 54 млрд динара). Иако у том извештају није експлицитно наведено, може се наслутити, да се ради само о пресудама пред домаћим судовима, па би за потребе процене

укупних потенцијалних обавеза овај износ требало увећати и за расходе који ће произаћи из пресуда пред међународним судовима и арбитражама.¹⁵ Имајући у виду да неке институције већ располажу систематичним прегледом обавеза по основу спорова, сматрамо да не постоји препрека да такве табеле, након што укључе актуелне податке свих министарстава, постану стандардан део Фискалне стратегије. Већа транспарентност у оваквом приказивању, с једне стране, повећала би одговорност државних органа да убудуће само обавезе које могу (и треба) да изврше, а с друге, унапредила би кредибилитет средњорочних фискалних пројекција (за неке спорове већ сад зна да ће одштета морати да се плати, што би требало и буџетирати). Прва добра прилика да се ово унапређење заиста и спроведе у дело је Ревидирана Стратегија за 2022-2024 која би требало да буде усвојена у октобру 2021. године.

Измена Закона о извршењу и обезбеђењу је позитиван корак, али није замена за целовити и систематичан одговор на овај проблем. Једина новина коју у погледу третмана казни и пенала доноси Стратегија за 2022-2024. јесте позив на одређене процедуралне измене које ће донети умањење трошкова спровођења судских поступака и у одређеној мери растеретити буџете државних органа. Конкретно, реч је о измени Закона о извршењу и обезбеђењу којим је предвиђено добровољно намиривање обавеза на рачун буџетских корисника (укључујући и индиректне) како би се избегла додатна плаћања јавним извршитељима – а која су, према речима надлежних, поскупљивала трошкове спорова пред судовима. Реч је о помаку у позитивном правцу, али треба имати у виду да ова мера ни изблиза нема капацитет да буде алтернатива системском решењу. Тим пре што се односи на само једну категорију спорова – оних који се воде пред домаћим судовима, а неће утицати на арбитражне спорове пред међународним судовима који такође носе велике буџетске трошкове. Трајно решење ће несумњиво подразумевати успостављање јавне, потпуне и свеобухватне базе спорова и потенцијалних обавеза, што је елементарни предуслов да креатори економске политике буду упознати са стварним разлозима тужби и/или изгубљених спорова.

¹⁵ Тај износ према нашим прелиминарним рачуницама није занемарљив, будући да би само четири спора која се против наше земље воде пред Међународним центром за решавање инвестиционих спорова могли да имају одштетну вредност већу од 400 млн евра.

3. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА

Средњорочне пројекције јавних прихода генерално одговарају очекиваним макроекономским кретањима. У нацрту Фискалне стратегије за 2022-2024. годину предвиђа се постепено смањење јавних прихода у процентима БДП-а – са процењених 41,8% БДП-а у 2021. на 40,6% БДП-а у 2024. години (видети Табелу 3). Према изнетим плановима порески приходи ће се у наредном трогодишњем периоду смањити за око 0,7 процентних поена БДП-а. Приближно половина овог смањења последица је враћања пореских прихода на структурне нивое након економске кризе. Наиме, у 2021. години очекује се виша наплата прихода услед пренетих пореских обавеза (око 0,6% БДП-а), док, с друге стране, због пада привредне активности предвиђа се да ће порез на добит бити нижи од својих уобичајених нивоа (за око 0,3% БДП-а). Други део смањења пореских прихода резултат је очекиваних макроекономских трендова (споријег раста приватне потрошње од БДП-а, стабилне потрошње нафтних деривата и сл.) – смањење прихода од акциза, ПДВ-а и осталих пореских прихода, чији су ефекти ублажени очекиваним растом доприноса (видети Табелу 4 колону *Доприноси (кориговано)*). Фискалним оквиром пројектује се да ће непорески приходи на крају периода бити за око 0,5 процентних поена нижи него у 2021. години, услед њихових готово непромењених реалних износа и раста БДП-а. Сматрамо да су изнете средњорочне пројекције јавних прихода у начелу одговарајуће, што значи да су добро процењени привремене ефекти и да су углавном у складу са очекиваним макроекономским трендовима. Одређен степен одступања од макроекономских претпоставки уочавају се само код прихода од ПДВ-а, као што ће бити објашњено у наставку.

Табела 4: Јавни приходи планирани Фискалном стратегијом за 2022-2024. годину

у % БДП-а	Процена	Пројекције МФИН-а			Кумулативно смањење 2024-2022
	2021	2022	2023	2024	
ЈАВНИ ПРИХОДИ	41,8	41,8	40,8	40,6	1,2
1. Порески приходи	37,5	37,6	36,9	36,8	0,7
Порез на доходак грађана	4,0	4,0	4,0	4,0	0
Порез на добит правних лица	1,8	1,9	2,0	2,1	-0,3
ПДВ	10,1	10,1	10,1	10,0	0,1
Акцизе	5,4	5,3	5,1	4,9	0,5
Царине	1,0	1,0	1,0	1,0	0
Остали порески приходи	1,5	1,4	1,3	1,3	0,2
Доприноси	13,7	13,9	13,5	13,6	0,1
<i>Доприноси (кориговано)</i>	<i>13,2</i>	<i>13,4</i>	<i>13,5</i>	<i>13,6</i>	
2. Непорески приходи	4,0	3,8	3,7	3,5	0,5
3. Донације	0,3	0,3	0,3	0,3	0

Извор: Министарство финансија, Нацрт Фискалне стратегије за 2022-2024. годину

Јавни приходи у 2021. и 2022. години привремено ће бити виши због очекиване наплате пренетих пореских обавеза из 2020. године. У оквиру пакета мера за подршку привреди и становништву у 2020. години приватним предузећима је било омогућено да одложе плаћање обавеза за порез на зараде, доприносе и порез на добит које су доспевале у трећем тромесечју, а касније је ова опција била продужено за порез на зараде и доприносе за још један месец. Према подацима Министарства финансија око 70% предузећа је искористило могућност одлагања пореских обавеза за наредни период (највише до краја

2022. године). Скрећемо пажњу да су део одложених обавеза предузећа платила у 2020. години, а део је остао за следеће две године. У Фискалној стратегији наводи се да је за 2021. и 2022. годину пренето по око 6 млрд динара обавеза за порез на зараде и по око 30 млрд динара за доприносе (укупно 70-75 млрд динара). Дакле, када би се искључила наплата ових пренетих обавеза јавни приходи би били нижи за око 0,6 процентних поена, што значи да би износили око 41,2% БДП-а и у 2021. и у 2022. години.

У нацрту Фискалне стратегије све пројекције заснивају се на постојећим пореским политикама, али постоје најаве могућег пореског растеређења привреде. Средњорочне пројекције јавних прихода претпостављају непромењену пореску политику, што значи да се претпоставља да ће тренутни порески закони остати на снази и наредне три године. Међутим, постоје наговештаји да ће, уколико буде фискалног простора, ићи у правцу даљег пореског растеређења привреде. Фискални савет начелно подржава овај приступ коришћењу фискалног простора, тим пре што релевантне емпиријске студије сугеришу позитивне економске ефекте од смањење пореског оптерећења зарада.

У случају разматрања дубљих измена пореског система у наредном периоду, Фискални савет предлаже да се напори фокусирају на системску реформу пореза на доходак грађана. Закон о порезу на дохотка грађана стар је две деценије и не може на најбољи начин да одговори савременим привредним изазовима и друштвеним потребама у Србији. Нова законска решења требало би да размотре увођење пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства, могућности за смањење оптерећења најнижих зарада, као и елиминисање неконзистентности у тренутном систему увођењем равноправног пореског третмана свих облика прихода од рада (зарада, привремених и повремених уговора, ауторских ангажмана итд).

Пројектовано повећање пореза на добит одговара очекиваном привредном опоравку и враћању ових прихода на уобичајене нивое. Као последица економске кризе и пада привредне активности наплата пореза на добит у 2021. години износиће око 1,8% БДП-а, што је осетно ниже у односу на нивое који су били прикупљани неколико претходних година - за период 2017-2020. просек је износио 2,2% БДП-а. Фискалним оквиром за наредне три године очекује се постепени опоравак привредне активности и враћање профитабилности на нивое пре пандемије Ковид-19, а последично и раст прихода од пореза на добит до нивоа од 2,1% БДП-а у 2024. години. Како је профитабилност привреде, као релевантна основица за порез на добит, најволатилнија од свих пореских основица и веома изазовна за прецизно пројектовање јер зависи од бројних тржишних чинилаца (девизни курс, кретање цена нафте и слично) опрезност приликом израда фискалних планова веома важна. Имајући у виду све претходно наведено сматрамо да средњорочне пројекције пореза на добит одговарају принципима доброг и одговорног буџетирања.

Планирани приходи од ПДВ-а нису у потпуности у складу са очекиваном структуром привредног раста. За наредни трогодишњи период пројектује се привредни раст вођен растом инвестиција и извоза. Из другог угла посматрано, очекује се да ће приватна потрошња расти спорије (у просеку 2,8%) од привредног раста (у просеку 4% током периода 2022-2024. године).¹⁶ Како је пореска основица за наплату прихода од ПДВ-а домаћа потрошња, а извоз и инвестиције су ослобођени плаћања овог пореза, очекивано би било да приходи од ПДВ-а прате кретање своје основице, а то би значило да расту

¹⁶ Нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину, на страни 17.

спорије од БДП-а. Међутим, пошто се у Фискалној стратегији наводи (готово) стабилно учешће прихода од ПДВ-а у БДП-у сматрамо да би ову потенцијалну неконзистентност у пројекцијама требало отклонити у ревидираној верзији Стратегије.

Подржавамо опрезност у планирању прихода од акциза. Нацртом Фискалне стратегије за период 2022-2024. године процењује се да ће приходи од акциза на крају периода износити 4,9% БДП-а, што је за 0,5 процентних поена ниже од очекиване наплате у 2021. години. Највећи део (око 90%) ових прихода представљају акцизе на деривате нафте и акцизе на дуванске прерађевине.¹⁷ *Прво*, на наплату акциза на нафтне деривате утиче износ акцизе (који се законски одређује у фиксном износу) и кретање потрошње, на које позитивно утиче привредни раст и потрошња домаћинства, док (ограничен) негативан ефекат може имати раст малопродајних цене нафтних деривата. *Друго*, наплата акциза на дуван доминантно је одређена висином фиксног дела акциза, кретањем малопродајних цена цигарета, као и уобичајеним трендом пада потрошње (око 3% годишње). При изради фискалних пројекција Министарство је узело претпоставке о непромењеном обиму потрошње нафтних деривата. Иако смо овакве претпоставке (уз очекивани привредни раст) у претходним оценама сматрали ограничено конзервативним, имајући у виду да пандемија још увек није завршена и да и даље постоји одређена неизвесност у погледу општих привредних кретања, сада подржавамо опрезност у планирању акцизних прихода.

Пројекције прихода од пореза на доходак и доприноса претпостављају бржи раст масе зарада од БДП-а, што је имајући у виду постојеће трендове на тржишту рада највероватније оствариво. Порез на доходак доминантно чини порез на зараде (преко 70%), а затим и порези на приходе од имовине (дивиденде, камате), годишњи порез на доходак, порез на приходе од самосталне делатности и сл. Према томе, пореска основица ове групе прихода највећим делом је остварена маса зарада тј. производ броја формално запослених и просечне зараде, исто као и за доприносе. Након што се средњорочне фискалне пројекције прилагоде за једнократне наплате пренетих пореских обавеза из 2020. године, долази се до тога да Министарство предвиђа међугодишњи раст масе зарада у просеку од око 8% у наредне три године.¹⁸ У објашњењу пројекција јавних прихода експлицитно се наводи „у наредном периоду очекује се да маса зарада расте брже од номиналног БДП као резултат наставка повољних кретања на тржишту рада, те ће и приход по основу пореза на зараде расти у смислу учешћа у БДП“¹⁹, а исто важи и за доприносе. Ово даље значи, да ће уз очекивано смањење учешћа других облика пореза на доходак, укупна пореска категорија задржати стабилни ниво од 4 % БДП-а у периоду 2022-2024. Затим, уколико се из доприноса искључи очекивана наплата пренетих обавеза (око 0,5% БДП-а у 2021. и 2022. години, видети Табелу 3) пројектује се да ће њихова наплата расти са нивоа од 13,2% БДП-а у 2021. години на 13,6% БДП-а у 2024. години. Иако економска теорија и уобичајена пракса налажу да раст масе зарада прати кретање БДП-а, у претходних пар година зараде су расле брже. Према јавно доступним подацима за 2019. и

¹⁷ Преостали део ове приходне категорије остатак чине акцизе на алкохол, кафу и електричну енергију, на чију пројекцију има утицај постепени законски раст акциза уз претпоставку непромењеног обима потрошње, што је устаљена и коректна буџетска пракса.

¹⁸ Предвиђени раст масе зарада дугује се очекиваном расту зарада и запослености у приватном сектору, док се за државни сектор планира спорији раст расхода за запослене од раста БДП-а (видети претходно поглавље овог извештаја).

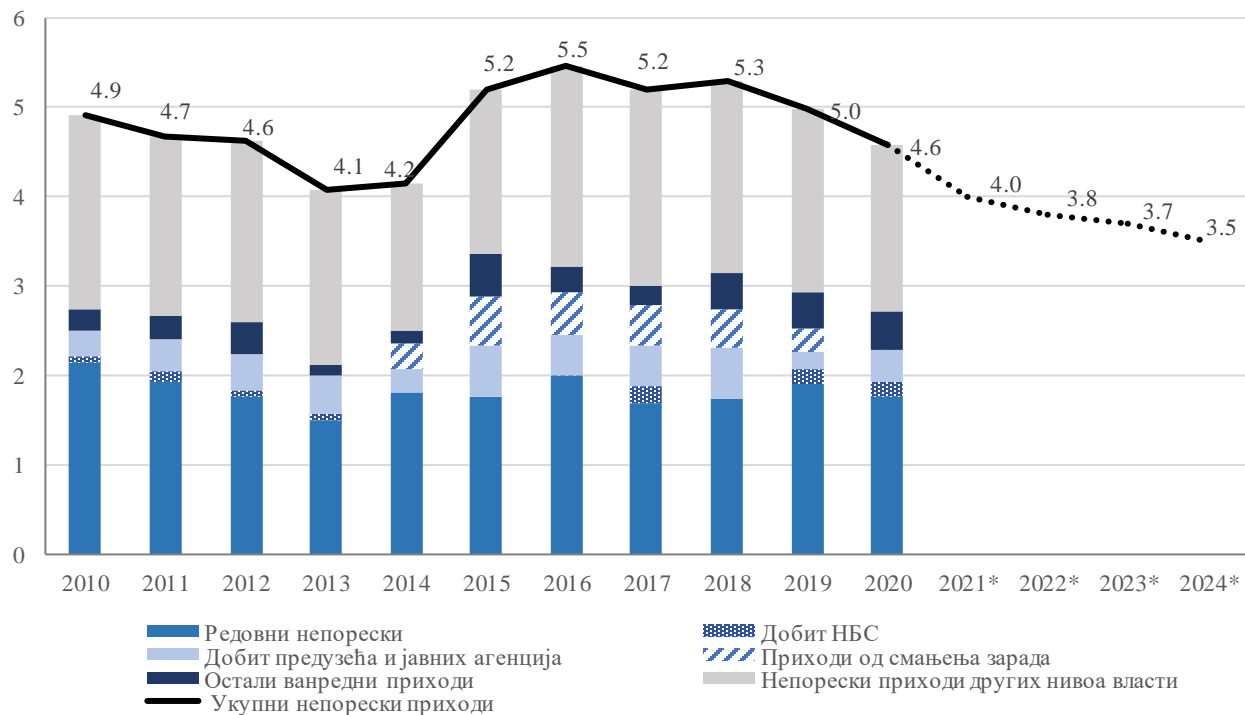
¹⁹ Нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину, на страни 42.

2020. годину маса зараде порасла је 12-13% доминантно због високог раста зарада (просек око 10%). Слични трендови могу се уочити и у осталим земљама ЦИЕ у претходне 3-4 године, а вероватно су последица интензивнијих миграција становништва из ових подручја у земље Западне Европе, те мања радне снаге који ствара притисак на раст зарада виши од раста продуктивности. Према овакав тренд није дугорочно одржив могуће је да ће се ово прилагођавање одвијати постепено па да ће још неко време плате расти брже од повећања продуктивности. Напомињемо, ипак, да би фискално одговорније било да се средњорочним оквиром предвидео нешто конзервативнији план раста масе зарада који би одговарао очекиваном расту БДП-а.

Средњорочни планови за непореске приходе одговарају њиховом структурном (дугорочно одрживом) нивоу. Нацртом Фискалне стратегије за 2022-2024. годину пројектује се постепено смањење непореских прихода са 4% БДП-а у 2021. години на 3,5% БДП-а у 2024. години. Прелиминарне процене су да у 2021. години неће бити осетних једнократних непореских прихода, а то значи да би наплата требало да буде веома блиска њиховом структурном нивоу. У средњем року очекивано смањење прихода у односу на БДП последица је њиховог реално непромењеног (структурног) нивоа и раста БДП-а, што оцењујемо као одговарајућу пројекцију тј. засновану на принципима добре буџетске праксе. Приказан план одговара наставку тренда наплате који је евидентан последњих пар година, а означава полако смањење наплате високих једнократних и иницијално непланираних прихода (видети Графикон 7). На бази детаљнијих података процењујемо да је у периоду 2015-2019. године наплата једнократних прихода била у просеку око 0,7% БДП-а, а у 2020. години око 0,5% БДП-а и њих су углавном чиниле високе уплате добити предузећа и други ванредни приходи (емисионе добити од продаје државних ХОВ, уплате Агенције за осигурање депозита (АОД) итд). Прелиминарне процене су да ће у 2021. години једнократни приходи износити око 0,1%. Дакле, трендови наплате показују да се простор за велике једнократне непореске приходе полако исцрпљује²⁰ и да ће реализација ових прихода у средњем року бити врло блиска њиховим структурним нивоима, уз евентуална само ограничена пробијања планова.

²⁰ Тако на пример у периоду 2015-2018 ЕПС, ЕПС дистрибуција и ЕМС су уплаћивали велике износе на име за остало преноса добити из претходних година и враћања дуга ЕПС-а према Париским клубу (све укупно око 40 млрд динара), за тим у 2020. години пристигле су уплате од Комерцијалне банке за добит остварену током периода 2014-2019. године. Осим тога у претходних пар година због повољних кретања каматних стопа пристизали су приходи од продаје државних ХОВ (продаја уз премију), а овакви трендови нису дугорочно одрживи. На крају, ни Телеком који је ранијих година уплаћивао високе износе (рекорд у 2016. од 8.9 млрд динара), у 2019. години није уплатио, а у 2020. години око 3 млрд динара на име расподељене добити.

Графикон 7: Наплата укупних непореских прихода и њихова структура у периоду 2010-2020. са пројекцијама за 2021-2024. годину (у % БДП-а)



Извор: обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија;
*пројекције из Нацрта Фискалне стратегије 2022-2024