



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

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 напокон 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 њиховомучешћу 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: 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 <i>постпандемијском периоду</i> " 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, Србијагас, Железнице), локалним јавним предузећима и предузећима у процесу приватизације