



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ ЗА 2023. ГОДИНУ**

2. децембар 2022. године

САДРЖАЈ:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОЦЕНА ГЛАВНИХ ФИСКАЛНИХ ЦИЉЕВА ПРЕДВИЂЕНИХ БУЏЕТОМ ЗА 2023. ГОДИНУ	9
3. ОЦЕНА ПРИХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2023. ГОДИНИ.....	12
3.1. Оцена предложених измена пореске политике у 2023. години.....	12
3.2. Оцена пројекције прихода републичког буџета у 2023. години	21
3.3. Оцена макроекономских претпоставки коришћених у изради буџета	29
4. ОЦЕНА РАСХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2023. ГОДИНИ	31
4.1. Општа оцена.....	31
4.2. Детаљнија оцена.....	34
5. АНАЛИЗА ПРЕДЛОЖЕНОГ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2023. ПО КОРИСНИЦИМА	49
6. ОЦЕНА БУЏЕТСКИХ ТРОШКОВА ЗА ЈАВНА ЕНЕРГЕТСКА ПРЕДУЗЕЋА И АНАЛИЗА ЊИХОВИХ УЗРОКА	55
6.1. ЕПС-ови губици као фискални трошак и ризик у 2023. и наредним годинама	56
6.2. Узроци и величина буџетске подршке за Србијагас.....	67
7. ОЦЕНА ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА.....	72

1. РЕЗИМЕ

Буџет за 2023. доноси умерена побољшања фискалне политике која су још увек у сенци огромних трошкова за покривање губитака државног енергетског сектора. Предлог буџета за 2023. предвиђа релативно висок фискални дефицит од 264 млрд динара (3,3% БДП-а). Кад се то упореди с дефицитом од 3,9% БДП-а који је планиран недавно усвојеним ребалансом буџета за 2022, ипак се може оценити да буџет за 2023. постепено води јавне финансије у добром смеру. Главни разлог због ког фискална унапређења нису могла да буду снажнија је још увек велики губитак јавних предузећа из енергетског сектора (ЕПС и Србијагас) који и у 2023. намеће огроман фискални трошак. У буџет је за ову намену директно укључено око 1,2 млрд евра (1,7-1,8% БДП-а) – што значи да је преко пола фискалног дефицита у 2023. непосредна последица неуспешног пословања ЕПС-а и Србијагаса. То, међутим, нису чак ни сви трошкови које порески обвезници сnose због ових предузећа. Буџетом је такође омогућено да држава изда до милијарду евра нових гаранција на њихово задуживање, што формално не улази у дефицит за 2023. годину. Међутим, такве гарантоване кредите јавна предузећа раније по правилу нису враћала, па је и ово вероватан будући трошак пореских обвезника. Кад се изузму огромни издаци за ЕПС и Србијагас, буџет је углавном у реду. Јавни приходи и јавни расходи (без енергетике) у највећој мери су уравнотежени, задржава се висок ниво издвајања за јавне инвестиције и наставља се са постепеним растерећењем доприноса и пореза на рад. Важна позитивна новост у буџету за 2023. је и то што се после три године напoкон укидају неселективне исплате новца становништву које су биле и економски и социјално погрешне.

Највећи проблем јавних финансија Србије неспорно је огроман трошак за ЕПС и Србијагас који, међутим, поново није транспарентно приказан у буџету. Главни део буџетских трошкова за јавна предузећа из енергетског сектора књижи се на ставци Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика). Ова буџетска ставка у „нормалним“ временима износи по правилу 5-10 млрд динара, а у буџету за 2023. за њу је предвиђено чак 117 млрд динара, тј. око милијарду евра. Јасно је то да је извор оволиког повећања расхода неуспешно пословање ЕПС-а и Србијагаса, којима одлази убедљиво највећи део ових буџетских издатака (вероватно око 900 млн евра). Потпуно прецизни подаци, међутим, нису познати јер је Влада остала нетранспарентна у исказивању ових трошкова (исто као у ребалансу буџета за 2022. годину). Не зна се, дакле, тачан износ који се из буџета опредељује јавним предузећима из енергетског сектора, као ни то колико од тога иде ЕПС-у а колико Србијагасу, како су њихови губици тачно настали, за које намене ће се буџетска средства тачно искористити и друге релевантне информације. Осим овога, ЕПС-у је у буџету додатно додељено још 85 млн евра за набавку рударске механизације, а појавила се и нова ставка на субвенцијама од око 130 млн евра за ублажавање последица енергетске кризе (која није објашњена). Такође, ту је још и 90 млн евра за отплату рата гарантованог кредита од 200 млн евра који је Србијагас узео на пролеће 2022. године (а у 2023. неће бити у могућности да га отплаћује). Дакле, директан буџетски трошак јавних предузећа из енергетског сектора у 2023. планира се на нивоу од око 1,2 млрд евра. Уз то, већ смо поменули да се буџетом отвара могућност и за ново задуживање ових предузећа уз гаранцију државе у укупном износу до милијарду евра – што ће вероватно бити будући буџетски трошак. Ни то уопште није појашњено пореским обвезницима.

Буџетски трошкови за ЕПС последица су првенствено катастрофалног управљања овим предузећем у претходним годинама, а не светске енергетске кризе. Главни разлог због ког ЕПС тренутно не може да послује без финансијске помоћи државе је то што је он готово невероватним грешкама у управљању доведен у ситуацију да више ни изблиза не може својом производњом електричне енергије да задовољи домаће потребе. Конкретно, ЕПС није на време отворио нови рудник угља у Колубари, пре него што су се стари копови исцрпили. То значи да је квалитет угља у постојећим коповима након дугодишње експлоатације постепено слабио и од 2021. пао је испод техничког минимума потребног за рад ТЕНТ-а. Сад ЕПС због тога има огромне оперативне и финансијске проблеме. На оперативном нивоу, да би ТЕНТ уопште производио електричну енергију морају се набављати и допремати мазут и квалитетнији угаљ који се мешају с ископаним лошим лигнитом из Колубаре. То све не само да подиже трошкове производње и генерише огромно еколошко загађење, већ не може да обезбеди ни ефикасну производњу. Производња ЕПС-а од краја 2021. снажно је умањена у односу на претходне године, а дошло је и до хаварија постројења у децембру 2021. године. Последица мањка производње, уз повећане оперативне трошкове, је огроман финансијски губитак ЕПС-а. Наиме, ЕПС велике недостајуће количине електричне енергије сад мора да набавља из увоза, по ценама које су тренутно на историјском максимуму од преко 200 €/MWh (пре неколико година уобичајена цена је била око 50 €/MWh). Подвлачимо, међутим, још једном да светска енергетска криза није основни разлог проблема ЕПС-а – јер ових трошкова не би било да ЕПС у претходних неколико година није лошим пословањем урушио сопствену производњу.

Повећање цене електричне енергије знатно ће умањити финансијске губитке ЕПС-а у 2023, али процењујемо да ће ЕПС и даље наставити да прима велика средства из буџета. Последњи доступан поуздан податак о пословању ЕПС-а показује да је ово предузеће у првих девет месеци 2022. остварило губитак од 680 млн евра, што ће до краја године вероватно да порасте на 850-900 млн евра. У 2023. губици ЕПС-а ће се знатно смањити и свести на можда око 300 млн евра. Главни разлог за смањење губитака је повећање цена електричне енергије на домаћем тржишту које ће у 2023. у просеку бити за преко 20% веће у односу на 2022. годину. Цена електричне енергије за домаћинства већ је у септембру 2022. увећана за око 11% (6,5% повећање основне цене уз додатних око 4,5% за корекцију учешћа производње из обновљивих извора), а новом одлуком Владе уследиће додатно повећање од 8% у јануару 2023. године. За привреду је лимит за максималну цену подигнут у септембру 2022. са 75 €/MWh на 95 €/MWh. Уз повећање цена, на мање губитке ЕПС-а у 2023. утицаће и очекивана већа производња из хидроелектрана (јер се у 2023. вероватно неће поновити суша као у 2022. години), пошто ће то у одређеној мери умањити скупи увоз. Међутим, ЕПС-у је, по свему судећи, потребна још већа финансијска инјекција из буџета од покривање огромних губитака. Питање је, на пример, одакле ће се финансирати трошкови (закаснилог) отварања новог рудника угља. ЕПС то из свог пословања тешко да може да подмири. Због своје величине и значаја, детаљни одговори на ова и слична питања о расходима државе за ЕПС морали би да се нађу у образложењу буџета, али то није случај.

Од 2024. ЕПС ће вероватно постати профитабилно предузеће, али ће чак и тад остати трајни ризик за јавне финансије уколико одмах не отпочну темељне реформе. Финансијско „крварење“ ЕПС-а требало би да се заустави с отварањем новог рудника угља што се највљује за 2024, евентуално крај 2023. године. Кад се то деси, ЕПС ће обновити своју посусталу производњу и неће више морати да увози огромне количине скупе електричне енергије (и угља). Заправо, ЕПС ће онда уместо губитака готово извесно почети

да остварује профит – јер ће му трошкови аутоматски снажно пасти, а остаће доста високи приходи услед релативно снажног повећања цена електричне енергије у 2022. и 2023. години. Само отварање новог рудника уз повећање цена, међутим, неће од ЕПС-а направити трајно успешно предузеће. Лигнит, на ком се сад заснива производња ЕПС-а неодржив је енергент на дужи рок, а повећање прихода услед веће продајне цене лако се може одлити на бројне унутрашње нерационалности предузећа (што се већ дешавало у прошлости). ЕПС зато мора што пре да отпочне енергетску транзицију, да види шта ће с вишком запослених и уопште неуређеним системом зарада и запослености, да заустави исисавање средстава на бројна повезана предузећа, да смањи огромне губитке на мрежи и крађе, да унапреди своје процесе јавних набавки, смањи огромно загађење које емитује у ваздух и реши бројне друге проблеме. Без темељних реформи које би морале напokon да почну да се спроводе у 2023. ЕПС ће и даље бити највећи и хронични “болесник” јавних финансија Србије који ће кад тад поново захтевати велику буџетску интервенцију.

Србијагас ће наставити да генерише губитке услед и даље постојеће разлике у набавној и продајној цени гаса коју би Влада требало што пре да отклони. Основни разлог неуспешног пословања (и последичних буџетских трошкова) Србијагаса је то што ово предузеће набавља гас по већој цени него што га продаје на домаћем тржишту. Након последњих корекција финалне цене гаса у Србији од нешто преко 20% (9% у августу 2022. и додатних 11% од јануара 2023. године) губици Србијагаса ће се у 2023. умањити али се још увек неће елиминисати. За боље разумевање ширег контекста ових повећања могу послужити компаративни подаци по којима је цена гаса коју плаћају домаћинства у земљама Централне и Источне Европе порасла у претходних годину дана у просеку за скоро 80%, док је цена за привреду повећана преко два пута. Оно што је нарочито проблематично је погрешан економски принцип који се примењује у Србији – да трошкове поскупљења набавне цене гаса сnose сви порески обвезници уместо потрошача. Оправдања за овакву политику, попут оних да ће поскупљење гаса угрозити конкурентност српске привреде не стоје, јер су цене гаса за конкуренте у Европи већ снажно повећане. Нема економског оправдања да грађани Србије плаћају, на пример, трошкове поскупљења гаса компанији *HBIS GROUP* (бивша Железара Смедерево) која гас плаћа око 30 млн евра годишње – тим пре што је ово предузеће имало профит у 2021. од 200 млн евра. Слично томе, нема економског оправдања да сви грађани Србије, укључујући и сиромашне без прикључка за гас, плаћају рачуне појединачно који тај гас троше, међу којима сигурно има и оних са вишим животним стандардом и којима таква помоћ објективно није потребна. Интервенција државе економски је оправдана и фискално рационална само у појединачним случајевима, на пример код предузећа која имају високе трошкове енергената и производе за домаће тржиште, или у случају социјално угрожених домаћинстава – никако за све.

Кад се изузму горући проблеми јавних предузећа из енергетског сектора, преостали део буџета може се у начелу оценити позитивно. Без трошкова за ЕПС и Србијагас, фискални дефицит Србије у 2023. био би сасвим прихватљив, на релативно ниском нивоу од 1,5% БДП-а. Притом, врло је вероватно да ће се у „неенергетском“ делу буџета у 2023. остварити и нешто бољи фискални резултат у односу на план – јер су и јавни приходи и јавни расходи пројектовани не само кредибилно већ и веома опрезно. Кад су јавни приходи у питању, њихове појединачне пројекције за 2023. по правилу су ниже од прогнозираног кретања пореских основица. Овакав начин планирања јавних прихода потпуно је одговарајући у садашњим условима повећаних макроекономских неизвесности. Слично важи и за јавне расходе код којих је такође остављено довољно простора за

евентуалне непредвиђене околности. На пример, издаци за плаћање камата планирани су нешто шире него што ће вероватно бити потребно, али је оваква резерва добродошла у времену у ком се још увек не може искључити нови снажан и нагли скок глобалних каматних стопа у непосредној будућности. Слично томе, детаљнија анализа указује на постојање одређене резерве и код трансфера из републичког буџета за РФЗО. То је такође разумљиво, нарочито узимајући у обзир искуства с пандемијом корона вируса у претходним годинама. Нешто шире планирање расхода уочили смо и код издатака за набавку робе и услуга, трансфера осталим фондовима обавезног социјалног осигурања и код неких специфичних јавних расхода (нпр. за трошкове гарантних шема које су издаване током епидемије короне). Оно што истичемо као нарочито важно је то да се евентуалне уштеде у буџету (које су свакако могуће у 2023. години) не троше на нове политике, што је био чест случај у претходним годинама. Фискални дефицит, који с трошковима енергетике износи преко 3% БДП-а, превисок је за Србију и свака потенцијална уштеда у односу на предложени буџетски план требало би првенствено да се користи за смањивање дефицита а не за нову јавну потрошњу.

Планирано повећање пензија и плата у јавном сектору у складу је с новим, унапређеним фискалним правилима. Након што је снажно убрзање инфлације у 2022. реално умањило пензије и плате у јавном сектору, у 2023. се планира њихов нешто бржи раст од уобичајеног. За плате у општој држави предвиђено је да порасту 12,5%, осим зарада професионалних војних лица које ће се увећати 25%. Трошкови републичког буџета за запослене ипак ће се повећати нешто мање од тога тј. око 11%. Разлог за то је што ће се у исто време смањити пореско оптерећење зарада, а такође у 2023. више неће бити неких ванредних трошкова из 2022. на овој ставци буџета (нпр. за организовање избора). Предвиђено повећање зарада запослених у јавном сектору оцењујемо као добро одмерено јер би требало да омогући њихов умерени реални раст (будући да се у 2023. прогнозира просечна инфлација од око 11%). Притом, и даље остаје на снази већ уобичајена критика Фискалног савета да би Влада напokon требало више напора да усмери на трајно уређење система зарада и запослености у јавном сектору који има бројне слабости. Кад су пензије у питању, планира се њихов нешто већи раст у 2023. који износи 12% и то након повећања од 9% из новембра 2022. године. Ова повећања пензија такође у основи оцењујемо као економски оправдана тим пре што су пензије током већег дела 2022. године (све до првог повећања из новембра) биле више реално умањене него зараде. Такође, системско повећање пензија, уз увођење модификације њихове индексације коју предвиђају нова фискална правила, економски је далеко боље решење од једнократних ад хок давања каква су била веома честа у претходним годинама. На нивоу опште државе (што се не може непосредно препознати у Закону о буџету) државна издвајања и за пензије као и за плате у јавном сектору у 2023. биће на прихватљивом нивоу од нешто испод 10% БДП-а. То је у складу и с новим и унапређеним фискалним правилима (в. поглавље: „Оцена нових фискалних правила“).

Буџетом за 2023. задржава се веома висок ниво јавних инвестиција, али долази до осетних промена у њиховој структури. Укупне јавне инвестиције опште државе такође се не могу у потпуности препознати у Закону о буџету, између осталог и зато што се део тих средстава књижи кроз трансфере (нпр. трансфер за изградњу клиничких центара), а неке инвестиције се реализују на другим нивоима власти (нпр. локална самоуправа). Детаљнија анализа показује да се буџетом за 2023. планира веома висок ниво јавних инвестиција опште државе од скоро 7% БДП-а (4,8 млрд евра), који је сличан оном из 2021. и 2022. године.

Висока издвајања за јавне инвестиције Фискални савет у начелу оцењује позитивно – јер је то најквалитетнији вид јавне потрошње који највише подстиче привредни раст, а такође је и потребан расход, јер је квалитет основне инфраструктуре у земљи на незадовољавајућем нивоу. Оно што се, међутим, види у буџету за 2023. је то да почиње значајније да се мења структура јавних инвестиција, што донекле релативизује општу позитивну оцену државних издвајања за инвестиције. С једне стране, смањују се инвестиције у здравство које су биле ванредно повећане током трајања пандемије корона вируса; завршавају се неки већи појединачни пројекти (изградња деонице обилазнице око Београда); а има и неких других билансно значајних умањења попут издвајања за брзу пругу ка Мађарској. С друге стране, у буџет на велика врата улазе нови велики инвестициони пројекти попут Националног стадиона, метроа у Београду, па и изградње новог моста преко Саве у Београду.

Систем селекције, спровођења и праћења инфраструктурних пројеката у Србији требало би знатно унапредити и учинити транспарентнијим. Пре неколико година за јавне инвестиције издвајано је много мање средстава него сад и та ограничена средства по правилу су ишла на неспорне приоритете, попут изградње најважнијих путних коридора. Међутим, таква пракса сад се знатно променила, што потврђује и буџет за 2023. годину. Пре свега, величина средстава одвојених за јавне инвестиције вишеструко је повећана (нпр. 2017. су ова улагања износила свега 1,1 млрд евра, а у 2023. ће бити преко 4 пута већа). Притом, важно место у оквиру јавних инвестиција сад заузимају и пројекти који би морали детаљније да се образложе пореским обвезницима. Као илустрација ове тврдње може послужити планирана изградња Националног стадиона која ће коштати само у 2023. око 65 млн евра, а да пореским обвезницима није јавно показана његова економска исплативост. Наравно, Фискални савет није априори против инвестиција у спортске објекте, али за овако велике пројекте које финансирају грађани Србије Влада би морала да покаже много више детаља. На пример, зашто се одлучила да баш ту уложи новац, а не у појачану изградњу комуналне инфраструктуре за коју се и у 2023. години (и поред планираног повећања), планирају недовољна средства. У оцени јавних инвестиција свакако не би смело да остане непримећено (и без похвале) то што је Министарство за јавна улагања (бивша Канцеларија) напослету у буџету приказало структуру својих капиталних улагања – након вишегодишњих примедба Фискалног савета на ранију праксу која је била потпуно нетранспарентна.

Буџет за 2023. доноси знатне промене пореске политике које, уз појединачне изузетке, углавном оцењујемо повољно. Предложени буџет у себи укључује и ефекте бројних промена пореских закона (које се такође дају Скупштини и на појединачно разматрање). Предложене су измене следећих закона: Закона о порезу на доходак грађана, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезима на имовину, Закона о фискализацији, Закона о ПДВ-у, Закона о републичким административним таксама, Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а уз то, најављује се одређења додатна мењања Закона о акцизама. Од ових промена фискално су најважније две – даље пореско растерећење зарада и ублажавање акцизне политике условима енергетске кризе и растуће инфлације.

- Фискално растерећење зарада у 2023. спровешће се смањењем стопе доприноса за пензијско и инвалидско осигурање са 25 на 24% и повећањем неопорезивог износа зараде са 19.300 на 21.712 динара. Ову промену Фискални савет подржава, иако ће она довести до смањења јавних прихода за око 40 млрд динара. Емпиријске анализе, наиме, показују да је ово исправан правац економске политике који води повећању

конкурентности домаће привреде и расту запослености (уколико се спроводи на фискално одговоран начин). Такође, предлажемо да се у наредним годинама даље пореско растерећење зарада настави, али да се спроводи уз снажније повећање прогресивности.

- Задржавање умањених акциза на гориво из 2022. и у 2023. уз ограничење раста других акциза разумљива је мера у условима повећане инфлације и високог раста цене горива – тим пре што постоје и друге европске земље које спровode сличну политику. Ипак, подсећамо и на овом месту да је, уместо општих ценовних политика, економски супериорније и фискално одговорније повећање таргетираних давања социјално угроженим грађанима. У овом корпусу пореских мера најављује се и привремено обустављање законског повећање акциза на цигарете за остварени општи раст цена у 2022. години. Ово није у складу са стратешким опредељењем државе да достигне минималан износ акцизе на цигарете од 1,8 евра по паклици који је дефинисан Директивом ЕУ и прихваћен у Србији.
- На крају, иако билансно није превише значајно, оцењујемо да предложено увођење иновативних решења за опорезивање дохотка грађана (које се плаћа самоопорезивањем) доводи до даљег усложњавања већ претерано комплексног система. Зато препоручујемо да се, уместо оваквих парцијалних измена, размотри и спроведе коренита реформа којом би се увео модеран систем пореза на доходак који би све облике прихода третирао на конзистентан и уједначен начин.

Добро је што се усталила пракса усвајања и објављивања Завршног рачуна, али би овај документ требало знатно да се унапреди. Скупштини је, уз Предлог закона о буџету за 2023, достављен на разматрање и Предлог закона о завршном рачуну за 2021. годину. Фискални савет је, у складу са својим законским обавезама, анализирао и овај Предлог. Након вишегодишње паузе у разматрању Завршног рачуна (а у неким годинама чак и у његовом објављивању), од 2019. овај извештај доставља се Скупштини редовно, што Фискални савет поздравља. Завршни рачун за 2021. доноси неке нове информације о извршењу буџета у тој години које се односе пре свега на индиректне буџетске кориснике (школе, факултети и друге установе). Ови корисници остварују (и троше) сопствене приходе који се сад први пут виде, будући да се не укључују у редовно извештавање Министарства финансија. Укупна величина ових прихода износи око 480 млн евра, што није мали износ. Због тога је препорука Фискалног савета да се пронађе начин како би се и овај део буџета укључио у редовно, правовремено извештавање. Слично томе, у завршном рачуну сад се први пут може видети и један део потрошње преко текуће буџетске резерве (око 190 млн евра) који такође није био јаван у реалном времену. Главне слабости Завршног рачуна односе се на његову недовољну информативност и транспарентност. У делу завршног рачуна у ком би требало да се објасни због чега су поједини буџетски корисници одступили од свог плана потрошње – не налази се практично ниједна корисна информација (иако се текст о томе простире на 150 страна). Нетранспарентност Завршног рачуна други је велики проблем који је нарочито изражен на конту буџетских позајмица. Ту се види само укупан износ давања без кључних података којим предузећима и под којим условима су кредити из буџета одобрени, да ли се и када очекује враћање средстава у буџет и друго. Слична неповољна оцена може се дати и за недовољно транспарентан приказ субвенција за привлачење инвестиција и за расходе за казне и пенале.

2. ОЦЕНА ГЛАВНИХ ФИСКАЛНИХ ЦИЉЕВА ПРЕДВИЂЕНИХ БУЏЕТОМ ЗА 2023. ГОДИНУ

Републички буџет за 2023. предвиђа умерено умањење фискалног дефицита са 3,9% БДП-а на ниво од 3,3% БДП-а. Предлогом буџета за 2023. предвиђено је да се у тој години оствари дефицит буџета Републике од 264 млрд динара (3,3% БДП-а). Пошто се планира да остали нивои власти (буџети локалних самоуправа, фондова обавезног социјалног осигурања) у 2023. у збиру остваре избалансиран резултат, Републички дефицит од 3,3% БДП-а идентичан је дефициту опште државе. Планирани буџетски дефицит у 2023. састоји се из два приближно једнака дела. Први део дефицита, уједно и једна од главних карактеристика буџета за наредну годину, чине трошкови јавних енергетских предузећа (ЕПС-а и Србијагаса). Ови трошкови се следеће године очекују у износу од 1,8% БДП-а (1,2 млрд евра). Други део, који износи око 1,5% БДП-а, чини све остало – тј. редовни приходи и расходи, или уско фискални дефицит. Слична структура буџета важила је и у 2022. у којој је предвиђено (недавно усвојеним ребалансом) да у оквиру планираног дефицита од 3,9% БДП-а трошкови за Србијагас и ЕПС износе нешто преко 2% БДП-а, док би остатак буџета био у дефициту од око 1,8% БДП-а. Смањење укупног буџетског дефицита са 3,9% БДП-а на 3,3% БДП-а које се планира у 2023. оствариће се, дакле, приближно симетрично – делом кроз нешто мање трошкове за енергетска предузећа, делом кроз ужи фискални резултат. Вероватан разлог за нешто мање трошкове за енергетска предузећа у 2023. јесте повећање цена струје и гаса на домаћем тржишту које ће утицати на умањење губитака ових предузећа. На уже фискалној страни има различитих кретања прихода и расхода, али фундаментална промена у односу на буџет из 2022. јесте укидање дискреционих, неселективних мера исплате младима, које су у тој години износиле око 250 млн евра (0,4% БДП-а).

Износ дефицита за 2023. релативно је висок за земљу попут Србије, а главни разлог за то су трошкови за ЕПС и Србијагас. У односу на период пре пандемије, када је фискални резултат опште државе био приближно избалансиран (у 2019. дефицит од 0,2% БДП-а, две године пре тога чак суфицит), дефицит од 3,3% БДП-а представља висок и непожељан ниво. Главни разлог због ког је дефицит толико висок јесу управо огромни трошкови интервенција за енергетска предузећа, ЕПС и Србијагас. Да је управљање овим предузећима у претходним годинама било боље и да је Влада на време ускладила финалну цену гаса на домаћем тржишту са растом набавне цене гаса, практично сви буџетски трошкови енергетских предузећа могли су бити избегнути. Кад је у питању остатак буџета, он заправо има релативно низак дефицит од 1,5% БДП-а који је близак његовом дугорочно одрживом нивоу. Као илустрацију тога могу послужити нова фискална правила која управо предвиђају да Србија треба дугорочно да остварује фискални дефицит до 1,5% БДП-а (уколико јој се јавни дуг креће у распону од 45-55% БДП-а). Дакле, да нема трошкова енергетике буџетски минус који се планира у 2023. практично би већ био на овом циљу.¹

Благо смањење трошкова енергетских предузећа у наредној години догодиће се највероватније због повећања цене струје и гаса у земљи. Трошкови државе који настају

¹ Строго формално гледано јавни дуг Србије тренутно је преко 55% БДП-а, па поменуто фискално правило у 2023. не би могло да важи. Међутим, сврха овог илустративног поређења са дефицитом који дефинишу фискална правила као дугорочно одржив у „нормалним“ временима је да покаже да без трошкова за ЕПС и Србијагас, буџет Србије не би уопште био у великој неравнотежи.

услед неуспешног пословања јавних предузећа из енергетског сектора (ЕПС и Србијас) нису транспарентно приказани у буџету ни у 2022. ни у 2023. години – што је велика замерка коју је Фискални савет имао на ребаланс буџета за 2022, а и сада на буџет за 2023. годину. Због тога се уопште не зна намена ових средстава. Непознаница је да ли се тако покривају губици ових предузећа, да ли се из буџета финансирају неки инвестициони пројекти које ЕПС и Србијас због свог неуспешног пословања не могу самостално да спроведу или се средства троше за неке друге намене. Зато је остало непознато и шта је тачно разлог због ког се ови трошкови благо смањују у 2023. у односу на 2022. годину (али и поред тога и даље остају веома високи). Оно што се може закључити на основу података о повећању цене гаса и електричне енергије у Србији у другој половини 2022. и почетком 2023. је то да ће губици које имају ова јавна предузећа у 2023. знатно да се смање. У случају ЕПС-а то смањење губитака могло би да буде и за две трећине. Дакле, можда се може наслутити шта је разлог за смањивање буџетских расхода у 2023, али онда се одмах отвара ново питање зашто то смањење није веће. Одговор на ово и на слична питања Влада би морала да пружи пореским обвезницима. Нетранспарентно приказивање великих трошкова за ЕПС и Србијас у буџету, ускратило је јавност и Народну скупштину и за анализу Фискалног савета да ли су ови расходи адекватно пројектовани. Наиме, без детаљнијих информација немогуће је проценити да ли су ови буџетски расходи планирани широко па су могуће уштеде по основу мањих издатака за ове намене. Такође, може се оценити ни оно што би било фискално опасно – да ли постоји ризик да ови буџетски расходи и фискални дефицит у 2023. пробију пројекције ако ти трошкови нису планирани на довољном нивоу.

Ужи фискални дефицит доноси бројне промене на приходима и расходима, а на умањење дефицита утицаће то што више неће бити неселективних издвајања за младе. Буџет за 2023. доноси приметне промене и на јавним приходима и на јавним расходима. На пример, знатно су повећани расходи за пензије, дошло је до умањења стопе доприноса и повећања неопорезивог дела зараде, смањени су издаци за робне резерве који су били ванредно повећани током 2022. и друго. О свим овим променама детаљно пишемо у деловима извештаја који се баве јавним приходима и јавним расходима. Оно што се поједностављено може из рећи из анализа ових промена, а које спадају у уобичајене фискалне политике, јесте то да су оне у укупном збиру фискално приближно неутралне. Смањење суженог буџетског дефицита (мимо трошкова енергетике) од око 0,3% БДП-а, стога се може приписати укидању фискално неконвенционалних издвајања за младе, којима по величини и одговара. Нетаргетирано давање средстава свим или одређеној групи грађана (млади, пензионери) била је лоша пракса домаће фискалне политике коју је своју експанзију имала након избијања епидемије корона вируса. Фискални савет је у више наврата спроводио анализе оваквих мера Владе и те анализе недвосмислено су показивале да су неселективна давања становништву и економски и социјално лоша мера. Изузимање ових мера из буџета за 2023. позитивно је утицало на умањење фискалног дефицита и надамо се да је то наговештај да је Влада напokon трајно одустала од спровођења ових фискално неодговорних политика.

Буџет за 2023. наговештава и повећано издавање државних гаранција, које су дефакто будући буџетски дефицит. Издавање државних гаранција неуспешним државним и јавним предузећима суштински има функцију одложених буџетских субвенција. Наиме, држава прво изда гаранцију на њихово задуживање код комерцијалних кредитора, а кад рате тих кредита почну да доспевају те обавезе на себе преузима буџет. Држава је у прошлости користила овај канал за финансирање неуспешних јавних и државних предузећа (Србијас,

ЈАТ, Галеника и други), али је с том праксом престала након успешног спровођења фискалне консолидације. Сад се издавање државних гаранција поново враћа на велика врата, будући да је то постао додатни механизам за финансирање Србијагаса и ЕПС-а. На пролеће 2022, прву од ових нових гаранција у износу од 200 млн евра добио је Србијагас. Пошто Србијагас није у могућности да тај кредит враћа, из буџета у 2023. биће одвојено око 90 млн евра за те намене. Фискални савет зато скреће пажњу на то да је буџетом за 2023. омогућено издавање чак до милијарду евра нових државних гаранција. То је потенцијални буџетски трошак који није формално укључен у дефицит за 2023, али би могао знатно да оптерети јавне финансије у наредним годинама.

И поред великог дефицита буџет неће водити повећању јавног дуга наредне године. Јавни дуг ће у 2023. релативно снажно расти у свом номиналном износу због постојања великог фискалног дефицита и могућих нових гаранција за јавна предузећа. Међутим, бољи индикатор величине јавног дуга је његово учешће у БДП-у, које имплицитно садржи информацију о економској снази земље и њеној способности да тај дуг врати. Током 2023. још увек ће да траје нетипичан период у ком ће јавни дуг Србије, и поред великог номиналног повећања, приближно да стагнира у односу на БДП. Процене из Владе су да ће јавни дуг на крају 2023. да буде на нивоу од 56,1% БДП-а (у односу на 56,9% БДП-а колико се очекује да ће бити на крају 2022. године). Разлог за овај феномен је то што и номинални БДП Србије тренутно расте веома брзо због високе инфлације. Због сличног, релативно великог повећања и номиналног јавног дуга и номиналног БДП-а њихов однос ће остати релативно стабилан. Међутим, овакве околности не могу да трају вечно, пошто инвеститори неће моћи да прихвате да висока инфлација трајно обезвређује њихова улагања. Због тога је већ дошло до веома снажног раста каматних стопа за задуживање и услови под којима се задужује Србија знатно су се погоршали. Тренутни јавни дуг од 56-57% БДП-а превисок је за Србију због чега је потребно да се што пре смањи фискални дефицит како би Србија изашла из ове рањиве зоне.

3. ОЦЕНА ПРИХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2023. ГОДИНИ

3.1. Оцена предложених измена пореске политике у 2023. години

Заједно са Законом о буџету за 2023. годину, слично као претходних година, предлажу се и измене релевантних пореских закона како би се имплементирале мере пореске политике за наредну годину. Влада је иницирала разматрање промене следећих закона: *Закона о порезу на доходак грађана*, *Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање*, *Закона о порезима на имовину*, *Закона о фискализацији*, *Закона о ПДВ-у*, *Закона о републичким административним таксама*, *Закона о пореском поступку и пореској администрацији*, а најављује се одређења додатна мењања *Закона о акцизама*. Иако су предложене измене већег броја пореских закона, са фискалног становишта издвајају се мере за растерећење зарада запослених, као и прилагођавање акцизне политике условима енергетске кризе и растуће инфлације.

Смањење пореског оптерећења рада

У 2023. години планира се ново пореско растерећење зарада које би пореске обавезе привредних субјеката требало да смањи за око 30 млрд динара. Промене пореских прописа у домену опорезивања рада формулисане у предложеним изменама *Закона о порезу на доходак* и *Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање*. За 2023. годину пореско растерећење рада дефинисано је кроз повећање неопорезивог износа зараде са 19.300 на 21.712 динара и смањење стопе доприноса за пензијско и инвалидско за 1 процентни поен тј. са 25% на 24%. Процене Министарства финансија су да ће најављене пореске промене довести до укупног смањења јавних прихода за око 41 млрд динара.² С обзиром на то да ће и држава као послодавац имати одређене уштеде за око пола милиона запослених у државном сектору, смањење пореских обавеза приватног сектора процењујемо да ће износити нешто преко 30 млрд динара.

Фискални савет у основи подржава опредељење Владе да се, у складу са расположивим фискалним простором, део буџетских средстава користи за смањење пореза и доприноса на зараде. Економска теорија и пракса показале су да се пореско растерећења привреде најефикасније постиже кроз умањење пореског оптерећења рада. Смањење пореза на рад у првом кораку требало би да омогући умањење пореских обавеза послодавцима, а користи од тога могу имати и запослени и послодавци. Наиме, део ослобођених средстава може се прелити на повећање нето зарада запослених, а део може смањити укупне трошкове привредних субјеката, што повећава конкурентност домаће привреде и води новом запошљавању.

Сугеришемо да се пореско растерећење зарада у наредним годинама спроводи путем (прогресивног) умањења пореза и/или доприноса за здравство. Било да се посматрају државе региона или целе Централне и Источне Европе, Србија спада у групу земаља које имају осетно више оптерећења најнижих зарада. У циљу пореског растерећења најнижих зарада боље би било осетније повећати неопорезиви износ зараде. На овај начин

² Процењен губитак дели се на смањење доприноса за око 34 млрд динара и смањење пореза на зараде за око 7 млрд динара.

постигла би се нешто већа тзв. индиректна прогресивност пореза, порески систем би се боље усагласио са регионом, а позитиван утицај би имало и на смањење неједнакости и запошљавање радника са минималним зарадама. Фискални савет је до сада изнео неколико могућих предлога реформе опорезивања рада које би повећале прогресивност и обезбедиле приходну неутралност, а свака предложена опција је, између осталог, подразумевала осетно виши неопорезиви износ зараде од тренутно планираног. С друге стране, уколико је опредељење Владе да се пропорционално растерете све зараде путем смањења доприноса, прикладније је да се у наредном периоду редукују доприноси за здравствено осигурање уместо доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Достигнута стопа за ПИО од 24% упоредива је са другим државама у региону и омогућава да доприноси буду доминантан извор прихода за исплаћивање пензија, чиме се одржава чврста веза између висине пензијских доприноса и износа пензијске накнаде. С друге стране, у случају доприноса за здравство не постоји предодређена веза између уплаћених доприноса и права које осигураници остварују у систему здравственог осигурања.

Додатне измене у опорезивању прихода од рада

Предложеним законским изменама модификује се обрачунавање пореза и доприноса на приходе од ауторских и сродних права (и уговорене накнаде) за које се порез плаћа самоопорезивањем. Једна од већих новина у предложеном сету закона јесте увођење нових правила за опорезивање физичких лица који остварују приходе од ауторских и сродних права, као и приходе по основу уговорене накнаде, а у режиму су самоопорезивања. Конкретно за плаћање пореза на доходак оставља се могућност избора једног од два предложена алтернативна начина признавања нормираних трошкова и утврђивања основце за плаћање пореза на доходак (Табела 1). Први, нормирани трошкови од 96.000 динара квартално (32.000 динара месечно) и стопа пореза од 20%. Други, нормирани трошкови у износу од 57.900 динара (19.300 динара месечно) увећаних за 34% бруто оствареног прихода и стопа пореза од 10%. Порез се плаћа квартално и за сваки порески период лица могу да се одреде за једну од могућности, независно од претходног модела. Поред тога, избор модела опорезивања утиче и на систем плаћања доприноса за ПИО. Уколико се лице одреди за први модел основица за доприносе је исто као и за порез, док у другом случају основица је најмање троструки износ најниже месечне основице доприноса (35% просечне зараде). У обе варијанте опорезивања доприноси за здравствено осигурање плаћају се најмање на троструки износ месечне основице доприноса за случај да ове обавезе финансира држава (15% просечне месечне зараде).

Табела 1. Компаративан приказ опорезивање зарада и предложених модела за приходе од ауторских права - пример месечне зараде која је иста у целом кварталу

Зарада		Приходи од ауторских или сродних права	
		Први модел	Други модел
Порез на доходак			
Неопорезиви износ	21.712	32.000	19.300 +34% прихода
Пореска основица	Бруто 1 зарада - неопорезив износ	Укупан приход - неопорезив износ	
Пореска стопа	10%	20%	10%
Доприноси ПИО			
Основица за доприносе	Бруто 1 зарада	Укупан приход - неопорезив износ	
мин. основица	35% просечне зараде	/	35% просечне зараде
Стопа	24	24	24
Доприноси ЗО			
Основица за доприносе	Бруто 1 зарада	Укупан приход - неопорезив износ	
мин. основица	35% просечне зараде	15% просечне зараде	15% просечне зараде
Стопа	10,3	10,3	10,3

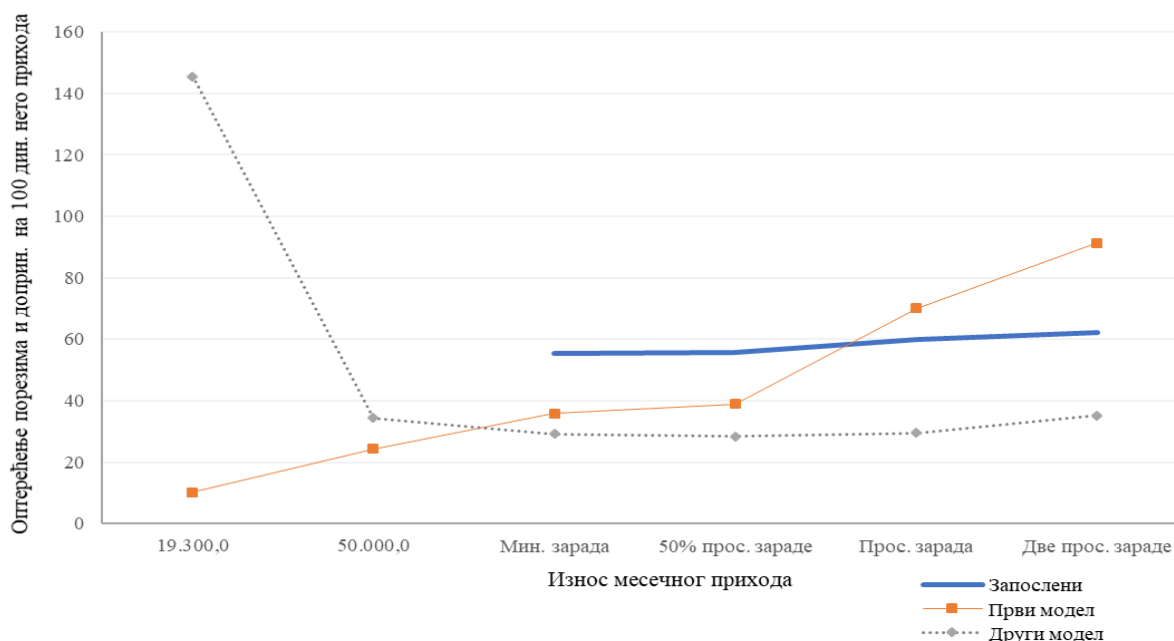
*Запослена лица плаћају и доприносе за случај незапослености у износу од 0,75% бруто 1 зараде.

Извор: Закон о порезу на доходак грађана и Предлог измена и допуна Закона

Увођење иновативних режима код опорезивања дохотка доводи до додатног усложњавања већ комплексног и разуђеног система. Постојећи Закон о порезу на доходак грађана неконзистентно и неправично третира неке од главних прихода од рада (нпр. приходи из радног односа, ауторски хонорари, привремени и повремени уговори), а уз то постоје велики број пореских изузећа и олакшица што додатно подрива принцип уједначеног третмана свих пореских обвезника. Предлагањем нових модела за опорезивање прихода од ауторских и сродних права, доведиће до додатних разлика у опорезивању прихода од рада у зависности висине и изабраног модела опорезивања, што се јасно може видети на Графикону 1. Први модел опорезивања погоднији за лица чија су просечна месечна примања у одређеном кварталу нижа од минималне зараде, док је други модел погоднији за лица чија су примања изнад минималне зараде. Уз то, оба предложена модела осетно одступају од система опорезивања зарада запослених лица. У неколико наврата већ смо упозоравали да одобравање селективних пореских олакшица и привилегија није у складу са добром пореском праксом и принципом равномерног третмана свих обвезника и економских активности. Додатно, учестало ад-хок увођење пореских олакшица и изузећа током година у знатној мери урушило је целовитост и интегритет пореског система, што има негативне импликације на ниво пореског морала у друштву. Стога још једном истичемо да је неопходно прекинути са вишегодишњом праксом изолованих измена пореских закона и системски приступити реформисању пореза на доходак грађана.³

³ За више детаља погледати извештај Фискалног савета „Две деценије Закона о порезу на доходак грађана: могућности и потребе за системском реформом“, јул 2021. године

Графикон 1. Пореско оптерећење различитих нивоа прихода, у зависности од начина опорезивања у 2023. години



Извор: Обрачун Фискалног савета

Продужавају се олакшице за запошљавање нових лица и у 2023. години и уводи се режим самоопорезивања за годишњи порез на доходак. Предложеним законским изменама продужава се мера подстицаја за запошљавање нових лица која подразумева повраћај дела плаћених пореза и доприноса у распону од 65% до 75%, у зависности од броја новозапослених. Ова мера је први пут дефинисана у 2014. години и од тада се из године у годину продужава. Званични буџетски документи, међутим, не садрже податке о укупним пореским расходима тј. износу средстава које републички буџет није остварио услед различитих пореских олакшица и привилегија. Сматрамо да би у циљу унапређења буџетског процеса и јавне дебате ове податке требало систематично и транспарентно објављивати. Поред тога, увођење годишњег пореза на доходак у режим самоопорезивања⁴ има за циљ смањење сувишног администрирања и трошкова за обвезнике и пореску администрацију, као и да омогући бољу алокацију запослених ка кључним половима и активностима, што снажно подржавамо.

Акцизна политика

У циљу ублажавања раста малопродајних цена најављује се да ће акцизе на нафтне деривате бити снижене и у 2023. години. У пратећим документима буџета за 2023. годину претпоставља се да ће акцизна политика и у наредној години бити веома слична као у 2022, а то значи да ће акцизе на нафтне деривате задржати умањене износе. Подсећамо да је Влада у фебруару и марту 2022. године донела прве сетове мера ради ублажавања

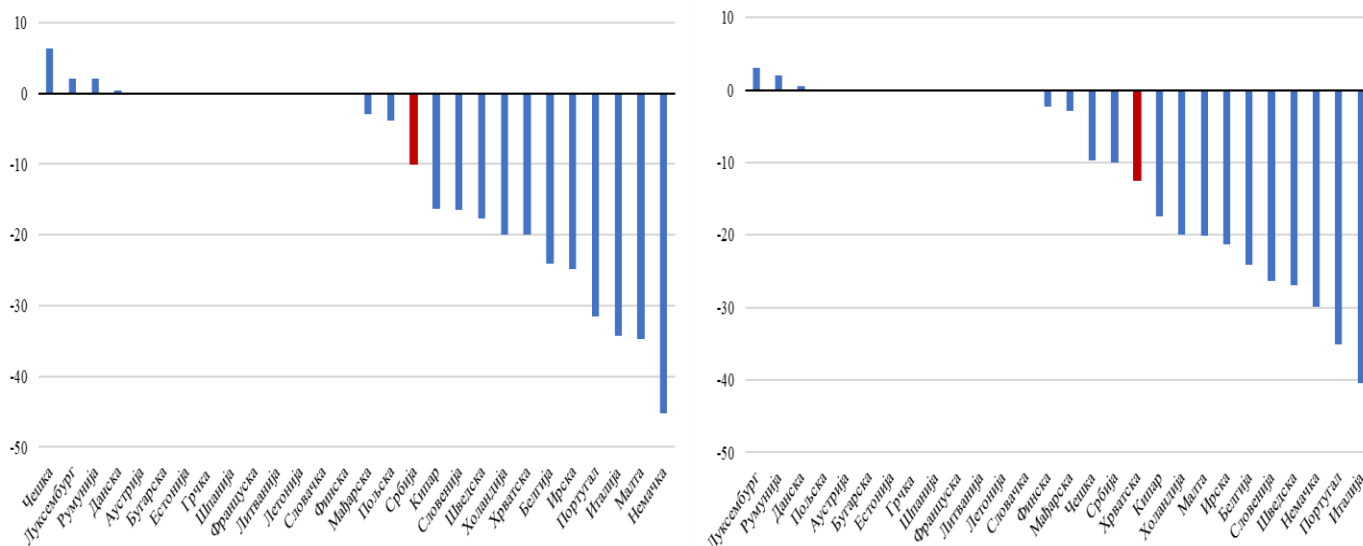
⁴ Физичко лице уместо досадашње пореске пријаве на основу које је Пореска управа доносила решење и утврђивала пореску обавезу, подноси пријаву у којој ће исказати исте податке као према тренутном решењу, али ће на основу њих у складу са прописаним правилима сам да обрачуна и плати пореску обавезу

последица енергетске кризе. У фебруару је уведено ограничавање малопродајних цена нафтних деривата, док су од средине марта снижене акцизе на нафтне деривате. Иако су иницијално планиране као привремене мере, обе мере су неколико пута од тада модификоване и продужаване, а и даље су на снази. Акциза на нафтне деривате првобитно је смањена за 20%, затим је кориговано на 15%, а од средине августа важи умањење од 10%. Процењујемо да су укупни буџетски трошкови снижавања акциза на нафте деривате у 2022. години нешто преко 20 млрд динара. Имајући у виду да се за наредну годину предвиђа продужетак одлуке о умањењу од 10%, процењујемо да би фискални трошкови у 2023. могли износити приближно слично – дужи број месеци, али нижи просечни месечни трошкови (за више детаља погледати Одељак 4.2. овог извештаја).

Привремено смањење акциза је мера која је спровођена и у другим земљама. У Европи су прве фискалне мере почеле да се имплементирају од јесени 2021. године, када је постало извесно да почињу израженији енергетски проблеми. Различити инструменти фискалне подршке најшире се могу груписати у *доходне мере* које подразумевају трансфере домаћинствима и предузећима и *политике цена* које се спроводе у циљу ограничавања цена које плаћају корисници. Политике цена обухватају неколико потенцијалних механизма: 1) директно ограничавање продајних цена, 2) смањење индиректних пореза (ПДВ или акциза) на енергенте (електрична енергија, природни гас, моторна горива), као и 3) прописивање максимално могућих рабата на пумпама.⁵ Уколико се посматра смањење акциза на моторна горива, која је и Србија имплементирала, овај механизам је спроведен у око половине земаља чланица ЕУ, као што се може видети на Графикону 2. На Графикону је приказано релативно смањење (у %) акциза на крају октобра 2022. године у поређењу са почетком септембра 2021. године. Међу земљама које су имале највеће смањење су Немачка, Италија и Португал с обзиром на то да су осетно смањивани иницијално високи износи акциза. Неке земље са већ ниским акцизама нису имале простора за додатно веће умањење (Бугарска, Пољска, Мађарска), пошто је доње граница износ минималних акциза за енергенте прописаних Директивом ЕУ. У случају моторних горива за безоловни бензин Директивом ЕУ предвиђена је минимална акциза од 0,36 евра по литру, а за дизел горива 0,33 евра по литру. На крају, напомињемо да постоје земље које се и поред високог нивоа акциза (нпр. Француска и Грчка) нису определиле за њихово смањивање, али и земље у којима је износ акцизе током посматраног периода порастао (нпр. Луксембург, Румунија, Чешка за бензин).

⁵ ОЕЦД (2022), Реформе пореских политика 2022, Посебно поглавље 4: Политике у условима растућих енергетских цена.

Графикон 2. Смањење акциза на бензин (лево) и дизел (десно) у земљама ЕУ и Србији на крају октобра 2022. године у односу на почетак септембра 2021. (у %).



*Уколико су дефинисане, за акцизу на бензин узета је вредност за бензин са садржајем сумпора ≤ 10 mg/kg октанског броја 95 или високим садржајем биогорива.

**У износе акциза укључени су порези на угљеник, ако их је земља имплементирала

*** Пољска је смањила ПДВ-а на моторна горива, а акцизе само благо умањила, јер су већ биле ниске.

Извор: Европска комисија, База података о порезима у Европи

Таргетиране доходне политике препоручују се као боља алтернатива ценовним мерама, јер имају повољније ефекте на укупно друштвеног благостања. Мере у циљу смањења малопродајних цена енергената (ограничавање цене и снижавање пореза) релативно се лако имплементирају, али су углавном нетаргетиране, па веће користи углавном имају потрошачи са већим приходима⁶, а додатни проблем су слаби подстицаји да се у условима ограничене понуде смањује тражња.⁷ На ценовне политике ослањају се углавном мање развијене земље које имају недовољне капацитете да на прави начин таргетирају мере подршке домаћинствима. У литератури је показано да ограничавање цена може тренутно да сузбије инфлаторне притиске кроз ограничавање инфлаторних очекивања, међутим с обзиром на то да се тражња не прилагођава ограниченој понуди у будућности може довести до несташицеребе и раста инфлације.⁸ Имајући у виду економску теорију и праксу других земаља сматрамо да би и у Србији било боље успоставити адекватан механизам помоћи енергетски угроженим домаћинствима, него опште ценовне политике. Успостављање систем социјалних карата од почетка 2022. године требало би да осетно олакша таргетирање најугроженијих домаћинства, а уз то у Србији већ постоји инструмент енергетски угроженог купца који би могао да се додатно прошири и/или повећа износ накнаде.

⁶ Конкретно у случају Србије Анкета о потрошњи домаћинстава за 2021. годину показује да први децил (најсиромашнији) опредељује за трошкове транспорта у просеку 3,6% укупне потрошње, а десети децил (најбогатији) у просеку 11,1% укупне потрошње.

⁷ [ОЕЦД \(2022\) За што владе треба да таргетирају помоћ усред растућих цена енергената.](#)

⁸ Ибид

У 2023. не планира се уобичајено законско повећање акциза за остварени општи раст цена у 2022. години, што пре свега није у складу са стратешким опредељењем осетнијег повећања акциза на цигарете. Закон о акцизама прописује да се почетком сваке године номинални износи свих акциза повећавају за остварену инфлацију у претходној. Карактеристично за акцизе на цигарете је што је ниво повећања специфичне акцизе дефинисан акцизним календаром за средњорочни период – до 1. јула 2025. предвиђено је да се два пута годишње (у јануару и јулу) врши редовно повећање за 1,5 динара, а додатно се ови износи повећавају уколико годишњи раст потрошачких цена буде виши од 2%. Поред тога, Закон предвиђа да се два пута годишње дефинише минимална акциза коју су у обавези да плаћају сви произвођачи чија је продајна цена нижа од просечне. У 2022. изостала је индексација износа свих акциза за остварену инфлацију 2021. године (и објављивање нових минималних акциза на цигарете), а сада се слично најављује и за 2023. годину. Сматрамо да ова пракса, иако краткорочно може да ублажи инфлаторне притиске није у складу, пре свега, са стратешким опредељењем достизања износа минималне акциза на цигарете од 1,8 евра по паклици који је дефинисана Директивом ЕУ.⁹

Остале измене пореских закона

Основни разлог измена Закона о порезима на имовину је продужетак рока за преношење надлежности за утврђивање пореза на наслеђене и поклон и на пренос апсолутних права са Пореске управе на јединице локалне самоуправе до 1. јануара 2024. године. Подсећамо да је у сету законских измена крајем 2020. године било предвиђено да ће администрирање пореза на имовину у динамици (пренос апсолутних права и наслеђе и поклон) бити поверено јединицама локалне самоуправе од почетка 2022. године. Најаву ових законских измена снажно смо подржали, јер би то била завршна фаза у комплетирању процеса децентрализације обрачуна и наплате свих пореза на имовину која је започета још 2006. године. Међутим, још тада смо још упозорили да би овим организационим изменама требало опрезно и систематски приступити да би се избегли одређени технички недостаци који су обележили пренос годишњег пореза на имовину на локални ниво. Сада се, већ другу годину за редом, одлаже почетак планираног преноса надлежности јер нису још завршене све потребне радње и активности да би се нови делокруг послова обављао ефикасно и квалитетно од стране ЈЛС. Поред тога, предлажу се одређена техничка унапређења Закона - прецизирање врсте непокретности које могу бити предмет преноса апсолутних права и дефинисање дана настанка пореске обавезе за зграде у изградњи (на територијама од изузетног значаја). Међутим, оно што је и даље веома проблематично и годинама се не назире спремност да се исправи је неконзистентност и неправичност у оквиру постојећег Закона у смислу различитог третмана имовине физичких лица и привредних субјеката које воде пословне књиге.¹⁰

⁹ У Србији тренутно важи минимална акциза прописана јула 2021. године у износу од 175 динара по паклици (око 1,5 евра), што је и даље осетно ниже од минималних захтева Директиве.

¹⁰ Привредни субјекти (предузећа) који воде пословне књиге у оквиру постојећег законског решења фаворизовани су по основу пореске стопе, а потенцијално и по основу пореске основице. Наиме, док се за физичка лица примењују прогресивне пореске стопе у зависности од вредности имовине (0,4%, 0,6%, 1% и 2%), на предузећа се примењује само јединствена најнижа пореска стопа од 0,4%. Поред тога, предузећа која воде пословне књиге имају могућност да порез на имовину плаћају, уместо на процењену вредност од стране

Предложеним изменама Закона о фискализацији отклањају се поједине нејасноће и дефинише једнообразност поступања пореских инспектора у изреченој забрани обављања делатности. Закон о фискализацији усвојен је крајем 2020. године и у пуној примени је од 1. маја 2022. године. Циљ предложених измена Закона је да се отклоне одређене нејасноће и технички унапреди како би се омогућила ефикаснија контрола обвезника фискализације и прецизна примена појединих законских одредаба. У том смислу ствара се правни основ да Пореска управа може да контролише обвезнике фискализације којима је привремено одузет ПИБ, као и обвезнике који делатност обављају током манифестација (нпр. фестивали, изложбе, вашари). Додатно, дефинишу се забране обављања делатности у дужини од 15 дана, 90 дана и једне године за неправилности које су уочене први, други и трећи пут. Имајући у виду да су раније забране обављања делатности биле дефинисане у максималном броју дана, овим изменама требало би да се постигне једнообразност поступања, односно да се избегне дискреционо одлучивање пореских инспектора о дужини забране обављања делатности. На крају, законским изменама ствара се основ да, када се испуне технички услови, сви подаци из Система управљања фискализацијом који се односе на фискалне рачуне издате лицима преносе у систем електронских фактура, што ће прецизније бити дефинисано подзаконским актима.

Најављује се увођење нових и модификација постојећих републичких административних такси, али није прецизиран очекиван буџетски ефекат. Законом о буџетском систему члан 17 дефинисано је да се таксе у општем случају могу уводити само у оквиру закона који прописује њихову висину или даје право одређеном субјекту да утврди њихову висину. Полазећи од тога, изменама и допунама Закона о административним републичким таксама предвиђа се увођење 77 нових такси у области просторног планирања и изградње, заштите животне средине, унутрашњих послова и катастра, а уз то за поједине таксе мења се дефиниција и/или износ. Затим, укидају се, између осталог, таксе за издавање извода и уверења из матичних књига и уверења о држављанству уколико се процедура обавља електронским путем, као и захтева за добијање држављанства Републике Србије. У оквиру пратећих докумената предложеног Закона нису приказани очекивани укупни ефекти најављених измена, већ само парцијалне процене (нпр. губитак прихода од издавања електронских извода и уверења око 37 млн динара, губитак прихода од решења за пријем у држављанство Републике Србије око 1 млн динара). С обзиром на то да се код одређеног броја постојећих повећава износ и да се уводе нове таксе не видимо осетан ризик да буџетски приходи буду нижи од очекиване наплате у 2022. години (око 14 млрд динара).

Допуне Закона о Порезу на додату вредност, поред осталог, требало би да омогуће бољу усаглашеност са другим законима Србије и прописима Европске уније. Предложеним променама технички се унапређује постојећи Закон о ПДВ-у. У циљу наставка даљег усаглашавања Закона са прописима Европске уније (Директива 2006/112/ЕЗ) дефинише се посебна пореска основица за промет добара и услуга између повезаних лица и промет добара и услуга за вишенаменски вредносни ваучер. Затим, допунама се постиже усаглашавање са Законом о електронском фактурисању у погледу права на одбитак претходног пореза обвезника ПДВ-а који је примио електронску фактуру. На крају, прецизирају се правила за плаћање ПДВ-а на промет електричне енергије и

пореских органа, на „фер вредност“ процењену у складу са међународним рачуноводственим стандардима уколико је то погодније за обвезника.

изузимање обавезе одређивања пореског пуномоћника и евидентирања обавезе за плаћање ПДВ-а у случају царинских складишта.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији (ЗППА) мења се у циљу усклађивања са другим законским прописима. Предвиђене промене ЗППА требало би да омогуће потпуну усаглашеност са другим законима (Законом о фискализацији, Законом о кривичном поступку и Законом о порезу на доходак грађана) и тиме створе правни основ за њихову ефикасну примену. Наиме, и у оквиру овог закона било је неопходно унети одредбе које се односе на увођење годишњег пореза на доходак грађана у систем самоопорезивања, дефинисање дужине забране обављања делатности коју може изрећи порески инспектор за неправилности уочене први, други или трећи пут, казне за лица која врше промет нелегалних фискалних уређаја и софтвера и увођење браниоца по службеној дужности у случају поступка који се води против лица за дело чија је казна осам или више година.

3.2. Оцена пројекције прихода републичког буџета у 2023. години

Приходи у Предлогу закона о буџету за 2023. годину опрезно су планирани, што је добра пракса у условима неизвесних привредних кретања. Пројекције пореских прихода у највећој мери одговарају очекиваним макроекономским трендовима и предвиђеним пореским политикама за наредну годину – пореском растерећењу зарада и прилагођавању акцизне политике условима енергетске кризе. Иако уочавамо одређену дозу конзервативности у пројекцијама појединих пореских прихода, пре свега ПДВ-а и акциза, имајући у виду неизвесност у погледу развоја енергетске ситуације сматрамо да су нешто опрезније оцене прихватљиве. Непорески приходи се очекују у приближно сличном износу као у 2022. години. Конкретно, план непореских прихода заснива се на претпоставци да неће бити једнократних прилива из 2022. године (за које процењујемо да износе 5-10 млрд динара), а да ће се све остале непореске категорије остварити одређени раст, што је у складу са начелима добре буџетске праксе. На крају, сматрамо да постоји ограничени ризик да приливи по основу донација не буду остварени у планираном обиму.

Предлогом буџета Републике за 2023. годину планирају се приходи у износу од 1.843,4 млрд динара, а то значи да се очекује раст од преко 130 млрд динара у односу на 2022. годину. Министарство финансија предвиђа да ће порески приходи забележити раст од 102,2 млрд динара тј. за скоро 7%, као резултат веће наплате свих пореских категорија осим акциза на деривате нафте (Табела 2). Акцизе на нафте пројектују се у нижем износу услед најављеног продужетка привременог смањења акциза од 10% и претпоставке да се у наредној години неће остварити раст тражње за моторним горивима. Непорески приходи планирају се у износу од 200 млрд динара, што је готово исти ниво као у 2022. години. У оквиру непореских прихода посебно се издвајају приходи индиректних корисника буџета (42,5 млрд динара) чија се реализација не прати редовно током године, већ се може видети тек у Завршном рачуну Републике. Буџетом за 2023. годину планирају се донације у износу од 50,5 млрд динара, а то је више него двоструко повећање у односу на актуелну процену реализације у 2022. години (око 19 млрд динара). Изразито велико повећање донација Министарство финансија објашњава очекиваним приливом финансијских средства из Европске уније за ублажавање последица енергетске кризе.

Осетно одступање макроекономског оквира од предвиђеног може довести до и нешто другачије реализације пореских прихода у односу на планиране. Трећу годину за редом буџетске пројекције раде се у условима високих неизвесности. Буџети за 2021. и 2022. годину састављани су условима здравствене кризе, а након тек након што је пандемија утихнула, јављају се нови изазови који су нарочито изражени у Европи – сукоб у Украјини, као и раст цена и повремени прекиди у снабдевању енергената. Последишно неизвесност у Европи од почетка 2022. године постепено расте.¹¹ Додатно, услед високе инфлације монетарне власти теже све рестриктивнијим политикама (подизање каматних стопа) и није могуће прогнозировать до када ће ово трајати и у ком степену може имати неповољне ефекте на пословање привредних субјеката. Имајући у виду претходне чиниоце, могуће је да ће се општи економски услови одвијати у нешто другачијем правцу од тренутно процењених,

¹¹ Посматрали смо композитни Индекс неизвесности у Европи, за који се подаци објављују редовно у оквиру Светског индекса неизвесности (World Uncertainty Index), а обухвата основне економске, финансијске и политичке трендови у скупу анализираних земаља – конкретно за европски регион укључено је 35 земаља.

што ће се даље, преко утицаја на пореске основице, прелити на наплату пореских прихода, а у ограниченој мери могући су ефекти и на (редовне) непореске приходе.

Табела 2. Приходи у Предлогу закона о буџету за 2023. и ребалансу за 2022. годину

	Ребаланс 2022	Буџет 2023	Разлика (Буџет - Ребаланс)	Стопа раста, у %
ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.709,5	1.843,4	133,9	7,8
1. Порески приходи	1.490,6	1.592,8	102,2	6,9
Порез на доходак грађана	98,3	107,8	9,5	9,7
Порез на зараде	53,6	58,9	5,3	9,9
Остали порези на доходак	44,7	48,8	4,1	9,2
Порез на добит правних лица	186,0	188,4	2,4	1,3
ПДВ	777,0	865,0	88,0	11,3
Акцизе	336,8	332,1	-4,7	-1,4
Акцизе на деривате нафте	177,3	169,0	-8,3	-4,7
Акцизе на дуванске прерађевине	119,5	121,5	2,0	1,7
Остале акцизе	40,0	41,6	1,6	4,0
Царине	79,5	86,0	6,5	8,2
Остали порески приходи	13,0	13,5	0,5	3,8
2. Непорески приходи	199,7	200,1	0,4	0,2
Редовни непорески приходи	126,1	131,6	5,5	4,4
Ванредни непорески приходи	30,0	26,0	-4,0	-13,3
Непорески индиректних корисника	43,6	42,5	-1,1	-2,5
3. Донације	19,2	50,5	31,3	163,0

Извор: Предлог Закона о буџету за 2023. годину и Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2022.

Приходи од ПДВ-а нешто су опрезније пројектовани имајући у виду претпостављени макроекономски оквир. У Предлогу буџета за 2023. годину пројектују се приходи од ПДВ-а у износу од 865 млрд динара, а то је за скоро 90 млрд динара више од очекиване вредности у 2022. години. Изнета процена прихода од ПДВ-а нешто је конзервативнија имајући у виду очекивани раст номиналне потрошње. Наиме, план прихода од ПДВ-а подразумева међугодишњи раст од 11,3%, док се у оквиру макроекономских претпоставки у Образложењу буџета претпоставља да ће номинална потрошња забележити раст од око 14% (реални раст личне потрошње од 2,5% и инфлација 11,1%). Министарство финансија наводи да је пројекција ПДВ-а нешто опрезнија услед неизвесности која се очекује и у 2023. години. Подржавамо овакво опредељење Министарства, нарочито имајући у виду да тренд наплате прихода од ПДВ-а током 2022. године постепено успорава и да је тешко поуздано проценити каква ће бити привредна кретања наредне године.

Порез на добит у начелу је коректно планиран и не видимо ризик да остварен износ буде знатно нижи. Предлогом буџета за 2023. годину порез на добит предузећа планира се у износу од 188,4 млрд динара, а то значи маргинални раст у односу на процену из 2022. године. Уколико се посматра у релативном смислу, у односу на БДП, укупни приходи од пореза на добит (на нивоу опште државе) ће се смањити са око 2,9% БДП-а у 2022. годину на 2,6% БДП-а, чиме би се у средњем року постепено вратили на просечан ниво претходног периода (око 2,4% БДП-а). Годишњи извештај о пословању привреде за 2021.

годину показује да су привредна друштва у просеку остварила раст добити пре опорезивања од преко 40%. Уколико се детаљније погледају секторски резултати, уочава се да је остварена добит широко распрострањена и да су сви сектори осим сектора енергетике (снабдевање електричном енергијом, паром и климатизација) остварили запажено повећање добити. Рекордну добит остварио је сектор рударства, као последица осетно већих цена на међународном тржишту, као и повећаног обима прераде. Имајући у виду да је добит у 2021. широко распоређена по привреди сматрамо да има основа да се очекује да се слично остварити и у 2022. години. Наиме, иако су се у 2022. години привредне околности у одређеној мери промениле (виша инфлација, раст цена енергената итд.) процењујемо да су ефекти на привредне субјекте избалансиран тј. је ће бити подједнак број добитника и губитника и последично да не би требало да буде већих проблема да се оствари планирани ниво пореза на добит. Премда ће коначни подаци о профитабилности привреде бити познати тек средином наредне године, на основу садашњих информација, оцењујемо да је изнета пројекција пореза на добит Министарства финансија сасвим коректна и остварива.

Процена пореза на доходак усаглашена је са очекиваним трендовима на тржишту рада и најављеним пореским растерећењем зарада. Буџетом за 2023. порез на доходак пројектован је у износу од 107,8 млрд динара, што је повећање од преко 9 млрд динара у односу на процењену наплату у 2022. годину. Већи део ових прихода представља порез на зараде за који се очекује реализација од готово 59 млрд динара тј. међугодишњи раст од око 10%. Истичемо да ће порез на зараде расти нешто спорије од пореске основице (маса зарада) као последица два чиниоца – *прво*, у 2022. реализација ће бити ванредно виша услед наплате пренетих пореских обавеза из 2020, а *друго*, планира се додатно пореско растерећење зарада које ће смањити порезе у 2023. години.¹² Иако Министарство финансија не наводи експлицитно своје претпоставке о будућем кретању на тржишту рада (просечан раст запослености и зарада) из изнетих пројекција посредно се може закључити да је то оквирно у интервалу 15-17%, што сматрамо да је у овом тренутку вероватно најбоља могућа процена. Остали порези на доходак обухватају порез на приходе од имовине (дивиденде, издавање непокретности, капитални добици), годишњи порез на доходак грађана и порез на приходе од ауторских права, а очекују се износу од 48,8 млрд динара, тј. за око 4 млрд динара више од процена за 2022. годину. Наплата ових прихода углавном зависи од кретања опште привредне активности, пословних одлука предузећа (дивиденде), али и мониторинга и контроле Пореске управе. Имајући у виду трендове раста који се уочавају претходних неколико година констатујемо да је изнета процена одговарајућа и достижна.

Пројекција прихода од акциза узимају у обзир најављено прилагођавање акцизне политике и претпоставку да неће бити раста потрошње. Фискални план предвиђа да ће приходи од акциза у 2023. години износити око 322 млрд динара, што је смањење од скоро 5 млрд у односу на актуелну пројекцију за 2022. Очекивано смањење акциза последица је најављеног прилагођавања акцизне политике условима растућих цена енергената и инфлацији. Конкретно, у Образложењу буџета наводи се да ће су у 2023. години продужити важеће смањење акциза на нафтне деривате од 10% и да неће бити редовног повећања других акциза по основу општег кретања цена (инфлације) у 2022. Осим тога, полазна претпоставка је да у наредној години неће бити раста потрошње ни једне групе

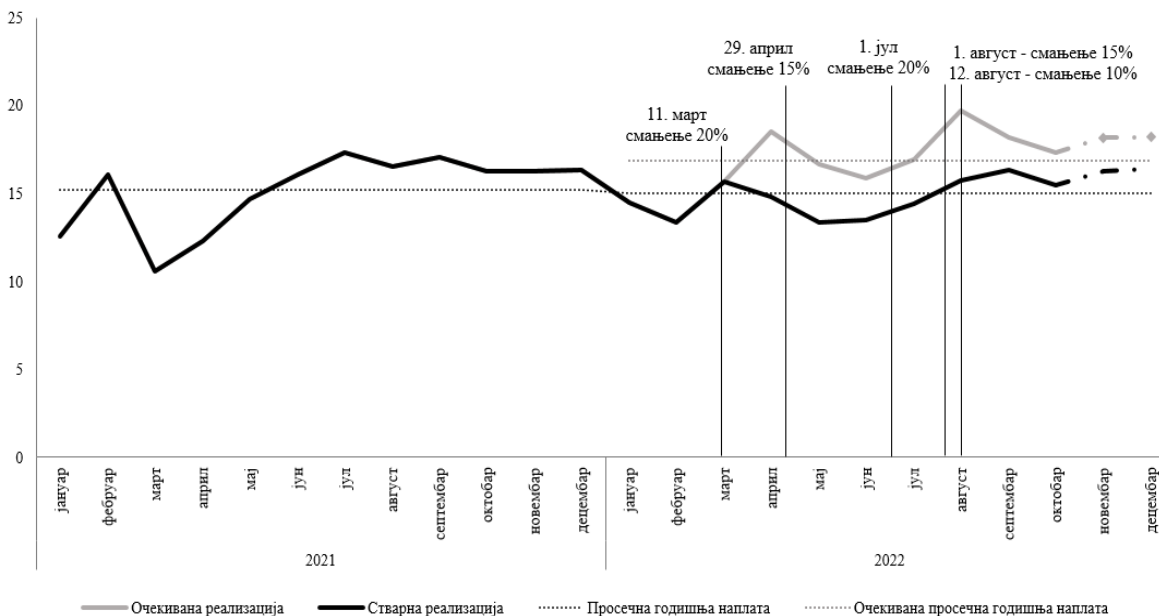
¹² У 2023. години неопорезиви износ зараде биће повећан са 19.300 на 21.712 динара. Министарство финансија процењује да ће губитак пореза на зараде Републике бити 1,8 млрд динара, док би нешто ефекти били на смањење прихода општина и градова (око 5,5 млрд динара), пошто они највећим делом припадају локалном нивоу власти.

акцизних производа, што јесте конзервативно, али у условима неизвесних економских прилика може се бити оправдано. Као што се може видети и у Табели 2 акцизни приходи обухватају неколико поткатегорија: 1) акцизе на деривате нафте 2) акцизе на дуванске прерађевине и 3) остале акцизе које укључују акцизе на електричну енергију, алкохол и кафу.

Приходи од акциза на нафтне деривате планирани су у nižем износу него што би се очекивало да се одрже постојећа политика и достигнут ниво тражње. Акцизе на нафтне деривате су једина категорија пореских прихода за коју се планира међугодишње смањење у 2023. години – са очекиваних око 177 млрд динара у 2022. на 169 млрд динара. Пројектовано смањење образлаже се продужетком привременог умањења акциза, које је на снази (уз одређене модификације) од почетка марта 2022. године, и на целу наредну годину. Подсећамо, прво је почетком 2022. године изостало редовно повећање акциза, а затим је у марту искоришћена могућност привременог смањења акциза на моторна горива за 20%, што у међувремену кориговано на 15%, а затим од средине августа важи умањење од 10% иницијалног износа (видети Графикон 3). Према томе, тренутно су акцизе за дизел горива 53,53 динара, а за безоловни бензин 52,06 динара тј. 10% нижи износи у односу на дефинисане у фебруару 2021. године. Процењујемо да ће укупни трошкови смањења акциза у 2022. години износити нешто преко 20 млрд динара. Према прогнозама акцизних прихода Министарства могло би се закључи да ће у наредној години овај губитак бити већи за око 8 млрд динара. Уколико се одржи достигнут ниво тражње за моторна горива, оцењујемо да је изнета процена поприлично конзервативна. Заправо, иако је у 2022. години наплата акциза по умањеним износима ефективно била током осам месеци¹³, просечан износ смањења је био око 15%. Под претпоставком наставка важећег смањења од 10%, као што је најављено у целој наредној години (12 месеци) ово би значило приближно сличан ниво губитака у 2023. као и у 2022. години.

¹³ Закон о акцизама прописује да се акцизе плаћају у року од 15 дана од обрачунског периода, а то значи да се тек од априла могли учити ефекти од смањења.

Графикон 3. Стварна и очекивана наплата прихода од акциза на нафтне деривате у 2021. и 2022. години (у млрд динара)



Извор: Обрачун Фискалног савета; * - процена Фискалног савета за новембар и децембар 2022. године

Пројектован благи раст акциза на дуванске прерађевине сматрамо да је одговарајући имајући у виду уобичајена кретања тражње и (прилагођени) акцизни календар. Буџетом за 2023. годину планира се да ће приходи од акциза на дуванске прерађевине износити од 121,5 млрд динара, што је за 2 млрд динара више од очекиване реализације у 2021. Акцизе на дуванске прерађевине наплаћују се на групу дуванских производа, од којих су најзначајнија ставка акцизе на цигарете – представљају око 98% прихода. У циљу достизања минималних износа акциза које прописује Директива ЕУ (1,8 евра по паклици), постојећи Закон прописује да ће се до 2025. године два пута годишње (јануара и јула) повећавати специфични део акцизе за по 1,5 динара. Од јануара 2023. године дефинисано је да ће износити 82,75, а од 1. јула 84,25 динара. Додатно, Закон прописује да се наведени износи усклађују тј. повећавају уколико је општи раст цена у претходној години износио више од 2%. Међутим, за 2023. годину најављује се да неће бити додатног уобичајеног увећања у случају остварења веће инфлације. Скрећемо пажњу, да се на цигарете, поред специфичне акцизе, наплаћује и пропорционална акциза у износу од 33% малопродајне цене, па ће услед највероватнијег раста цена¹⁴ порасти и овај део акцизе. У образложењу Министарство финансија наводи да се при изради пројекција узела претпоставка о постепеном смањењу легалног тржиште дувана за око 3% као последица раста цена и глобалних кампања против пушења. Имајући у виду све наведено констатујемо да су акцизе на дуванске прерађевине кредибилно планиране.

¹⁴ Скрећемо пажњу на то да је доста тешко проценити повећања цена цигарета у наредној години, имајући у виду да се оне слободно формирају на тржишту. Међутим, пракса у последњих 5-6 година је да произвођачи повећају малопродајне цене у тренуцима редовних законских усклађивања акциза (за око 10 динара). А додатно, цене цигарета у Србији и даље су осетно ниже него у упоредивим земљама ЕУ, што је додатни аргумент да се може очекивати даљи раст.

Остале акцизе (на електричну енергију, алкохолна пита и кафу) добро су буџетиране и не видимо ризике да наплата осетно одступи од плана. Процењује се да ће приходи од осталих акциза у 2023. износити 41,6 млрд динара, што је повећање за око 4% у односу на очекивану реализацију у 2022. години. Изнет буџетски план подразумева да ће акцизе на електричне енергију забележити раст у наредној години, а с друге стране да ће акцизе на алкохолна пића и кафу (заједно) остварити пад. Акцизе на електричну енергију чине оквирно половину ових прихода – процењујемо да ће у 2022. години износити преко 20 млрд динара. С обзиром на то да се акциза на електричну енергију наплаћује у износу од 7,5% вредности потрошње и да је цена електричне енергије повећања од септембра 2022. године, а најављује се додатни раст у 2023. години, има основа да се очекује осетнији међугодишњи пораст ових прихода. Очекивано смањење акциза на алкохолна пића, према наводима Министарства финансија, последица је искључивања једнократних прилива из 2022. године (наплата акумулираних обавеза у стечајном поступку) и изостанка уобичајене индексације. Процењујемо да ће укупна наплата акциза на алкохолна пића и кафу у 2022. години износити око 20 млрд динара. С обзиром на то да је реализација у 2021. години износила 17,7 млрд динара, и да у међувремену није било повећања акциза, ово се може узети као релевантна процена структурног нивоа наплате у 2022. години, а истовремено и прикладна процена прихода за наредну годину.

Прогнозирани приходи од царина начелно су усаглашени са очекиваним кретањима спољнотрговинске размене. Приливи од царина планирају се на нивоу од 86 млрд динара, а то представља раст од 8,2% у поређењу са 2021. годином. Министарство финансија изнет буџетски план заснива на проценама о кретању увоза, структури увоза и девизном курсу. Пре свега, пројектује се да ће увоз остварити реални раст од 4%, да би структура увоза требало да буде слична као у 2022. и претпандемијском периоду (нема великог увоза медицинске опреме, а виши је увоз енергената), док се очекивано кретање девизног курса не наводи експлицитно. Полазећи од претходно наведеног, а имајући у виду и да ће се у наредној години, по свему судећи, наставити изнадпросечни раст увозних цена¹⁵, сматрамо да су изнете пројекције прихода од акциза одговарајуће и оствариве, уз одређене могућност да наплата буде и нешто виша од плана.

Планира се вишеструки раст донација у 2023. годину, највећим делом због очекиване новчане помоћи за енергетски сектор. Буџетски оквир за 2023. годину предвиђа да ће донације износити 50,5 млрд динара, што је више него дупло од актуелне процене за 2022. година (20 млрд динара). Ова приходна категорија највећим делом обухвата донације и помоћи међународних организација, иностраних држава и финансијску помоћ Европске уније. Главни разлог за многоструки раст су очекивани приливи донација Министарству енергетике и рударства – у 2023. планира се износ од око 22 млрд динара, док су процене за 2022. годину нешто испод 2 млрд динара. Приказано повећање дугује се најављеној финансијској помоћ ЕУ у износу од 21,6 млрд динара и већи део средстава (око 15,3 млрд динара) предвиђен је да се користи за ублажавање последица енергетске кризе у виду субвенција јавним предузећима, док остатак (7,3 млрд динара) потиче из ИПА 2017 програма и намењен је за изградњу гасног интерконектора Србија-Бугарска. Поред тога, планирају се вишеструки приливи донација Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – ревидирани план за 2022. годину је 2,2 млрд, а за 2023. години очекује се

¹⁵ Увозне цене су осетно порасле у 2022. године, а очекује се да ће инфлација у европским земљама и у 2023. години бити на вишем нивоу.

око 10 млрд динара. Напомињемо, да је претходних година повлачење расположивих финансијских средстава углавном реализовано спорије од предвиђања, делом услед мањка људских капацитета у стручним службама, а делом и услед недовољно добро припремљене пројектно-техничке документације и сличних ограничења. У циљу повлачења свих планираних средстава у 2023. години, истичемо да је потребно посебну пажњу посветити како административним, тако и оперативним активностима.

Сматрамо да су пројекције непореских прихода адекватне, односно да су израђене складу са принципима опрезног и одговорног планирања. Предлогом буџета за 2023. годину предвиђа се да ће непорески приходи износити 200 млрд динара, што је готово идентично нивоу очекиване реализације у 2022. години. Пре свега, слично као и претходних година непорески приходи ће и у 2022. години бити остварени у нешто већем износу у односу на иницијални буџетски план. Међутим, док је ранијих година пракса била да се премашивање планова углавном остварује на позицијама ванредних непореских прихода, као последица једнократних уплата од предузећа у државном власништву, у 2022. години се повећала наплата редовних пореских прихода за које постоји основа да остану високи и у наредној години. Поред тога, део остварене наплате у 2022. години (процењујемо 5-10 млрд динара) може се сматрати једнократан, а то значи да није извесно да ће се десити и наредне године – на пример уплата добити НБС-а и приходи од продаја робних резерви. При изради буџетских пројекција за наредну годину, процењени једнократни приходи су искључени, а за остале категорије непореских прихода прогнозира се умерени међугодишњи пораст, што је у складу праксом доброг и одговорног буџетирања.

Очекујемо да ће наплата редовних непореских прихода у 2023. години бити блиска планираном нивоу. Редовни непорески приходи процењују се у износу од 131,6 млрд динара, што је раст од 4,4% у односу на очекиван ниво у 2022. години. Редовни непорески приходи су поприлично хетерогена група која обухвата приходе од имовине (накнаде за коришћење минералних сировина, пољопривредног земљишта, вода, шума итд), таксе, новчане казне, приходе од продаје добара и услуга, приходе од продаје нефинансијске имовине и остале приходе. Претходних година остварење ових прихода углавном је одговарало буџетираним износима, уз евентуална мања одступања. У 2022. години, међутим, реализација ће осетно премашити првобитан буџетски план. Наиме, иако се код већине појединачних ставки у групи редовних непореских прихода повећала наплата, две накнаде бележе осетно већи раст - *накнада за коришћење ресурса и минералних сировина* и *накнада за приређивање игара на срећу*. С обзиром на то да је раст накнаде за коришћење ресурса последица већег обима прераде и раста цена сировина на међународном тржишту, има основа да ће се наплата одржати на високом нивоу у наредној години. Повећање накнаде за приређивање игара на срећу резултат је пуне примене новог Закона о приређивању игара на срећу, што значи да се слични износи могу очекивати и надаље. Дакле, сматрамо да је план Министарства да ће редовни непорески приходи остварити раст у 2023. години кредибилан и достижан.

Непорески приходи су реалистично процењени, а чини се да су се осетно сузиле могућности да реализација знатно премаше план. Буџетом за 2023. годину предвиђа се да ће ванредни непорески приходи износити 26 млрд динара, а то представља смањење за око 4 млрд динара у односу на процену за 2022. годину. Скрећемо пажњу, да ванредни непорески приходи обухватају неколико поткатегија: уплате добити јавних предузећа и дивиденде буџета, добит јавних агенција и остале ванредне приходе. Уколико се посматра овако рашчлањен буџетски план, можемо увидети да се у наредној години очекују ниже

уплате добити и дивиденди од предузећа (за 5 млрд динара) и повећање прилива од осталих ванредних прихода (за 1 млрд динара). Иако су у претходном периоду наплате ванредних непореских прихода биле веома издашне и често знатно премашивале буџетске планове, сматрамо да се током година простор за додатне једнократне уплате доста сузио. Наиме, већ неколико пута смо истакли да тренд високих једнократних прилива није дугорочно одржив, јер предузећа након што пренесу велике износе по основу заосталих уплата добити или дивиденди из ранијих година, држави као оснивачу пребацују само део остварене добити текућег периода (ако је резултат позитиван). Штавише, у условима изразитог раста цена енергената постаје доста неизвесно да ли ће нека од највећих јавна предузећа (ЕПС, ЕМС, Србијагас) уопште успети да послују са добитком.

3.3. Оцена макроекономских претпоставки коришћених у изради буџета

Буџет је израђен с претпоставком да ће се у 2023. остварити привредни раст од 2,5% што оцењујемо као умерено оптимистичну али достижну прогнозу. У времену глобалне неизвесности све прогнозе макроекономских кретања веома су неизвесне. Због тога је и прогнозирање раста БДП-а у 2023. тренутно веома отежано, а коначан резултат могао би знатно да одступи од садашњих очекивања. Влада је приликом израде буџета прогнозирала да ће у 2023. раст БДП-а износити 2,5%, што је идентична стопа привредног раста која се очекује и у претходној, 2022. години. У Србији се, дакле, (као и у већини других европских земаља) очекује и у 2023. успорен привредни раст, али засад нема наговештаја да би привреда могла да уђе у рецесију. Два су чиниоца определила прогнозу привредног раста Србије у наредној години. С једне стране, током 2022. долази до постепеног успоравања БДП-а. По подацима РЗС-а остварени раст у првом кварталу износио је 4,2%, у другом 3,8%, а у трећем је већ био смањен на 1%. То јасно указује да се у 2023. улази с трендом привредног раста који ће бити нижи од 2,5% (што је прогноза на нивоу читаве 2023. године). С друге стране, током 2022. пољопривреда је имала релативно снажан пад због суше који је процењен на око 8%. Због тога ће очекивани опоравак пољопривреде у 2023. позитивно утицати на привредни раст и тако једнократно допринети нешто већој стопи раста БДП-а. Узимајући оба чиниоца у обзир, као и неке друге индикаторе, оцењујемо да је прогнозирана стопа раста у 2023. од 2,5% благо оптимистична, али достижна.

Могућа су одређена одступања од прогноза појединачних компоненти БДП-а, нарочито оних чије је кретање значајно одређено екстерним чиниоцима. Детаљнија структура прогнозираног БДП-а показује да се очекује релативна стабилност главних компоненти БДП-а, без великих и наглих промена у односу на 2022. годину. То конкретније значи да се прогнозира да ће лична потрошња и инвестиције имати благи реални раст од 2,5%; предвиђа се пад државне потрошње од 2%; док би извоз растао нешто брже од увоза (4,9% и 4,0%, редом), па би допринос нето извоза расту БДП-а био благо позитиван. Међутим, и у самом Образложењу буџета је истакнуто постојање бројних потенцијалних шокова, нарочито у глобалном окружењу и канала кроз које се они могу негативно одразити на привреду Србије и утицати на ове прогнозе. Фискални савет се с овом констатацијом слаже. На пример, неизвестан је раст инвестиција (који би по прогнозама из буџета требало да буде нешто већи него у 2022. години). У условима глобалне нестабилности и успореног привредног раста, често се одлажу инвестиционе одлуке, а негативан утицај на инвестициону активност могао би да има и глобални раст каматних стопа. Такође, и кретања у спољнотрговинској размени (нето извоз) биће под великим утицајем глобалних промена у ценама енергије и хране, које је тренутно немогуће предвидети. С тим у вези, добро је то што су се у прогнозама кретања појединачних компоненти избегле екстремне промене, али могуће је да ће структура оствареног раста БДП-а да се знатно разликује од садашњих очекивања – чак и уколико се оствари прогнозирана стопа раста БДП-а у 2023. од 2,5%.

Прогноза просечне инфлације у 2023. од 11% заправо подразумева њено снажно кочење. Буџет је израђен под претпоставком да ће просечна инфлација у 2023. износити 11,1% што је на први поглед блиско просечној инфлацији из 2022, коју Влада процењује на 11,6% (мада ће она вероватно бити нешто већа, тј. око 12%). Међутим, и поред тога што се очекује релативно слична просечна инфлација у 2023. као у 2022. години, оваква прогноза

за 2023. заправо имплицира веома снажно успоравање раста цена у наредној години. Наиме, међугодишња инфлација у Србији у октобру 2022. већ је достигла 15% па се у 2023. улази с растом цена који је веома висок. Притом, у јануару 2023. најављено је повећање цене електричне енергије за домаћинства од 8% и гаса од 11% што ће утицати на додатно убрзање инфлације почетком 2023. године. То онда имплицира да прогноза Владе, да ће просечна инфлација у 2023. износити 11%, дефакто значи да ће доћи до њеног снажног успоравања током 2023. године – са вероватно преко 16% у јануару, на 5-6% до краја године.

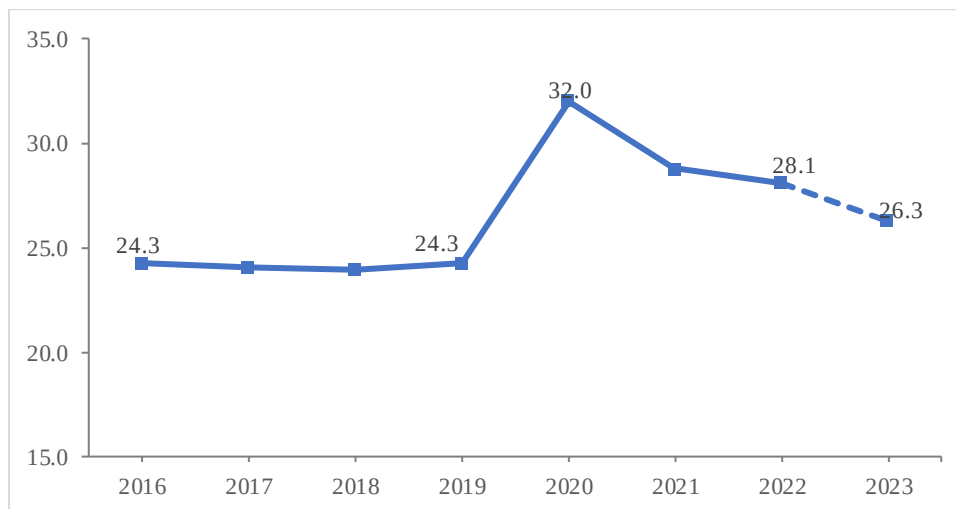
Оцењујемо да је прогнозирано релативно снажно успоравање инфлације током 2023. у складу с добром буџетском праксом. Из разлога конзервативности буџетског планирања (које је увек пожељно) прогнозе Владе, које подразумевају снажно успоравање инфлације у наредној години, сасвим су прихватљиве. Наиме, увек је боље планирати инфлацију и последично јавне приходе на нешто нижем нивоу јер би се онда грешка у прогнозама одразила на веће јавне приходе и мањи дефицит. Ово је нарочито важно у времену неизвесности кад је објективно веома тешко прогноzirати будуће кретање цена (које добрим делом зависи и од спољних, неконтролисаних чинилаца). Притом, снажно смањивање инфлације, какво се планира у буџету, заправо је врло разумно очекивање: 1) велико глобално повећање цена енергената и хране вероватно ће се добрим делом исцрпити до 2023. и у тој години неће више тако снажно гурати инфлацију навише; 2) цене локалних пољопривредних производа у Србији могле би да падну у односу на сушну 2022. годину; 3) у 2023. вероватна је нешто рестриктивнија монетарна политике у Србији јер је инфлација изнад циљног коридора, а смањиће се у одређеној мери и експанзивност фискалне политике (благо умањење фискалног дефицита) уз планирано укидање неселективних исплата становништву.

4. ОЦЕНА РАСХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2023. ГОДИНИ

4.1. Општа оцена

Буџетски расходи у 2023. остају неувобичајено високи, а разлог за то су ванредни издаци за енергетику. Предлогом буџета за 2023. предвиђено је да републичка потрошња износи 2.107 млрд динара, што је пораст од 120 млрд динара (1 млрд евра) у односу на ниво из ребаланса 2022. године. Овај прираст готово у потпуности може бити објашњен два мерама: повећањем пензија и плата у јавном сектору, које буџету доносе трошкове од преко 110 млрд динара. У плану су и осетније измене у структури јавне потрошње: расту трошкови камата, субвенције, издаци за социјалну помоћ и инвестиције, што ће највећим делом бити анулирано смањењем потрошње са других расходних ставки (падају остали текући расходи и нето позајмице). Уколико са номиналних величина пређемо на релативне, можемо закључити да се буџетска потрошња у односу на БДП заправо смањује што је добро опредељење Владе, али да и она даље остаје неувобичајено висока – око 2% БДП-а изнад преткризног нивоа (Графикон 4). Разлог за то превасходно лежи у ванредним издацима за енергетику, који су и за 2023. планирани на веома високом нивоу од 1,7-1,8% БДП-а.

Графикон 4. Потрошња Републике у односу на БДП у периоду 2016-2023



Извор: Прорачун Фискалног савета на бази јавно доступних података

За 2023. годину одабрани су углавном добри циљеви јавне потрошње на којима би Влада требало да истраје. Одлуке о повећању пензија и плата у јавном сектору у складу су са објективним економским параметрима. Ове две расходне ставке, на које отпада скоро једна половина укупних расхода опште државе, пројектују се на нивоу од по 9,6% БДП-а у 2023. години и то је добро одмерен лимит за Србију. Ове политике сматрамо важном полугом планиране средњорочне фискалне стабилизације и охрабрујемо Владу да истраје на њиховом спровођењу. Друга повољна буџетска тенденција је то што улагања у физичку инфраструктуру – путеве, пруге, луке и др – чине приближно половину од високо пројектованих инвестиција опште државе (6,9% БДП-а у 2023. години). Иако на неким крупним пројектима видимо сигнале потенцијалног успоравања (брза пруга од Новог Сада до Мађарске границе), чини се да већина капиталних инвестиција, посебно у области путне инфраструктуре, не трпи значајнија одлагања.

Буџету се, међутим, испостављају и трошкови (реда величине 1 млрд евра) који су се могли избећи да су економска и фискална политика биле одговорне у континуитету. Ту првенствено мислимо на: 1) високе трошкове буџета за *покривање губитака јавних енергетских предузећа*, који су могли бити мањи за читавих 900 млн евра предвиђених на нето позајмицама у 2023. години, да се о овом сектору на време водило рачуна. Наиме, у случају ЕПС-а, потреба за увозом струје по високим берзанским ценама не би постојала да је заменски коп отворен на време, док је покривање губитака Србијагаса буџетским новцем могло да се предупреди благовременим кориговањем продајних цена; 2) растуће *субвенције за привлачење инвестиција*, које су у 2023. могле да буду мање за око 100 млн евра. Овај вид подстицаја у почетку је био замена за лош привредни амбијент и захтевао је прихватљиве одливе из буџета (до 100 млн евра годишње). Уместо да се амбијент у међувремену поправио а ови расходи опали или у најгорем случају остали исти, они у 2023. расту на скоро 200 млн евра, што значи да држава само појачава ослањање на ове нетржишне механизме за привлачење инвестиција; 3) растуће *трошкове камата*, који су могли бити мањи бар за 40 млн евра да су мере подршке привреди и грађанима из периода пандемије (2020-21) биле циљане.

Држава истрајава на високом нивоу јавних улагања што подржавамо али не безрезервно – нису објављене студије оправданости за велике пројекте, а долази и до одређеног погоршања у структури инвестиција. За 2023. пројектован је висок ниво јавних инвестиција праћен израженим променама у њиховој структури. С једне стране, истичу програми који су привремено оптерећивали буџет (инвестиције у здравству током пандемије, набавка возова), док се неки стари пројекти приводе крају (обилазница око Београда). То су неспорни приоритети чија ће реализација позитивно да се одрази на квалитет живота грађана, а последично привредни раст и развој. С друге стране, има нових пројеката који црпе све више буџетског новца, међу којима има неспорних приоритета али и оних за које се то баш и не може рећи (национални стадион). Пројекте из спорта нити било које друге области не би требало аутоматски избацити са листе приоритета, већ би њихово присуство у буџету требало поткрепити студијама које показују да су баш они најпотребнији, што предвиђа и законска регулатива. Наиме, према Уредби о управљању капиталним пројектима, студија оправданости и изводљивости са анализом трошкова и користи морају бити урађене а потом ревидиране од стране посебне комисије и Министарства финансија пре него што се пројекат укључи у буџет. За неке крупне пројекте попут националног стадиона, који ће пореске обвезнике у 2023. коштати 65 млн евра (у средњем року најмање три пута више) ове студије још увек нису објављене. Ни за београдски метро, који ће у 2023. коштати 260 млн евра (у дугом року 10-15 пута више), није објављена сва документација која би потврдила да се ради о пројекту који је економски и друштвено исплатив на дуг рок. Иако не постоји експлицитна обавеза Владе, сматрамо да би то требало да уради јер је у складу са одговорним управљањем новцем пореских обвезника. Тиме би се, између осталог, предупредио настанак још једног неуспешног система јавног превоза – подсећамо, предузећу ГСП Београд опстанак и даље обезбеђују велике дотације Града од око 250 млн евра годишње. На крају, скрећемо пажњу на још једну негативну страну капиталног буџета, а то је погоршање његове структуре. Наиме, улагања у сектор безбедности остају на високим 1% БДП-а (скоро 70% већи него у ЦИЕ), док инвестиције у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине недовољно расту а притом су и планови о повећању не кредибилни.

Енергетска криза ће и у 2023. години пуно коштати пореске обвезнике (1,2 млрд евра), а план трошења по овом основу није транспарентно представљен. Из предложеног буџета може се закључити да ће велики део трошкова енергетске кризе и даље бити на леђима пореских обвезника. Планирано трошење за ове намене разликовано је на неколико расходних ставки (250 млн евра на субвенцијама, око 900 млн евра на нето позајмицама и 90 млн евра на активираним гаранцијама) и у збиру ће према нашим проценама износити око 1,2 млрд евра у 2023. години. Тек мали део ових одлива Влада је одлучила јасно да прикаже у буџету (мање од 20%), а они подразумевају: куповину рударске механизације за ЕПС (85 млн евра), субвенције за енергетски угрожена домаћинства (35 млн евра) и отплату гарантованог кредита за Србијаснаг узетог у првој половини 2022. године (око 90 млн евра). Преосталих око 1 млрд евра буџетирано је, највећим делом, на конту Набавке финансијске имовине (нето буџетским позајмицама) уз генеричко образложење да се ради о „интервенцијским средствима за превазилажење енергетске кризе“. И овога пута се, налик на ребаланс из новембра 2022, тек посредно може закључити да се иза ове ставке крије покривање губитака јавних енергетских предузећа. Основа читавог проблема, заправо, лежи у томе што Влада и даље није јавно изашла са свим мерама које планира да спроводи у енергетским предузећима, па се информациона ограниченост сада само прелила на буџет и пратећу документацију. Овакав лежеран став према трошковима који чине 40% пројектованог дефицита је недопустив, а Влада би морала јавно да представи све мере и политике које планира да финансира новцем пореских обвезника.

Министарство за јавна улагања унапредило је приказ капиталног буџета, што је пример који би и други нетранспарентни корисници требало да следе. Фискални савет је последњих година указивао на тренд смањене транспарентности у буџету. Поред традиционално нетранспарентног Министарства одбране, идентификовали смо и друге кориснике који су имали велике издатке које нису образлагали. У буџету за 2023. годину начињен је помак у добром правцу, а он се односи на начин приказивања капиталног буџета Министарства за јавна улагања од 170 млн евра. Уместо досадашњег агрегатног приказа у оквиру све недовољно информативне ставке под називом „обнова и изградња објеката јавне намене“ и „ревитализација истраживања и развоја у јавном сектору“, капитални буџет сада даје улагања по областима. Тако је, рецимо, нова информација да око половине инвестиција овог министарства (скоро 80 млн евра) одлази на здравствену инфраструктуру, упола мање на спортску инфраструктуру (преко 40 млн евра). Трећа по значају је просвета (20 млн евра), следе комунална инфраструктура (12 млн евра) и реконструкција установа социјалне заштите (преко 10 млн евра). Следећи степен унапређења које би ово тело требало да спроведе је приказ конкретних пројеката које реализује, што предлагемо да се уради у буџету за 2024. годину. Да је то могуће показује раздео МГСИ где су јасно издвојени не само крупни пројекти који коштају више стотина милиона евра (нпр. Моравски коридор) већ и они чији су трошкови за неколико редова величина мањи (реконструкција граничног прелаза од 130 хиљада евра). Унапређење приказа инвестиција Министарства за јавна улагања показатељ је да и у неизвесним временима транспарентност буџета може да се унапреди уз минималне техничке напоре, а овај пример требало би да следе други корисници чији су делови буџета и даље непознаница. Потребно је, наиме, да се детаљније објасне субвенције у области железничког саобраћаја које у 2023. износе 210 млн евра (који део иде по Уговору, који за инвестиције), за које тачно намене се троше капиталне субвенције јавним путарским предузећима које се пројектују на нивоу од 170 млн евра, за које пројекте се ради експропријација вредна 160 млн евра у 2023. (колики је удео јавних

инвестиционих пројеката а колики приватних као што је Београд на води), за које изгубљене спорове се врше исплате са конта казни и пенала који су планирани на нивоу од 200 млн евра и др.

4.2. Детаљнија оцена

Предлогом буџета за 2023. предвиђен је пораст републичких расхода на 2.107 млрд динара. Буџет за 2023. годину предлаже се свега месец дана након што је извршено ребалансирање потрошње за текућу (2022) годину. Новембарски ребаланс даје уверљив приказ Владиних очекивања до каја године и, самим тим, добру основу за поређење са политикама које се планирају за 2023. годину. Предложеним буџетом пројектовано је повећање укупне републичке потрошње за 119 млрд динара, тј. готово 1 млрд евра (Табела 3). Неколико расходних категорија бележи снажан међугодишњи раст: плате (за 40 млрд), дотације ООСО (64 млрд), камате (30 млрд), трансфери локалу (30 млрд), субвенције (18 млрд), расходи за социјалну заштиту (око 11 млрд) и инвестиције (4 млрд) – у збиру 197 млрд динара. То се неће у пуном износу прелити на раст укупних трошкова Републике пошто су у плану и одређене уштеде: пројектован је пад осталих текућих расхода (за 42 млрд) и нето буџетских позајмица (за 36 млрд).

Пројекције расхода су технички добро урађене и достижне, а највеће неизвесности потичу од трошкова енергетике који су и за 2023. планирани на веома високом нивоу. Неизвесност у пројектовању расхода и даље је већа него што је уобичајено, како због учесталости и обима глобалних шокова, тако и због специфичних (интерних) проблема с којима се јавна енергетска предузећа у Србији суочавају. У широј слици се буџетски расходи у 2023. могу поделити на два одвојена тока. Први подразумева *расходе без енергетике* који су коректно пројектовани и за које не видимо ризике да би могли да пробију план. Штавише, наше анализе показују да је лимит на неким позицијама постављен шире него што је потребно (камате, трансфери ООСО, роба и услуге, неке субвенције) услед чега би стварна потрошња могла да буде и приметно мања од планиране – за 300-350 млн евра. С друге стране, буџетски *трошкови енергетике* планирани су на високом нивоу (поменутих 1,2 млрд евра, од чега око 900 млн евра отпада на покривање губитака јавних енергетских предузећа а остатак на куповину механизације за ЕПС, помоћ од ЕУ и др) и у овом моменту није могуће прецизно утврдити да ли је овај план кредибилан. Највећа неизвесност је износ опредељен за покривање губитака јавних енергетских предузећа, који се може испоставити као довољан. С друге стране, у случају брже стабилизације цена енергената која би била праћена имплементацијом неких од мера које су најављене (повећање цена струје и гаса) потрошња са ове позиције могла би да буде и солидно мања од планиране. Не искључујемо у потпуности, пак, ни могућност да енергетска предузећа „усисају“ више буџетског новца, уколико дође до непредвиђених околности попут неконтролисаног раста берзанских цена, кашњења у отварању рудника и сл – што би могло да „поједе“ потенцијалне уштеде у ужем буџетском делу које смо поменули. Пратићемо развој ситуације и у реалном времену ревидирати наше процене; за сада се оквир републичке потрошње чини кредибилним и достижним, премда не искључујемо могућност да дође и до осетнијих промена у структури расхода које ће захтевати ребаланс.

Табела 3. Расходи у буџету за 2023. и промене у односу на ребаланс 2022. године

<i>у млрд РСД</i>	Ребаланс 2022	Буџет 2023	Разлика	Образложење
УКУПНИ РАСХОДИ	1.988,6	2.107,3	118,7	
1. Текући расходи	1.394,3	1.537,4	143,1	
Расходи за запослене	369,9	410,4	40,5	Повишица 25% професионалним војним лицима, 12,5% осталима
Роба и услуге	174,3	171,4	-2,9	
Камате	113,2	143,5	30,3	Раст трошкова задуживања, непотребно трошење 2020-2021
Субвенције	174,8	192,9	18,2	
Наука и образовање	3,0	3,3	0,3	
Енергетика	16,7	34,6	17,8	Необјашњени програми субвенција за сузбијање енергетске кризе, енергетски угрожен купац
Заштита животне сред.	4,3	4,4	0,0	
Ваздушни саобраћај	0,0	0,6	0,6	
Привреда	19,7	25,3	5,6	Расту директна давања за привлачење инвест
Пољопривреда	65,8	68,7	2,9	
Железнички саобраћај	18,5	25,1	6,6	Вероватно инвестиције, делом покривање губитака?
Друмски саобраћај	31,9	19,7	-12,2	Повећање путарина, завршетак ванредних улагања
Туризам	5,6	1,0	-4,6	Умањење програма туристичких ваучера
Култура	2,1	1,8	-0,3	
Остале субвенције	7,2	8,4	1,2	
Дотације међун. организ.	9,9	8,5	-1,4	
Трансфери осталим нивоима	104,8	134,2	29,4	Већи трансфер Београду за метро
Дотације ООСО	218,4	282,4	64,0	
ПАО	114,3	185,7	71,4	Повећање пензија
НСЗ	5,5	4,8	-0,7	
РФЗО	90,6	83,4	-7,2	
СОВО	0,4	0,4	0,0	
Остале дотације	7,7	8,2	0,5	
Остале дотације и трансф.	8,0	4,3	-3,7	
Социјално осигурање и заш.	136,6	147,4	10,8	Ефекти раније усвојених мера популационе политике
Дечија заштита	80,1	87,4	7,2	
Борачко-инвалидска заш	17,3	17,7	0,3	
Социјална заштита	31,8	33,9	2,1	
Транзициони фонд	0,1	0,3	0,1	
Ученички стандард	0,8	1,0	0,1	
Студентски стандард	1,0	1,4	0,4	
Стипендије за младе тале	0,8	0,9	0,1	
Спортске стипендије	1,6	1,5	-0,1	
Избегла и расељена лица	0,9	1,0	0,1	
Остала социјална зашт.	2,2	2,4	0,2	
Остали текући расходи	84,4	42,3	-42,1	Завршетак једнократних исплата 100е+100е+5.000дин младима, пад на казнама

2. Капитални расходи	423,0	427,2	4,2	
3. Активирани гаранције	18,2	25,5	7,3	Већа отплата по гарантованим кредитима за Србијас
4. Нето буџетске позајмице	153,2	117,2	-36,0	Покривање губитака ЕПС-а и Србијас

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу буџетских података

Издавања за запослене снажно расту (за 40 млрд динара), што је резултат повећања плата у јавном сектору. Фонд плата републичког нивоа власти планиран је у складу са предложеним изменама Закона о буџетском систему, које се Скупштини подносе у исто време кад и буџет за 2023. годину. Њима је, између осталог, предвиђено да се, почев од плате за јануар 2023. године, зараде професионалних војних лица увећају за 25%, а зараде осталих запослених по упола мањој стопи од 12,5%. Због тога ће просечна плата републичког нивоа власти у 2023. да порасте за око 13% у односу на 2022. годину. Међугодишњи прираст укупних трошкова за запослене, ипак, биће нешто мањи и износиће око 11%, а ова разлика може се објаснити утицајем двају фактора. *Прво*, планирано пореско растерећења рада¹⁶ довешће до тога да укупни бруто трошкови запослених порасту за око 1,5% спорије од повећања просечне нето плате коју радници примају. *Друго*, из реализације фонда плата у 2022. требало би искључити привремене трошкове који се неће јављати у 2023. години (једнократна помоћ просветарима од 10.000 динара, исплата припадности за организовање избора), што објашњава преосталих 0,5 п.п. разлике.

Предвиђено је да расходи за плате на нивоу опште државе у 2023. износе 9,6% БДП-а, што је у границама дугорочне одрживости. Плате ће, осим на нивоу Републике, бити повећане и у другим деловима државног сектора, такође за 12,5%. Зато је оправдано да се у анализу, осим републичког нивоа власти, укључе и други делови државног апарата (здравство, локал, АПВ, фондови ООСО и јавна путарска предузећа). Укупна издавања за запослене консолидоване државе у 2023. пројектована су на нивоу од 774 млрд динара, што значи да ће забележити благи пад учешћа у БДП-у (са 9,7% колико је пројектовано за 2022. на 9,6% БДП). Оцењујемо да је ово прихватљива динамика имајући у виду да резултира приближавањем преткризном нивоу (9,5% БДП из 2019. године), и што је и даље унутар граница одрживости ових расхода. Истовремено са усвајањем буџета за наредну годину усвајају се измене Закона о буџетском систему, којима се у јавне финансије Србије уводе нова фискална правила. Она ће, између осталог, осигурати да се укупни трошкови плата у сектору државе дугорочно крећу у границама одрживости (највише до 10% БДП-а) – што Фискални савет подржава. Да се ради о добром циљу за Србију потврђују упоредне анализе према којима земље ЦИЕ, укључујући Западни Балкан, за ове намене у просеку издавају око 10% БДП-а (актуелна пројекција за 2022. годину) и у плану је да тако остане у средњем року.

Иако су укупни трошкови за запослене пројектовани на одговарајућем нивоу, систем плата у јавном сектору и даље оптерећују бројни недостаци. Влада је крајем прошле године поново одложила увођење правичнијег система зарада у јавном сектору – рок је померен чак за 2025. годину. Фискални савет је благовремено оценио да тај (нови) рок, иако изузетно комотан, није кредибилан зато што нису изнети никакви детаљи у погледу конкретних реформских корака, али и због тога што је Влада годинама уназад кршила своја обећања и померала рокове па нема никаквих гаранција да то неће поново да

¹⁶ Раст неопорезивог цензуса са 19.300 на 21.700 динара и смањење стопе доприноса ПИО на терет послодавца за 1 п.п.

се деси (подсећамо, још је 2015. године најављено да ће једнообразни платни разреди ступити на снагу за две године). Да су наше сумње у реалистичност нових рокова биле оправдане имплицитно потврђује Ревидирана фискална стратегија за период 2023-2025 из новембра ове године.¹⁷ Фискални савет је предлагао да би требало, уместо да се изгубе још најмање три године, одмах приступити решавању елементарних системских недостатака који су из техничког угла најмање захтевни. Влада је прихватила један од наших предлога, а он се односи на кодификацију нумеричке границе коју фонд плата не би смео да пређе. У погледу преостала два – издвајање генеричких послова (правник, рачуновођа) уз њихово једнако вредновање широм државног сектора и објављивање завршеног дела регистра запослених у јавном сектору са њиховим примањима – у међувремену није начињен никакав помак. Због тога ће у 2023. да се пренесу неуједначености и неправедности система плата које се гомилају више од деценије уназад. Једна од њих јесте та да запослени са високом стручном спремом на сложеним пословима у једном делу државног сектора имају ниже плате од запослених на једноставнијим пословима у другим.¹⁸ Такође, послови исте сложености у различитим сегментима јавног сектора плаћени су различито,¹⁹ што је посебно изражено код генеричких послова који су најлакше упоредиви.

Проблем броја и структуре запослених у сектору државе такође се преноси у 2023. годину. У плану је да се бројем запослених у државном сектору и у 2023. години управља централизовано, преко забране запошљавања, која је одавно требало да буде укинута и замењена новим систематизацијама. Механизам који ће се примењивати у наредној години подразумева обавезу буџетских корисника да траже дозволу Комисије (за одобравање новог запошљавања) уколико желе да приме више од 70% од броја људи који је напустио службу по било ком основу. У постојећем буџетском оквиру није остављен простор за повећање фонда плата због новог запошљавања (маса плата пројектована под претпоставком непромењеног броја радника), што сматрамо проблематичним из више разлога. Прво, упоредне анализе показују да у државном сектору Србије, упркос прирасту броја запослених од пандемијске 2020. године, и даље ради, релативно посматрано, мање људи него у земљама ЦИЕ. Наиме, код нас нешто више од 7 на 100 становника, док се просек у ЦИЕ креће од 8 на 100 становника до преко 9 на 100 становника у зависности од узорка (подаци Евростата за 2021. годину). Друго, на мањак кадра у важним деловима система упућују наше анализе које смо спровели користећи друге (претежно домаће) изворе и секторске студије: мањак од око 3.000 људи у здравству, 1.500-2.000 људи у Пореској управи, преко 1.000 људи у републичким инспекцијама, 1.000-1.500 људи у министарству и другим органима у области заштите животне средине. Ово су, напомињемо, прелиминарне процене на основу врло ограничених извора који су јавно доступни, па не искључујемо могућност да су стварни мањкови (осетно) већи.

У плану је да капитални расходи незнатно порасту (за око 4 млрд динара), али долази до крупних промена у структури које је потребно детаљније објаснити. Укупни

¹⁷ Нови рок (2025. година), први пут, постављен је ревидираном Фискалном стратегијом за 2022-2024. Потом је потврђен и у оригиналној Фискалној стратегији за 2023-2025 из априла 2022. године, да би у ревидираној верзији овог документа та формулација била избачена.

¹⁸ На пример, доктор медицине (седми степен стручне спреме) има мању нето плату од главног службеника економске послове у МУП-у који захтева нижи степен стручне спреме.

¹⁹ Нпр. основна зарада референта (државног службеника) у Министарству одбране је за најмање 20% већа од основне зараде референта у другим деловима државне управе, иако се ради о једнако рутинском административном послу који у оба случаја захтева средњу стручну спрему.

капиталн ирасходи Републике за 2023. планирани су на нивоу од 427 млрд, док је ребалансом за 2022. предвиђено да реализација износи 423 млрд динара (Табела 4, други ред). Иако се ради о готово незнатном међугодишњем прирасту (за свега 0,9%), долази до крупних промена у структури које би требало детаљније објаснити. С једне стране, издвајања за робне резерве осетно се смањују (пад за око 30 млрд динара) чиме се она након ванредног скока у 2022. враћају на уобичајене нивое, док се и инвестиције у области просвете и здравства смањују (за око 12 млрд динара у збиру) што није добра буџетска тенденција. С друге стране, у плану су: солидан раст капиталних расхода у сектору безбедности (за 16 млрд), скок капиталних издатака у области комуналне инфраструктуре и заштите животне средине (за 11 млрд), почетак изградње националног стадиона (7 млрд динара), појачано инвестирање у области саобраћаја (8 млрд) и већа улагања у непокретности са раздела Републичке дирекције за имовину (раст од 4 млрд динара).

Инвестиције које ће се финансирати из републичког буџета заправо су још веће, јер би у обухват требало укључити растуће капиталне трансфере локалу. Поред јавних инвестиција које финансирају и спроводе републички органи, постоји део пројеката који ће се (су)финансирати буџетским средствима али се не књижи као капитални расход Републике (видети Табелу 4). Такав је случај са неким инвестицијама у надлежности локалних самоуправа, међу којима примат већ другу годину заредом има изградња београдског метроа. Капитални трансфери Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Граду Београду по овом основу снажно расту и предвиђено је да у 2023. износе 30 млрд динара – шест пута више него што ће се реализовати у 2022. години. Поред тога, наше анализе показују да још два министарства (Министарство за заштиту животне средине и Министарство здравља) део својих инвестиција реализују трансферишући средства другим нивоима власти, али је овде прираст доста мањи (са 8,2 млрд на 9,2 млрд динара у збиру). Када урачунамо и капиталне трансфере, републичка јавна улагања заправо су приметно већа од поменутих 427 млрд – износиће у 2023. чак 467 млрд динара, тј. скоро 4 млрд евра.

Табела 4. Јавне инвестиције Републике и осталих нивоа власти у 2022. и 2023. години

	Ребаланс 2022	Буџет 2023	Разлика
УКУПНА ЈАВНА УЛАГАЊА ОПШТЕ ДРЖАВЕ	535,9	557,7	21,8
I РЕПУБЛИКА	436,9	467,1	30,2
КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	423	427,2	4,2
1. Саобраћајна инфраструктура	178,77	186,68	7,9
Путна	129,7	147,1	17,4
Железничка	42,97	29,98	-13,0
Водна	6,1	9,6	3,5
2. Заштита животне средине и комунална	13,75	24,2	10,5
3. Просвета	16,6	9,4	-7,2
4. Здравство	19,1	14,4	-4,7
5. Безбедност	67,49	83,5	16,0
Одбрана	58,99	73,9	14,9
Полиција	8,5	9,6	1,1
6. Остало	127,29	109,02	-18,3
Експропријација	20,4	18,6	-1,8
Национални стадион	0	7,7	7,7
Друго	98,79	75,72	-23,1

КАПИТАЛНИ ТРАНСФЕРИ	13,6	39,2	25,6
Београдски метро	5,4	30	24,6
Здравство	7,5	8	0,5
Заштита животне средине	0,7	1,2	0,5
НАБАВКА ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	0,3	0,7	0,4
Комунална инфраструктура	0,3	0,7	0,4
II ЛОКАЛНИ НИВО ВЛАСТИ И АПВ	75	78,2	3,2
III ФОНДОВИ ООСО	4	3,2	-0,8
IV ЈП ПУТЕВИ И КОРИДОРИ	20	9,2	-10,8

Извор: обрачун Фискалног савета на основу јавно доступних података

Јавна улагања опште државе у 2023. износиће високих 6,9% БДП-а, што Фискални савет подржава али (поново) са резервом. Када јавна улагања²⁰ Републике саберемо са улагањима других нивоа власти, долазимо до суме која достиже скоро 560 млрд динара која се односи на ниво опште државе, тј. око 6,9% БДП-а (видети Табелу 4). Иако би реализација овог плана значила релативно смањење ових расхода (са 7,6% БДП-а на 6,9% БДП-а), ниво који се планира за 2023. и даље је веома висок – вишеструко изнад издвајања за ове намене у Србији до пре неколико година и за скоро 60% веће него у земљама ЦИЕ. Главне замерке Фискалног савета, и овога пута, нису везане за обим планираних инвестиција већ за: 1) њихову структуру, имајући у виду да се улагања у сектору безбедности додатно номинално повећавају, док се улагања у области здравства и просвете смањују, а улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине недовољно повећавају; 2) то што буџет не доноси одговоре на нека важна питања као што су начин избора приоритета (зашто национални стадион а не додатна издвајања за канализацију и пречишћиваче отпадних вода, смањење загађења ваздуха и др), када ће бити објављене студије оправданости и анализе трошкова и користи за огромне пројекте који почињу пуно да нас коштају (метро, национални стадион, локални фудбалски стадиони), шта је обухваћено повећањем трошковима експропријације од око 180 млн евра (који удео отпада на Београд на води, а који на путеве и пруге који више доприносе расту), и др.

Укупне инвестиције Републике у саобраћајну инфраструктуру расту, а то је нето ефекат већих улагања у путну и водну инфраструктуру а мањих у железничку. Укупан износ инвестиција у области саобраћаја расте за 8 млрд динара – скок са 179 млрд што је процењена реализација у 2022. на 187 млрд у 2023. години. С једне стране, *повећавају се улагања у путеве* за преко 17 млрд динара (већа издвајања за Моравски коридор, Мост преко Саве у Београду, Аутопут Ниш-Плочник, путни правац Рума-Шабац-Лозница, аутопут Београд-Сарајево, неке деонице К11 и др) и водну инфраструктуру за преко 3 млрд (луке Београд, Сремска Митровица, Богојево и Прахово; бродска преводница Ђердап 1 и 2). С друге стране, долази до драстичног *пада улагања у железничку инфраструктуру* – са 43 млрд на скоро 30 млрд. Овај пад потиче, највећим делом, од мањих издвајања за пругу Суботица-Сегедин и завршетка набавке возова за Србија Воз. Ови расходи падају иако је на основу актуелних планова и пројеката било за очекивати да порасту, што указује на потенцијалне потешкоће у реализацији неких важних пројеката. Реч је, на првом месту, о пројекту брзе пруге од Новог Сада до границе са Мађарском. Планирани рок за завршетак ове деонице је април 2024. године, што имплицира да би Србија до тада требало да повуче свих 1 млрд евра из кинеског зајма, што се већ сада чини мало вероватним. Наиме,

²⁰ Овај термин користимо као заједнички именитељ за збир капиталних расхода, капиталних трансфера и набавку финансијске имовине која одлази на инвестиције.

трогодишњим планом изнетим у буџету за 2023. предвиђено је да се до краја 2025. године (укључујући и 2022. годину) реализује око 800 млн евра, тј. 200 млн мање него што је предвиђено уговором о зајму. На основу овога закључујемо да ће или буџетски план накнадно да буде коригован навише (у 2023. и годинама које следе), или да ће рокови бити пробијени за најмање годину дана.

Предвиђени раст јавних улагања у комуналну инфраструктуру представља корак у добром правцу, премда је могао да буде још амбициознији. Улагања Републике у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине расту – планиран раст од око 70% у односу на реализацију која се очекује у 2022. години (са 15 на 26 млрд ако посматрамо и капиталне трансфере и набавку финансијске имовине). Фискални савет снажно подржава планове о повећању ових инвестиција, будући да су наше анализе показале да је управо у овој области наша инфраструктура по квалитету највише заостаје за земљама ЦИЕ. Проблем је, добрим делом, то што елементарна комунална мрежа у Србији није довољно развијена (канализације, колектори, пречишћивачи отпадних вода), а то директно утиче на квалитет живота грађана. Ипак, нови план, иако представља корак у добром правцу, не делује уверљиво а уз то оцењујемо да је могао бити и амбициознији. План не сматрамо уверљивим јер држава управо тај ниво улагања неће успети да изврши у 2022. години – првобитно планирано преко 24 млрд на три раздела (МГСИ, Министарство заштите животне средине и Канцеларија за јавна улагања) а онда драстично смањено на око 15 млрд новембарским ребалансом. Нема никаквих гаранција да се то неће поновити у 2023. години, тим пре што постоје назнаке да нису решени проблеми (квалитет пројектне документације, незавршена експропријација и друге припремне радње) на два најважнија програма – изградњи канализационе мреже са постројењима за прераду отпадних вода и изградњи, санацији и реконструкцији депонија са третманом чврстог отпада – за шта је у 2023. у збиру предвиђено преко 13 млрд динара. Друго, план је могао (и морао) бити амбициознији имајући у виду драстичан недостатак у односу на упоредиве земље. Наиме, наше анализе показују да је Србији у дугом року, барем 10 година у континуитету, потребно да ова улагања буду два до три пута већа од онога што се сада планира.

Улагања у области просвете и здравства једина су која ће у 2023. претрпети пад, што је такође један од недостатака капиталног буџета. Детаљнијом анализом промена у структури републичких инвестиција може се закључити да су инвестиције у области просвете и здравства једине које се смањују у односу на ниво из 2022. године. Њихов укупан износ, до којег долазимо сабирајући капиталне расходе и капиталне трансфере (вид. Табелу 4) у 2023. пројектован је на непуне 32 млрд динара, што је за четвртину мање од очекиване реализације у текућој години. Највећи пад у оквиру *инвестиција у просвети* биће забележен на програмима подршке дигитализације националног просветног система (пад од 1,4 млрд), али смо смањења уочили и на неколог других позиција: на Пројекту инклузивног предшколског образовања (смањење од 0,7 млрд), пројекту Истраживања и развоја у јавном сектору (пад од 0,5 млрд) па и пројектима модернизације инфраструктуре средњих школа, установа ученичког и студентског стандарда (пад од 0,9 млрд). У оквиру *инвестиција у здравству* читав пад потиче смањења инвестиција у оквиру пројекта Хитан одговор Србије на COVID што је и било очекивано (пад од 3,4 млрд динара) и мањих улагања у изградњу и реконструкцију КЦ Србије (пад од 1,5 млрд). Иако је било за очекивати да капитална издвајања у просвети а посебно у здравству опадну како пандемија и ванредне околности почну да јењавају, овако драстичан пад није у потпуности оправдан, тим пре што у обе ове области постоји читав низ пројеката које је било потребно (и могуће) интензивирати.

Са друге стране, инвестиције у сектору безбедности расту, што је наставак тенденције фаворизовања улагања у наоружање и војну опрему. Укупна издвајања за капитално опремање Министарства одбране и МУП-а у 2022. години износиће око 67 млрд динара. Предложеним буџетом пројектовано је да ови расходи премаше 83 млрд, што значи да ће у 2023. износити око 1% БДП-а што је и даље осетно изнад просечног нивоа ових улагања у земљама ЦИЕ (за скоро 70%). Предвиђени порасту 2023. заправо је само наставак фаворизовања сектора безбедности у односу на неке друге секторе, међу којима, чини се, највише трпи комунална инфраструктура и заштита животне средине. Подсећамо, од 2018. до данас, закључно са планом за 2023, на инвестиције у сектору безбедности издвојено је преко 3 млрд евра, што је износ који је више него довољан да се у Србији у потпуности реши питање третмана отпада свих врста (комунални, опасни, електрични, амбалажни) и изградбе сви потребни пречистачи отпадних вода.

Након више од осам година долази до унапређења у приказу инвестиција Министарства за јавна улагања. Укупне инвестиције овог тела већ годинама су готово фиксирани на 180 млн евра, што је солидна сума. Фискални савет је више пута скретао пажњу на нетранспарентан приказ ових расхода, имајући у виду да из генеричких реченица које су се наводиле у буџетима није ни изблиза могло да се утврди које тачно пројекте спроводи ово тело. Буџет за 2023. годину на овом пољу доноси велику прекретницу и у великој мери решава ранију недоумицу у погледу структуре инвестиција Министарства за јавна улагања. Сада је, по први пут, објављено да приближно половина капиталних расхода отпада на изградњу и реконструкцију објеката у сектору здравства (9,2 млрд динара), потом следи спортска инфраструктура, тј. локални стадиони (5,1 млрд динара), инфраструктура у области школства и науке (2,2 млрд), комунална инфраструктура (1,4 млрд) и обнова и изградња објеката социјалне заштите (1,2 млрд динара). Све нове информације уградили смо у своје рачунице, тако да надаље, када говоримо о секторским улагањима, поред издвајања са матичних ресурса, додаваћемо и део инвестиција које у посматраном сектору реализује ово тело.

У плану је да трансфери ООСО порасту за 64 млрд динара, мада наше анализе показују да би потрошња са ове позиције на крају године могла да буде и приметно мања од планиране. На овом конту сумирана су сва средства која Република по различитим основама дотира фондовима социјалног осигурања (ООСО) – ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО. Ове организације, наиме, остварују изворне приходе по основу доприноса за обавезно социјално осигурање, али им ти приливи нису довољни за исплату свих обавеза из редовног пословања, па им недостајућа средства дотира Република кроз трансфере. Предложеним буџетом за 2023. предвиђено је да републички трансфери ООСО порасту са 218 млрд из 2022. на 282 млрд динара. Више фактора стоји иза овог прираста што ћемо детаљније и образложити, премда у маси доминирају два најважнија. То је, на првом месту, повећање пензија од преко 20% на међугодишњем нивоу, услед чега буџетски трансфери према ПИО фонду расту за више од 70 млрд динара. Друго, због повећања плата у здравству за 12,5% трансфери РФЗО-у неће пасти онолико колико би се очекивало само на основу смањења ванредних трошкова пандемије (уместо за око 30 млрд падају за 7 млрд динара). Наше анализе показују да је буџетски оквир за трансфере ООСО у 2023. постављен прилично комотно, тј. да би стварна реализација расхода на овој позицији могла да буде мања од планиране за најмање 20 млрд динара.

Трансфери ПИО фонду расту како би се обезбедила средства за повећање пензија. Према пројекцијама из финансијског плана ПИО фонда, укупни расходи овог тела

ће у 2023. порастати за 117 млрд динара у односу на 2022. годину (скок са 782 млрд на 899 млрд динара), док ће приходи, вођени доминантно већом наплатом доприноса, да порасту за око 45 млрд динара (са 780 млрд на 899 млрд динара). У плану је да поменути разлику од 72 млрд динара покрије Република, због чега се у Предлогу закона о буџету и предвиђа скок на овој расходној позицији. Када говоримо о расходима ПИО фонда, убедљиво највећи део чине издвајања за пензије која ће према актуелним плановима у 2023. износити 770 млрд динара и биће за преко 130 млрд већа од очекиване реализације у 2022. години. Овај скок се у потпуности може објаснити двоструким повећањем пензија које је Влада предвидела: прво повећање од 9% које се примењује почев од исплате за новембар 2022. године, затим друго од 12% почев од исплате за јануар 2023. године (а које је резултат измењених фискалних правила) резултираће међугодишњим растом фонда пензија од 20,5% – управо онако како је предвиђено у финансијском плану овог фонда. Међутим, наше анализе показују да би укупни расходи по овом основу ипак могли да буду мањи од планираних, јер на масу пензија не утиче само висина пензијске накнаде него и број корисника који те накнаде прима. У пројекцијама при изради буџета се, наиме, пошло од претпоставке да ће број пензионера остати непромењен, иако је већ сада готово извесно да ће он наставити да пада у 2023. години (додуше, вероватно по стопи која је мања од досадашњих 1,5%²¹). Уколико се овај тренд заиста и материјализује, ПИО фонду биће потребно мање средстава из републичког буџета, а „уштеде“ процењујемо на 5-10 млрд динара.

Трансфери РФЗО падају за око 7 млрд динара што је нето резултат смањења ванредних дотација због пандемије и повећања плата у здравству. Дотације здравству су у претходних неколико година биле рекордно високе. Разлог је оправдан и лежао је у потреби да се хитно оснаже кадровски, просторни и технички капацитети здравственог система у борби са пандемијом. Највеће извршење забележено је у 2020. години када је пандемија избила, премда је у 2021. и 2022. остало нестандартно високо о чему је Фискални савет већ писао. Предлогом буџета за 2023. годину пројектује се пад трансфера РФЗО са преко 90 млрд динара колико се процењује да ће износити у 2022, на око 83 млрд динара у 2023. години. Ова промена може се посматрати као нето ефекат двеју супротстављених тенденција. С једне стране, смањује се потреба за ванредним набавкама у здравству јер пандемија јењава, услед чега трошкови опреме, лекова, материјала, ванредних радова и др. падају за око 30 млрд динара. С друге стране, у наредној години је потребно обезбедити средства за повећања плата у здравству, услед чега ће издвајања за запослене у овом систему да порасту за 23 млрд динара. Пројектовани ниво трансфера РФЗО у вредности од преко 700 млн евра и даље је релативно висок, преко три пута већи од уобичајеног претпандемијског нивоа (2016-2019. просек био око 200 млн евра). Ово је резултат тога што су укупни трошкови јавног здравства толико снажно порасли током кризе да ни осетан пораст изворних прихода РФЗО није био довољан да их надомести (више о томе у Оквиру 1), већ је то морала да учини Република. У овом моменту немогуће је прецизно оценити који део ових трошкова је за објективне потребе а који за својврсну резерву уколико наступи неки нови непредвиђени здравствени догађај попут евентуалног разбуктавања пандемије. Наше прелиминарне анализе, ипак, указују на то да најмање 10 млрд динара могло да остане непотрошено уколико здравствена ситуација буде стабилна.

²¹ Подаци из билтена ПИО фонда о за период јануар-септембар 2022. у односу на исти период 2021. године.

Оквир 1. Кратак осврт на приходе и расходе јавног здравства у последњих пет година

Промене које су се догодиле у домену финансирања јавног здравства након избијања пандемије најбоље можемо илустровати поређењем актуелних планова са реализацијом у преткризним годинама. Пошто је једини јавно доступни податак о извршењу финансијског плана РФЗО онај за 2018, њега ћемо користити као репер за поређење. С једне стране, изворни приходи фонда тј. доприноси за здравствено осигурање снажно су порасли – пројектовано је да у 2023. буду чак 81% већи него што је наплаћено 2018. године (скок са 161 млрд на 291 млрд динара). С друге стране, укупни трошкови РФЗО још снажније су порасли, са 214 млрд на 387 млрд динара. Разлика која се јавила морала је највећим делом бити покривена дотацијама из републичког буџета, што је у основи и буџетирано. У Табели 5. налази се дезагрегирани приказ расхода примарне, секундарне и терцијарне заштите који чине око 85% укупних годишњих расхода РФЗО-а. У структури највећи пораст бележе расходи за зараде као што је и очекивано пошто је од пандемије било неколико ванредно издашних повећања плата, мада солидан раст бележе и друге подкатегорије. Доминантан покретач растућих трошкова, мимо плата, јесте већи обим куповине лекова, медицинске опреме, материјала, и др, али и већи обим испоручених услуга, а мањи део може се приписати већим ценама услед глобалне инфлације. Могуће је да сви ови нови трошкови неће бити у целости извршени, будући да је и ранијих година држава правила одређене резерве на дотацијама за здравство, премда је у овом тренутку тешко дати било какву прецизнију оцену о ком износу потенцијалних „уштеда“ се ради.

Табела 5. Приходи од доприноса за здравствено осигурање и трошкови примарне, секундарне и терцијарне заштите, у млрд РСД

	Извршење 2018	План 2023	Разлика	Индекс раста
Приходи РФЗО од доприноса за обавезно здравствено осигурање	161	291,4	130,4	1,81
Укупни трошкови примарне, секундарне и терцијарне заштите	213,9	386,9	173,0	1,81
Плате	99,9	189,8	89,9	1,90
Превоз, енергенти, исхрана болесника, материјални и остали трошкови, судска медицина, установе ван плана мреже	26,6	52,1	25,5	1,96
Лекови и медицинска средства у установама	47,3	89,9	42,6	1,90
Лекови на рецепт	33,9	42,8	9,0	1,26
Лекови за лечење ретких болести	1,3	4,3	3,0	3,31
Стоматолошке услуге	4,9	8,0	3,1	1,63

Извор: Обрачун Фискалног савета на бази јавно доступних података

Предлог буџета за 2023. годину доноси повећање расхода за субвенције (за око 18 млрд динара) праћено релативно крупним променама у њиховој структури. Субвенције су високе и растуће – након 2022. у којој ће износити 175 млрд динара (60% изнад преткризног нивоа), у плану је да у 2023. достигну 193 млрд динара. Промена која, у основи, стоји иза читавог међугодишњег скока јесте повећање субвенција у области енергетике (за око 18 млрд динара), чиме Влада у буџету обезбеђује простор за нове ванредне мере у циљу превазилажења енергетске кризе (Оквир 2). Ово јесте, релативно посматрано, највећа промена у структури субвенција али не и једина. У плану је, наиме, да субвенције у области железничког саобраћаја, привреде, пољопривреде и др. порасту за око 16 млрд динара у збиру, али ће то у потпуности бити анулирано смањењем субвенција за друмски саобраћај и туризам (пад од 16 млрд у збиру).

Оквир 2. Неколико напомена у вези са приказом субвенција у буџету

Субвенције се у буџету Србије заправо налазе на два расхода ставкама. Прва су стандардни програми директних давања на конту *субвенције* – подстицаји за пољопривреду по грлу, хектару и др, за привлачење инвестиција по радном месту и др, за одржавање државних путева, субвенције у култури, науци и др. Међу њима се налазе и поменуте субвенције у области енергетике: програм енергетски угроженог купца који расте, субвенције за Ресавицу и др, за које смо већ поменули да расту 18 млрд динара (разлози пораста биће објашњени у параграфу који следи после Оквира).

Важно је, ипак, овај тип давања разликовати од индиректних субвенција у области енергетике, тј. од одлива за покривања губитака ЕПС-а и Србијагаса који се књиже на другом конту под називом *нето буџетске позајмице*. Ту је механизам доделе средстава другачији – предузећа праве губитке због велике разлике између набавне и продајне цене, што им држава покрива одобравањем повољних краткорочних кредита/позајмица. Те кредите, по правилу, највећим делом предузећа не враћају у буџет, и тај део који држави не буде враћен суштински представља субвенцију иако се књижи на различитој позицији.

У плану је да се субвенције у области енергетике удвоструче у односу на 2022. годину, што у потпуности могу да објасне програми за санирање енергетске кризе. Субвенције за енергетику су до актуелне кризе имале релативно мали буџетски значај – чиниле су нешто више од 5% укупних субвенција и биле су ограничене на свега два програма: субвенције за ЈП ПЕУ Ресавицу (4-5 млрд годишње) и енергетски заштићеног купца (око 1 млрд годишње). Са доласком кризе обим и структура субвенција трпе промене које су, по свему судећи, трајнијег карактера, па субвенције за енергетику достижу чак 18% расхода за субвенција у буџету за 2023. годину. Прво је у 2022. уведен програм набавке рударске механизације за ЕПС вредан 10 млрд динара који је планиран у истом износу и за наредну годину, затим један још увек необјашњен програм за санирање последица енергетске кризе који ће у 2023. коштати 15 млрд динара, да би се, на крају, буџетом за 2023. предвидео и раст издвајања за програм енергетски угроженог купца за око 3 млрд динара.

- *Набавка рударске механизације за ЕПС* у буџету се, као што је поменути, јавља већ другу годину заредом у истом износу (10 млрд), али ни ове године буџетска документација не нуди никакве детаље у погледу конкретне опреме која се набавља, за које потребе (због планираног отварања новог рудника или из неких других разлога?), од кога и по којим ценама. Имајући у виду да ЕПС дуго година није био директни корисник буџетских субвенција, сматрамо да би прелазак овог предузећа на директне буџетске дотације морао да буде боље објашњен, тим пре што се ради о износима који нису занемарљиви (180 млн евра за две године).
- *Ванредни а неразјашњени програм* који смо поменули, вредан 15 млрд динара, назван је општим именом „мере за ублажавање последица енергетске кризе“ који, у основи, не говори ништа конкретно о крајњој намени ових средстава. Образложење буџета па ни програмска документација не садрже никакве додатне информације, за шта донекле Влади може да се „прогледа кроз прсте“ због специфичности ситуације. Наиме, реч је, како наше анализе показују, о програму који ће бити финансиран бесповратним средствима Европске уније, а пошто у моменту израде буџета још увек није дефинисан правни оквир за повлачење средстава, објашњење није нашло место

ни у буџету за 2023. годину. Сматрамо, међутим, да је ипак било основа да се у буџетској документацији понуди минимално (макар и начелно) објашњење/смерница на шта ће средства бити усмерена, а да се онда накнадно, у завршном рачуну изнесу сви конкретни детаљи овог програма након што буде реализован.

- На крају, раст субвенција за енергетски угроженог купца (са 1,5 на 4 млрд) такође није испраћен детаљнијим објашњењем. У питању је таргетирана мера социјалне помоћи којом се за близу 70.000 угрожених домаћинстава (податак за 2022. годину) покрива део рачуна за електричну енергију и гас, па стога проширење овог програма у време растућих цена енергената неспорно представља пожељан корак. У складу с тим је Фискални савет у оквиру студије о структурним проблемима српске енергетике²² већ указао на потребу да се знатно прошири програм енергетски угроженог купца – тако да укључи сва енергетски угрожена домаћинства у Србији (којих има отприлике 250-300.000), као и да њим буду обухваћени и рачуни за централно грејање, али би за то према нашим рачуницама поврх планираног повећања од 2,5 млрд било неопходно одредити још додатних 3,5 млрд динара. Ово указује на то да би проширење које Влада планира могло да буде заправо мање о максимално могућег (и потребног).

Скок субвенција у области железничког саобраћаја (од 35% у односу на 2022. годину) је промена која је морала да буде боље објашњена. Буџетом за 2023. годину планирано је да држава железничким предузећима дотира 25 млрд динара, што је повећање од 6,5 млрд у односу на ребаланс за 2022. годину. Ова апропријација је традиционално нетранспарентно приказана, због чега на основу буџета и прорпатне документације нисмо дошли до објашњења на шта ће бити употребљена додатна средства. Међутим, на основу јавно доступних интерних аката и важеће регулативе у вези са железничким предузећима могуће је донекле реконструисати разлоге овог повећања. Прва и мање вероватна опција је да су ова средства одређена за покривање губитака железничких предузећа у наредној години. Поузданије пројекције о пословним резултатима железничких предузећа биће доступне у децембру када буду донети програми пословања за 2023. годину, али судећи по досадашњим трендовима које смо реконструисали из кварталних извештаја, изгledi за тако нешто су релативно мали. Притом, 6,5 млрд динара само за покривање губитака би у случају железничких предузећа представљало вансеријски велику интервенцију с обзиром на то да додатне потребе за ликвидношћу ових компанија (које субвенцијама покрива држава) не прелазе 1-2 млрд годишње. Због тога је вероватно разлог повећаних субвенција друге природе и лежи у потреби да се обезбеде средства за инвестиције. Наиме, Планом инвестиција за период 2022-24. предузећа Инфраструктура ЖС предвиђено је да компанија знатно повећа своје капиталне расходе – за готово 40% у односу на 2022. годину, при чему ће значајан део овог пораста бити финансиран из буџетских средстава. Позиције и бројке из овог документа и буџета Србије није могуће довести у непосредну везу, али може да послужи као добра индикација шта су планови за наредну годину. Тако је, рецимо, у плану убрзање радова на деоницама Београд-Будимпешта, Ниш-Димитровград и др. што би заиста и могло да буде (оправдан) разлог повећаних ослањања овог предузећа на републички буџет. То су, међутим, у овом моменту наше пројекције и прелиминарни налази, а Владу

²² „Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења“ из јула 2022.

позивамо да јавности накнадно представи план трошења ових средстава, будући да је прилика за то пропуштена у Предлогу буџета за 2023. годину. На крају, треба указати и на могућност да је узрок раста субвенција комбинација два горе наведена узрока, тј. да ће део новца бити искоришћен за покривање губитака а део за покретање новог инвестиционог циклуса.

Новим планом подстицаја за привреду Влада показује да ће се у 2023. још интензивније ослањати на нетржишне подстицаје (субвенције) као средство за привлачење инвестиција. Предлогом буџета за 2023. годину планиран је осетан пораст субвенција за привреду од око 6 млрд динара – са 19,5 млрд из ребаланса за 2022. на 25 млрд динара. Целокупно повећање потиче од већих подстицаја за привлачење инвестиција, чиме држава показује да ће се у наредној години још више ослањати на ове нетржишне механизме као средство за привлачење инвестиција. Тиме се, заправо, само појачава тренд раста ових расхода започет пре две године. Подсећамо, наиме, субвенције за инвестиције су још током 2021. године дуплиране у односу на дотадашњи уобичајени ниво – скок са 9 млрд колико су у просеку износиле у периоду 2016-2020, на чак 17 млрд динара, колико износи и важећи план за 2022. годину. Предлогом буџета за 2023. рекордни износ из 2022. додатно се повећава на 23 млрд динара, а у плану је да ови расходи и у наредне три године остану најмање на овом нивоу (у трогодишњем плану датом у члану 6. Закона о буџету предвиђено да држава у периоду 2023-2025. за ове намене настави да троши 23 млрд динара годишње). О недостацима овог инструмента економске политике писали смо у ранијим извештајима²³ и те оцене још увек стоје, а овде ћемо поновити две главне замерке. *Прва* је одсуство (јасно дефинисаних) критеријума за добијање помоћи и транспарентног приказа свих субвенционисаних компанија, што значајно отежава покушаје да се евалуира учинковитост ових подстицаја и оцени њихова сврсисходност. *Друга* је то што овакве субвенције у односу на реформе у области привредног амбијента и владавине права неспорно представљају далеко инфериорнији механизам за привлачење инвеститора.

Буџетом за 2023. проширен је и план субвенција у области пољопривреде. Субвенције за пољопривреду ће наставити да расту, а у плану је да у 2023. оне износе 69 млрд динара, тј. 3 млрд више него што је пројектована реализација за 2022. годину. Ова промена је нето резултат две супростављене тенденције. С једне стране, умањена су средства за интервентне мере у пољопривреди (попут откупа вишкова) за око 5 млрд динара, а она су била ванредно висока у 2022. јер је држава покушавала да реши привремене поремећаје на тржишту пољопривредних производа. С друге стране, расту издвајања за стандардне програме подстицаја у овој области, тј. директна плаћања пољопривредницима за око 7 млрд динара. У питању је скуп мера којима се финансирају различити програми подстицаја у пољопривреди попут премије за млеко, подстицаја за обнову сточног фонда и сл. Поред тога, раст бележе и планирана издвајања за ИПАРД програме за око 1 млрд динара у односу на ниво предвиђен ребалансом 2022. године. Међутим, имајући у виду трендове у извршавању расхода у оквиру ИПАРД програма – по правилу се од планиране апропријације (укупно око 5 млрд динара) реализује свега око 25-30% – могуће да остварени ниво субвенција за пољопривреду буде нижи од планираног, за минимум 2-3 млрд динара.

Субвенције за друмски саобраћај се пројектују на нивоу доста нижем од очекиване реализације у 2022, а наше анализе показују да би план (и овога пута) могао да буде пробијен. У Предлогу буџета за 2023. задржана је стандардна структура субвенција

²³ „Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2022. годину“ од новембра 2021.

за друмски саобраћај, тј. оне се и даље готово искључиво састоје из дотација јавним путарским предузећима (Путеви Србије и Коридори). Истовремено, укупан обим ових субвенција је приметно смањен у односу на овогодишњи ребаланс – за око 12 млрд динара, са 32 млрд на око 20 млрд динара, чиме су оне враћене на ниво предвиђен првобитним буџетом за 2022. годину. Мањи део овог смањења, реда величине 4 млрд динара, вероватно се може приписати планираном повећању путарина које ће ступити на снагу од почетка 2023. године. Кредибилност плана субвенција за путарска предузећа је по правилу врло тешко оценити, најпре због тога што се финансијски планови Путава и Коридора не објављују заједно са Предлогом закона о буџету. Ипак, већ сада наше анализе показују да пројектовани износ трошења са ове позиције није кредибилан, тј. да би реализација на крају 2023. могла да буде осетно већа од планиране (за најмање 5-10 млрд динара) – што се уосталом догађа неколико година уназад. Делује да се и у буџету за 2023. прибегло пракси да се дотације путарским предузећима првобитно потцене, да би се потом ребалансом драстично увећале и (понекад вишеструко) провиле иницијални лимит за трошење. Код субвенција за путарска предузећа скретали смо пажњу на још један проблем који, по свему судећи, и даље није отклоњен. Наиме, током претходних година јавна путарска предузећа спроводила су нерегуларне тендерске процедуре, на шта је ресорно министарство пре неколико година више пута указивало, премда су комплементарни налази (о неправилностима приликом јавних набавки) долазили и из Државне ревизорске институције. Та пракса, уз пролонгирање рокова и смањење квалитета путарских радова, доводи до неоправданог надувавања трошкова пројеката у области друмске инфраструктуре, што би требало узети у обзир као један од могућих фактора сталног пробијања плана на буџетским дотацијама за ова предузећа.

Вишеструки пад субвенција за туризам резултат је истека једнократних мера из 2022. године које су се скоро у целости односиле на проширење шеме за туристичке ваучере. Субвенције у туризму традиционално чини већи број програма релативно малог обима, а који се односе на подршку Туристичкој организацији Србије, ваучере за одмор у Србији, подршку домаћим туристичким дестинацијама и сл. Буџетска издвајања за ове намене годишње су углавном износила око 1 млрд динара, што се привремено променило од избијања пандемије. У текућој, 2022. години, ови трошкови скочили су на 6 млрд динара, што је доминантно изазавано проширењем програма туристичких ваучера усвојеног у јуну. С обзиром на то да у Предлогу буџета за 2023. годину није планиран продужетак ових ванредних мера, субвенције за туризам ће се наредне године, у складу са очекивањима, вратити на уобичајени ниво од око 1 млрд динара.

Расходи за социјалну заштиту расту за око 11 млрд динара – најпре због редовног усклађивања номиналних износа за инфлацију у току наредне године, као и услед нешто конзервативнијег планирања. Планом расхода за 2023 годину предвиђено је да издаци за социјалну заштиту достигну 147 млрд динара, што представља прираст од око 11 млрд динара у односу на ребаланс буџета за 2022. годину. Један (мањи) део овог раста су дугорочни ефекти мера популационе политике, које су усвојене 2018. године. Том приликом је између осталог упетостручен укупан износ родитељског додатка за треће и четврто дете тако што је трајање месечних исплата ове помоћи продужено са две на десет година. Због прописане динамике у исплати родитељског додатка за треће и четврто дете, укупни трошкови ове политике ће се ефектуирати постепено, тј. повећаваће се равномерно за око 2 млрд динара годишње све до 2028. године. Међутим, највећи део раста расхода за социјалну заштиту објашњава очекивано усклађивање номиналних износа социјалне

заштите за инфлацију током наредне године, као и нешто опрезније планирање због којег су у оквиру ове расходне позиције могуће уштеде до 3-4 млрд динара.

Остали текући расходи су преполовљени у односу на ребаланс, што је доминантно последица искњижавања неселективних исплата за младе. У буџету за наредну годину планирано је снажно смањење на осталим текућим расходима од 42 млрд динара – са 82 млрд на 42 млрд динара. Убедљиво највећи део овог пада (око 32 млрд) односи се исплату неселективних новчаних трансфера за младе између 16 и 29 година током 2022. године (по 100 евра у фебруару и јуну плус 5.000 динара у децембру) која није предвиђена Предлогом буџета за 2023. годину. Поред тога, планирани су и нижи издаци на име трошкова реституције (за око 4 млрд), али је у буџетској документацији изостало образложење по ком основу се ови расходи умањују. Преостали пад на позицији остали текући расходи је резултат промена мањег обима на неколико хетерогених позиција у оквиру ове категорије расхода, попут смањења дотација за невладин сектор на размену Генералној секретаријата (за нешто испод 2 млрд) са које се током 2022. године исплаћивала финансијска подршка за низ различитих организација попут СПЦ, спортских савеза и сл.

Раст издатака за активирање гаранције је последица дугова Србијагаса чију је отплату преузела Република. Издаци за активирање гаранције ће се према Предлогу буџета за 2023. годину попети на нешто изнад 25 млрд динара – што је скок од око 7 млрд динара у односу на овогодишњи ребаланс. Практично читав овај пораст отпада потиче од отплате дугова Србијагаса за које је Влада током претходних година давала гаранције. Од тога, преко три четвртине чине гаранције издате Србијагасу у првој половини ове године за задуживање код пословних банака у укупном износу од 200 млн евра којим је ово предузеће покрило губитке направљене услед интервентног увоза гаса током грејне сезоне 2021-22 по тада изузетно високим берзанским ценама. Остатак повећања је отплата дугова по основу гаранција издатих пре 2022. године, при чему су и овде у питању кредити које је Србијагас узео за финансирање неколико капиталних пројеката, а то су изградња разводних гасовода Александровац-Тутин, Београд- Лозница и Лесковац-Врање.

5. АНАЛИЗА ПРЕДЛОЖЕНОГ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2023. ПО КОРИСНИЦИМА

Промене на разделима буџетских корисника су бројне и хетерогене, али углавном очекиване јер одражавају ефекте ранијих политика и најављених мера. Предлог буџета за 2023. годину уважио је очекивана повећања у буџетским расходима и обавезама – а то су доспевање знатно већег износа за отплату главнице јавног дуга у 2023. години, као и повећање пензија и плата у сектору државе. Сходно томе, најснажнији скокови у односу на ребаланс за 2022. годину уочавају се код Министарства финансија са чије апропријације се исплаћују трансакције јавног дуга и дотације ПИО фонду за пензије, као и на расходима за плате код министарстава са највећим бројем запослених (МУП, Министарство одбране и Министарство просвете). Затим, осетан прираст бележи и МГСИ услед приметно већих расхода за изградњу београдског метроа, као и за капиталне пројекте у области саобраћајне и комуналне инфраструктуре. С друге стране, до значајнијег пада долази на разделу Дирекције за робне резерве након ванредно високих издвајања за попуњавања складишта стратешких производа (нафта, прехранбени производи и сл) у 2022. години, као и Министарства здравља – што је последица смањене потребе за мерама подршке здравству услед постепеног јењавања пандемије. Уз наведене факторе, још један генератор промена на разделима буџетских корисника је реорганизација ресора након формирања нове владе, односно прекњижавање програма са старих на новооснована министарства – Министарство науке, Министарство омладине и туризма, Министарство информација и телекомуникација и Министарство за јавна улагања. Из тог разлога, готово свако од нових министарстава бележи приметан раст опредељених средстава, док су с друге стране умањене укупне апропријације буџетских корисника са којих су она издвојена, а то су Влада, Министарство просвете и др.

Буџетски корисници са највећим повећањем одобрених средстава

Далеко највећи скок алоцираних средстава забележен је на разделу **Министарства финансија**. Предложеним буџетом за 2023. годину предвиђено је да се укупна апропријација овог корисника повећа за чак 165 млрд динара у односу на ребаланс буџета за 2022. годину, након чега она износи 1.336 млрд динара. Ова разлика представља нето ефекат низа промена, тј. повећања и смањења на различитим позицијама. С једне стране, највећи раст у односу на ребаланс забележен је код издатака за сервисирање јавног дуга (за чак 280 млрд динара) и дотација ПИО фонду за пензије (за око 70 млрд). Осетан пораст трошкова за отплату јавног дуга је најпре последица тога што у наредној години доспева знатно већи износ главнице него у 2022, али и тога што је у складу са стандардном праксом због могућности превремене отплате дугова са каснијим роком доспећа план постављен нешто шире него што је неопходно. Имајући то у виду, могуће је да се у 2023. као и у претходним годинама на овој позицији остваре уштеде од по неколико десетина милијарди евра. Када је реч о увећаним дотацијама за ПИО фонд, оне су последица две рунде повећања пензија (најпре од 1. новембра 2022, а затим и од 1. јануара 2023. године), као и нижих прихода ПИО фонда услед смањених стопа доприноса на зараде у наредној години. Поред наведених, значајнији пораст забележен је и код расхода за изградњу Националног стадиона (8 млрд) који су недавним ребалансом прекњижени са раздела МГСИ на Министарство финансија. С друге стране, Предлогом буџета за 2023. нису планирани једнократни трансфери младима од 16 до 29 година као у 2022. години који

обухватају исплате од по 100 евра у фебруару и јуну, а затим 5.000 динара у децембру (укупан трошак од око 32 млрд), а до умањења долази и на трансферима за РФЗО (за 6 млрд) путем којих држава суфинансира набавке у здравству (лекова, опреме и др). Међутим, највећи део смањења у оквиру позиција на разделу Министарства финансија није могуће објаснити на основу буџета и пропратне документације због тога што је он доминантно концентрисан на две нетранспарентне ставке – Кредитна подршка (пад за око 135 млрд) и Управљање средствима ЕУ (за 20 млрд). Када је у питању програм Кредитна подршка, ови издаци и наредне године упркос драстичном умањењу остају на изразито високом нивоу од 115 млрд (чак шеснаест пута изнад просека за период 2017-2019), а Наше анализе су показале да су ова средства највероватније опредељена за подршку енергетским предузећима (ЕПС и Србијасис) којом су покривени њихови губици направљени током грејне сезоне 2022-23, о чему смо детаљније писали у извештају о ребалансу буџета.²⁴

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре бележи знатан вредносни раст планираних расхода. Додатних 40 млрд динара на апропријацији МГСИ (скок са 249 на 289 млрд) исход су већег броја промена, махом на инвестиционим ставкама. За поједине типове инфраструктуре средства се увећавају (метро, комунална инфраструктура), док се за друге смањују (нпр. улагања у железничку инфраструктуру). Промене се могу разложити на следећи начин: 1) *изградња београдског метроа*, према плану из Буџета, захтеваће шестоструко већи износ од планираног током 2022. године, тј. пораст средстава за ову намену износи 25 млрд динара; 2) за *седамнаест пројеката изградње транспортне инфраструктуре*, укључујући Моравски коридор, ауто-пут Београд-Сарајево, београдску обилазницу и мост преко Саве, биће издвојено 45 млрд више у односу на текућу годину; 3) планиране *инвестиције у изградњу комуналне инфраструктуре и инфраструктуре за одлагање чврстог отпада* веће су за 7 млрд динара; 4) смањење буџетираних средстава за *поједине пројекте изградње друмске инфраструктуре*. Шест пројеката, међу којима су брза саобраћајница Нови Сад-Рума и деоница Иверак-Лајковац, бележе пад за 16 млрд динара; 5) *скромнија улагања у железничку инфраструктуру и опрему*. Одустајање од реконструкције железничке пруге Суботица-Сегедин, набавке возних средстава за „Србија воз“ и других ситнијих пројеката у овој области транспорта довели су до уштеда од 16 млрд динара; 6) *планиране субвенције смањују се* за 5 млрд - путарским предузећима је, према плану, одређено 12,1 млрд мање субвенција, док се очекује пораст субвенција предузећима за комбиновани и железнички транспорт за 6,6 млрд и ваздушни саобраћај за 0,6 млрд.

Рачун Министарства одбране карактеришу две крупне промене – већа издвајања за плате и пораст трошкова за набавку војне опреме. Министарству одбране, према Ребалансу буџета за 2022. годину, предвиђени су расходи у висини од 139 млрд динара. Предлог Закона о буџету за 2023. доноси приличан скок средстава – на 161 млрд. Услед повећања плата војним лицима за 25%, расходи за зараде Министарства одбране порашће за 9 млрд динара. Уз то, инвестирање у војну опрему знатно је убрзано, тако да ће капитални издаци Министарства у наредној години износити чак 74 млрд динара, што је за 15 млрд више од вредности из новембарског Ребаланса. У самој структури инвестиција МО уочава се поприличан раст буџета за набавку наоружања, а мањим делом и набавку медицинске опреме за ВМО, транспортних средстава и др., док улагања у реконструкцију

²⁴ „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2022. годину“ из новембра 2022. године

војне инфраструктуре благо опадају. На крају, видљиво је и смањење расхода за робу и услуге, који падају за 2,8 млрд динара.

Раздео Министарства просвете у Закону о буџету за 2023. обележен је повећањем расхода за зараде и падом инвестиција. Ниво издатака Министарства просвете у 2023. години, према Закону о буџету, износиће 249 млрд динара. То значи да буџет министарства расте за 17 млрд динара.²⁵ До оваког повећања довеле су промене које у наставку објашњавамо. *Прво*, највећи пораст је уочен на позицијама издатака за запослене у свим нивоима образовања - у основном за 6 млрд, у средњем 3,6 млрд и у вишем и универзитетском за 2,5 млрд - а раст масе зарада у администрацији и др. износи 1,5 млрд. Ове промене поклапају се са повећањем плата запосленима у јавном сектору за 12,5%. *Друго*, трансфери образовним институцијама се увећавају. Трансфери основним школама већи су за 3,5 млрд, код средњих школа за 1,1 млрд, док новчани трансфери Универзитету у Новом Саду скачу за 830 млн динара. *Треће*, издвајања за стипендије ученицима и студентима увећана су за око 600 млн динара. *Четврто*, капитални расходи опадају. Највећи део смањења инвестиција везан је за пад улагања у дигитализацију просветног система (1,3 млрд мање), улагање у изградњу и реконструкцију предшколских установа (700 млн) и реновирање ученичких и студентских интерната и домова (700 млн). Из изнетих података, закључујемо да је буџет Министарства просвете знатно порастао, али уз велике промене у структури издатака, на штету капиталних расхода.

На апропријацији Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања расходи су увећани за скоро 15 млрд динара. Министарство рада ће, према Предлогу Закона о буџету, током 2023. остварити 172,2 млрд издатака, што је за 10% више у поређењу са 157,5 млрд из Ребаланса за 2022. годину. Пораст се уочава на готово свим расходним позицијама. Ипак, две трећине повећања буџета (раст од 9,9 млрд) односи се на већа издвајања за социјалну заштиту грађана. Један део овог повећања односи се на редовно усклађивање номиналних износа социјалне помоћи за инфлације током наредне године, као и на нешто шире постављен план ових расхода. Други (мањи) део односи се на очекиване додатне расходе по основу увећања износа родитељског додатка за треће и четврто дете, које је усвојено још 2018. године, о чему више детаља у Одељку 5.2. овог извештаја. Поред тога, издаци за запослене расту за 1,7, а за робу и услуге за 2,1 млрд динара. Други текући расходи увећани су за 350 млн, а капитални расходи за 500 млн динара.

На апропријацији Министарства рударства и енергетике уочава се наставак снажног тренда раста услед ког је буџет овог корисника достигао вишегодишњи максимум. Предлогом буџета најављено је још једно снажно повећање на размену овог министарства. Подсећамо, недавним ребалансом је буџет Министарства рударства и енергетике дуплиран са око 20 млрд на 40 млрд динара што је била последица трошкова за куповину рударске механизације за ЕПС, као и за интервентну набавку нафте и нафтних деривата у циљу попуњавања складишта тих енергената. У Предлогу буџета за 2023. ће на размену овог министарства у готово неизмењеном износу бити задржани издаци за набавку рударске механизације за ЕПС, као и стандардни блок субвенција за Ресавицу. Притом, укупна апропријација Министарства рударства и енергетике ће се са већ ванредно високог

²⁵ Пројектован ниво издатака од 249 млрд нешто је мањи у односу на вредност из 2022. за Министарство просвете, науке и технолошког развоја, које представља правног претходника новоформираног тела. Међутим, расходи дела некадашњег МПНТР који се односи на област просвете (дакле, не рачунајући науку и технолошки развој) у 2022. су планирани на обиму од 232 млрд. Стога, закључујемо да Министарство просвете бележи раст расхода за 17 млрд динара.

нивоа додатно увећати за скоро 9 млрд динара у односу на ребаланс, након чега ће достићи нови максимум од 50 млрд динара. У њу ће и наредне године бити укључени, пораст представља нето резултат неколико промена на различитим позицијама. С једне стране, у Предлогу буџета се на разделу овог министарства по први пут јавља програм уопштеног назива Мере за ублажавање последица енергетске кризе (15 млрд). О каквим мерама је овде тачно реч није могуће утврдити на основу доступне буџетске документације јер она није понудила ништа детаљнији опис овог програма од самог назива, о чему смо детаљније писали у Одељку 5.2. овог извештаја. Поред тога, расту и капитални расходи (4 млрд) који су намењени за изградњу гасног интерконектора од Ниша до границе са Бугарском, као и издвајања за програм енергетски угроженог купца (2,5 млрд) – меру социјалне политике којом се угроженим домаћинствима умањује рачун за струју и гас. С друге стране смањују се средства за набавку резерви нафте и нафтних деривата (за 11 млрд) након што су ови издаци у 2022. достигли ванредно високи ниво. Поред издвајања за робне резерве, мањи пад бележе и трансфери локалу преко којих се финансирају подстицаји за унапређење енергетске ефикасности (замена столарије и сл) у домаћинствима и јединицама локалне самоуправе (за 1,5 млрд).

Буџет Министарства унутрашњих послова расте због повећања зарада. На апропријацији овог корисника се предложеним буџетом предвиђа приметан пораст од око 7,5 млрд у односу на ребаланс за 2022. годину – са око 102 на нешто изнад 109 млрд динара. Ова разлика грубо одговара прирасту на расходима за запослене у МУП-у што је последица повећања зарада у сектору државе. Поред тога, на разделу овог министарства се уочава још неколико промена мањег обима, премда се њихови ефекти углавном међусобно поништавају. Међу њима, најзначајније промене обухватају – с једне стране, повећање капиталних расхода МУП-а за 1 млрд динара и с друге стране, смањење на редовним трошковима администрације у МУП-у (попут канцеларијског материјала) и на казнама и пеналима по основу изгубљених судских спорова (неисплаћени прековремени рад и сл) од по око 1 млрд динара.

Буџет Министарства заштите животне средине остварује значајан релативни пораст (близу 30%). Апропријација Министарства заштите животне средине повећана је са 14 на 18 млрд динара. Увећање се највећим делом дугује нето порасту капиталних издатака. Крупан подухват наредне године биће наставак изградње постројења за пречишћавање отпадних вода у Нишу, а план за тај пројекат постављен је на нивоу за 2,7 млрд већем него 2022. године. Затим, пројекти унапређења система за пречишћавање отпадних вода у Чачку, Блацу и Брусу, регионални центар за управљање отпадом у Новом Саду и инвестиције у систем праћења квалитета воде и ваздуха збирно доводе до пораста расхода Министарства за још 1,4 млрд динара. Поред тога, раст средстава издвојених за затварање несанитарних депонија, управљање отпадом и набавку опреме за рециклажу износи 1,1 млрд. Са друге стране, привођење крају пројекта даљинског грејања у Крагујевцу узрокује смањење издатака од 1,1 млрд у ту сврху, што представља једини већи пројекат овог министарства чији се износ умањује.

На разделима већине нових министарстава се уочавају драстична увећања буџета, али су те промене очекиване и највећим делом књиговодственог карактера. У Предлогу буџета за 2023. се код већег дела новооснованих министарстава уочавају већи скокови номиналних апропријација – негде и вишеструки, у односу на ребаланс буџета за 2022. годину. Конкретно, буџет Министарства науке је ушестостручен (скок од чак 26 млрд динара), док је буџет Министарства информисања и телекомуникација готово утростручен

(раст за 3 млрд). Поред њих приметнији прираст бележи и Министарство за јавна улагања (за 10 млрд), а овде треба придодати и Канцеларију за информационе технологије и електронску управу – још један недавно осамостаљени орган издвојен са раздела Владе, чија је апропријација порасла за око 6 млрд динара. Међутим, сва наведена повећања су готово у целости последица прекњижавања програма које су преузела нова министарства са раздела из којих су она издвојена. Делимични изузетак у овом смислу представља Министарство науке, у оквиру којег осим прекњижених програма до раста долази (мањим) делом и због увећања редовних издвајања за финансирање научних института и усавршавање научног кадра (за око 3 млрд) која се књиже на робама и услугама.

Буџетски корисници са највећим умањењем одобрених средстава

Снажан пад буџета Владе је највећим делом последица издвајања две канцеларије са њеног раздела. На апропријацији Владе уочава се знатно смањење у односу на ребаланс од скоро 23 млрд динара – са 38 млрд на 15 млрд динара, што представља пад од чак 60%. Међутим, највећи део овог пада (18 млрд динара) је књиговодствене природе, тј. он је последица издвајања две канцеларије са раздела Владе заједно са програмима у њиховој надлежности, а у питању су Канцеларија за управљање јавним улагањима која је подигнута на ниво министарства и Канцеларија за информационе технологије и електронску управу. Преостало смањење концентрисано је на апропријацији Генералног секретаријата, а у питању су расходи које се махом односе на различите видове дотација попут финансијске подршке СПЦ, спортским савезима и сл. Судећи према пракси из ранијих година да се за Генерални секретаријат првобитним буџетом одреде релативно скромна средства – око 1 млрд динара, која се затим вишеструко увећавају ребалансом или путем текуће буџетске резерве, могуће је да ће код овог корисника и наредне године доћи до пробијања иницијалне апропријације за око 3-4 млрд динара.

На апропријацији Дирекције за робне резерве уочава се снажан пад – али се њиме буџет овог корисника само враћа на уобичајени ниво након ванредно високих издатака у 2022. години. Буџет Дирекције за робне резерве умањен је за готово 20 млрд динара у односу на ребаланс за 2022. годину – са 26,5 млрд на 7,5 млрд динара. Целокупно смањење се односи на пад издвајања за набавку робних резерви након ванредног повећања ових расхода у 2022 години. Подсећамо да су недавним ребалансом буџета расходи за робне резерве на разделу овог корисника ванредно подигнути за око 20 млрд динара – због интервентне набавке нафте, нафтних деривата и примарних прехранбених производа, па се стога смањењем које доноси Предлог буџета за наредну годину ови издаци само враћају на ниво који је био уобичајен пре (енергетске) кризе.

Највеће умањење апропријације међу министарствима бележи Министарство здравља, чији буџет опада за 12,7 млрд динара. Пад средстава од 28% на рачуну Министарства здравља великим делом се дугује стишавању пандемије изазване болешћу COVID-19. У структури расхода догодилесу се следеће промене: 1) *текући расходи за борбу против COVID-19 кризе* (набавка вакцина и трансфери РФЗО-у и здравственим установама) мањи су за 8,3 млрд, тј. скоро у потпуности су сведени на нулу; 2) *капитални расходи намењени превазилажењу пандемије COVID-19* опадају за 3,4 млрд (са 5,2 на 1,8 млрд); 3) *редовна улагања у развој инфраструктуре здравствених установа* бележе нето пад од приближно 1 млрд динара. Разлози се крију у смањењу трошкова Другог пројекта развоја здравства, уз делимичан раст издатака за информатизацију здравственог система; 4)

издвајања за клиничке центре остају на приближно истом нивоу, уз промену у структури (за УКЦ у Београду 2,1 млрд мање; за КЦ у Новом Саду 2,0 млрд више).

Апропријација Министарства унутрашње и спољне трговине мања је од вредности дате у ребалансу буџета. При формирању нове Владе, Министарство унутрашње и спољне трговине издвојено је из некадашњег Министарства трговине, туризма и телекомуникација. Средства новоформираног министарства су у Ребалансу постављена на нивоу 7,1 млрд, а у новом Закону о буџету износе 1,5 млрд динара. Разлог овог „смањења“ рачуноводствене је природе и крије се у чињеници да су у Ребалансу буџета за 2022. годину, након министарстава, на рачунима Министарства унутрашње и спољне трговине књижени програми Телекомуникације и информационо друштво и Уређење и развој у области туризма, тј. онај њихов део чија је реализација била у надлежности изворног министарства до тренутка поделе. Ти програми, вредни укупно 5,6 млрд динара, у новом Буџету су смештени у припадајуће разделе Министарства информисања и телекомуникација, односно Министарства туризма и омладине.

На разделу Министарства привреде примећује се умерен пад алоцираних средстава. Буџет овог тела умањен је са 35,3 на 30,9 млрд динара. Попут Министарства здравља, и у овом случају пад расхода треба посматрати као последицу стабилизовања привреде након шока изазваног пандемијом. На позицијама Министарства привреде јасно се могу приметити промене које узрокују нето смањење расхода. Наиме, у Ребалансу за 2022. ово министарство има пројектованих 10,1 млрд динара за подршку предузећима током пандемије COVID-19 финансирану преко кредитне линије ЕИБ-а, као и уплату од 830 млн динара оснивачког улога државе у привредним друштвима, при чему се из Буџета не може сазнати на која друштва се та сума односи. Следеће године Министарство привреде, по плану, неће имати издатке овог типа. Ипак, субвенције за привлачење инвестиција расту за 6 млрд динара (са 17 на 23 млрд). Ту своту ће добити неколико десетина компанија чије су директне инвестиције, према критеријумима датим у Закону о улагањима, проглашене улагањима од посебног значаја. Поред тога, средстава која се преко Фонда за развој пружају у виду кредитне подршке предузећима у процесу приватизације расту за нешто више од 1 млрд. У самом Буџету приказан је списак предузећа која добијају средства за привлачење инвестиција, али не и оних којима је намењена подршка у процесу приватизације. Наведене измене, уз смањење издатака за робу и услуге од око 400 млн динара, доводе до укупног пада расхода за 4,4 млрд.

6. ОЦЕНА БУЏЕТСКИХ ТРОШКОВА ЗА ЈАВНА ЕНЕРГЕТСКА ПРЕДУЗЕЋА И АНАЛИЗА ЊИХОВИХ УЗРОКА

Већ другу годину заредом губици ЕПС-а и Србијагаса представљаће велики трошак за јавне финансије, а уз то су и највећи ризик у 2023. и наредним годинама. Горући проблеми јавних финансија Србије тренутно су ван сваке сумње катастрофално лоше пословање ЕПС-а и губици Србијагаса који увелико исисавају огромна буџетска средства. Од почетка енергетске кризе крајем 2021. Влада је за гашење пожара у јавним енергетским предузећима до сад већ потрошила преко 1,5 млрд евра, а у предложеном буџету за 2023. планирани су нови трошкови у износу од 1,2 млрд евра. Притом, то су само издаци који су непосредно препознати и укључени у буџетски план за следећу годину. Поред тога, остављена је и могућност издавања нових гаранција на задуживање ЕПС-а и Србијагаса у износу до 1 млрд евра – то иницијално не би ушло у обрачун фискалног дефицита у 2023. али би отплата тих кредита вероватно ипак пала на терет пореских обвезника у наредним годинама. Узимајући све ове трошкове у обзир, могло би се десити да укупна буџетска подршка за посрнула енергетска предузећа до краја следеће године достигне чак 3 млрд евра или 5% БДП-а. То су огромна средства пореских обвезника Србије, због чега делује потпуно невероватно то што у званичним документима Владе попут недавног ребаланса буџета за 2022. или предложеног буџета за 2023. нема готово никаквог објашњења како се тај новац троши. Из ових докумената не може се сазнати ни потпуно тачан износ који је Влада определила за подршку јавним енергетским предузећима, а камоли колико средстава је намењено ЕПС-у а колико Србијагасу, како су настали њихови губици, за шта се конкретно троше буџетска средства и друге важне информације. Последично, нити порески обвезници имају јасну слику о томе како Влада управља њиховим новцем, нити је могуће поуздано оценити да ли су буџетирани износи за подршку ЕПС-у и Србијагасу у 2023. оправдани и довољни.

Огромна буџетска подршка за ова предузећа само је делимично последица енергетске кризе – већим делом то је одговорност Владе и резултат домаћих политика. Премда је Фискални савет то већ неколико пута истицао, још једном подвлачимо тврдњу да енергетска криза није основни узрок проблема у ЕПС-у, већ првенствено невероватне грешке у управљању овим предузећем у претходним годинама које су на крају довеле до колапса његове производње. Стицајем несрећних околности крах се десио баш у периоду кад су цене електричне енергије на међународном тржишту достигле рекордно висок ниво, због чега је и цена коју плаћамо за неодговорно управљање ЕПС-ом много већа. У случају Србијагаса ситуација је другачија, а одговорност за његове губитке подељена је између неповољних међународних околности, ценовне политике Владе на гасном тржишту, а донекле и пропуста у управљању овим предузећем у протеклих десетак година. Суштински узроци због којих јавна енергетска предузећа тренутно праве огромне губитке у контексту предложеног буџета за 2023. главна су тема овог поглавља – најпре у случају ЕПС-а, а затим и Србијагаса. Од тога колико ће Влада бити ефикасна у њиховом отклањању зависиће и величина буџетске подршке за енергетски сектор у 2023. и наредним годинама. Наше независне процене на основу штурих информација којима располажемо и најављених политика Владе указују на то да би буџетом предвиђен износ од 1,2 млрд евра вероватно могао да закрпи рупе у билансима ЕПС-а и Србијагаса које ће се појавити следеће године. Међутим, поново истичемо да је пре свега на Влади одговорност да транспарентно објасни

шта се тачно крије иза буџетираног износа, и на тај начин одговори Народној скупштини и широј јавности најпре да ли су предвиђена средства добро одмерена, а затим и колико су ти трошкови оправдани.

6.1. ЕПС-ови губици као фискални трошак и ризик у 2023. и наредним годинама

У 2023. години ЕПС ће још увек имати губитак који ће захтевати интервенције из буџета. Услед катастрофалних грешака у управљању у претходним годинама, ЕПС тренутно не може да произведе довољно електричне енергије да задовољи домаће потребе. Због тога недостајућу струју мора да увози по историјски високим ценама и тај скуп увоз генерише огромне губитке предузећа - који су се у 2022. приближили милијарди евра. Да би се ово велико “крварење” зауставило, спроводе се ургентне мере у два правца. Први је повећање цена електричне енергије за привреду и становништво, што ће непосредно умањити губитак предузећа, а други је усмеравање напора на отварање новог рудника угља у Колубарском басену, које ће омогућити обнављање посустале производње ЕПС-а. У 2023. главни ефекат на умањење губитака ЕПС-а имаће повећање цене електричне енергије пошто се отварање новог рудника тешко може очекивати пре 2024. године. Губитак ЕПС-а у 2023. могао би да се спусти на око 300 млн евра, што ће и даље морати да се покрива буџетским интервенцијама.²⁶ Кад се отвори нови рудник (најраније у 2024), ЕПС више неће имати потребу за великим увозом електричне енергије. Заправо, очекивано је да ће ЕПС од 2024. моћи да остварује и профит, јер ће смањити трошак увоза, а задржати повећане продајне цене електричне енергије. Међутим, само повећање цена и отварање новог рудника неће решити проблеме ЕПС-а. Лигнит, на ком се сад заснива производња ЕПС-а неодржив је енергент на дужи рок, а повећање прихода услед веће продајне цене лако се може одлити на бројне унутрашње нерационалности предузећа (што се дешавало у прошлости). Дакле, без темељних реформи које би се спроводиле у 2023. ЕПС ће и даље бити највећи хронични “болесник” јавних финансија Србије који ће кад тад поново захтевати велику буџетску интервенцију.

Губици ЕПС-а у 2022. могли би износити 850-900 млн евра. ЕПС је у прва три квартала 2022. направио губитак од 80 млрд динара (680 млн евра) који је настао због недовољне сопствене производње и последичног увоза скупе електричне енергије. Очекујемо да ће се губици ЕПС-а наставити и у последњем кварталу 2022. али ће ипак бити нешто мањи од уобичајених током 2022. године. Наиме, оно што је извесно јесте да ће на губитак ЕПС-а у последња три месеца 2022 деловати два чиниоца у супротном смеру. С једне стране, последњи квартал у години је период кад потрошња електричне енергије у Србији сезонски доста снажно расте, па то намеће већи увоз и последично веће губитке ЕПС-а. Међутим, с друге стране, у истом периоду ефектуираће се повећање цене електричне енергије за становништво од 8% и за привреду пошто је у септембру дошло до повећања њеног лимита (са 75 на 95 €/MWh). У укупном збиру ова два чиниоца, ЕПС би требало да благо смањи губитак у последњем кварталу 2022. и њега процењујемо на приближно 200

²⁶ Буџетом није транспарентно приказано на који начин ће држава тачно помагати ЕПС-у, тј. да ли ће доминантно давати новац из буџета или гарантовати задуживање овог предузећа код комерцијалних кредитора. Такође, могуће је да ће држава помагати ЕПС-у у 2024. не само за покривање губитака већ и за финансирање потребних хитних инвестиција у производњу. У буџету за 2023. ништа од овог није објашњено, осим што се начелно зна да је 10 млрд динара одређено за механизацију.

млн евра. То значи да би годишњи губитак ЕПС-а у 2022. могао да износи 850-900 млн евра. Оно што лако може подићи овај губитак јесте раст увозних цена струје. Подаци доступни до почетка децембра показују да је просечна цена у последњем кварталу 2022. нешто преко 200 €/MWh, међутим уочава се њен благи раст од прве недеље новембра. Врло је могуће да би се раст цене наставио до краја године, али ниво који би достигла може бити само предмет спекулације. Такође, није искључено да би могло бити непријатних изненађења у погледу квалитета коришћеног угља до краја године и последичног пада производње, тј. раста потреба за увозом, слично као у децембру 2021. када је ЕПС имао велику хаварију која је имобилисала практично читав домаћи електроенергетски систем током недељу дана.

У 2023. ЕПС би требало да забележи знатно смањење губитака због повећане цене електричне енергије и очекиване веће производње из хидроелектрана. Повећање цене електричне енергије за домаћинства, а нарочито за привреду, до којег је дошло у више корака од 2021. године (и наставиће се у јануару 2023) свакако је главни разлог који ће утицати на (очекиване) мање губитке ЕПС-а у 2023. години. О повећању цена нешто детаљније ће бити речи у наставку текста. На овом месту, међутим, поменућемо то да је у 2023. такође очекујемо и нешто повољније хидрометеоролошке услове него у 2022, у којој је била суша током летњих месеци. Због тога је средином 2022, тј. у другом и трећем кварталу, остварена неубичајено ниска производња из хидроелектрана од нешто преко 4.000 GWh што је за око 20% ниже у односу на просечну производњу у том периоду од 2018. до 2021. године. Дакле, уколико у 2023. буде просечна сезона из угла производње из хидро капацитета, ЕПС ће бити у стању да оствари нешто већу производњу него у 2022. и самим тим смањи увоз и губитке.

Губитак за ЕПС у 2023. години могао би да износи око 300 млн евра, што би било смањење за око две трећине у односу на 2022. годину. ЕПС неће бити у стању да задовољи око 15-20% потреба током хладнијих месеци у години (до отварања новог рудника), што је период који се подудара са највећом тражњом за електричном енергијом. Из тог разлога, процењујемо да ће у зимским месецима ЕПС-у недостајати приближно око 3.000 GWh електричне енергије. Што се тиче летњих месеци, већ смо констатовали то да је суша утицала на смањењу производњу из хидроелектрана током лета и ране јесени 2022, због чега је производња била мања него у 2021. години. Тако да, очекујући да се суша која се догодила 2022. не понови, уз претпостављене просечне увозне цене од око 200 €/MWh, и узимајући у обзир повећане продајне цене електричне енергије у земљи, процењујемо да би ЕПС у 2023. могао да забележи мањак од приближно 300 млн евра. Нужно је нагласити да овај губитак зависи и од фактора које није могуће прецизно предвидети. Доминантан утицај имаће цена увозе електричне енергије, али и временски услови зими и лети који могу утицати на набављене количине струје (нпр. ако производња из хидроелектрана ипак не буде довољна да задовољи домаће потребе, нарочито пошто је топлији период године време када се термо капацитети стављају ван погона због ремонта, па не буду расположиви да компензују недостајућу струју). Такође, губитак ће зависити и од фактора које је могуће лакше предвидети, али који нису јавно познати - на пример, квалитет угља који се тренутно ископава може бити још слабији наредне године, или најављен увоз угља из иностранства одобрен у износу од укупно 4 тоне (колико ће га се увести у 2023. и по којој цени), нарочито пошто је и цена угља на берзама висока, а транспорт угља такође изискује велике трошкове.

Повећање цене у 2023. у односу на 2022. износиће нешто преко 20%. Просечна цена по којој ЕПС наплаћује електричну енергију привреди током већег дела 2022. била је

лимитирана на 75 €/MWh, а онда је тај лимит повећан у септембру 2022. на 95 €/MWh.²⁷ Ефекат повећања цена за привреду, међутим, не прелива се одједном на билансе ЕПС-а. Наиме, ЕПС са предузећима уговара цену на дужи временски период (најчешће годину дана, мада су се током периода енергетске кризе уговори склапали на краћи период, нпр. квартално), тако да је потребно сачекати обнављање уговора да би ЕПС почео скупље да наплаћује електричну енергију од појединачних предузећа. Због тога је и током 2022. просечна цена коју ЕПС наплаћује од привреденешто испод дефинисаног лимита, тј. износи око 70 €/MWh за период јануар–септембар 2022. године. Слично се може очекивати и 2023, када очекујемо да ће просечна цена за привреду бити око 90 €/MWh, односно биће већа од просека 2022. за преко 25%. Кад су домаћинства у питању, цена је повећана у септембру за нешто преко 10%²⁸ и за разлику од привреде, одмах се ефектуирала. Поред тог повећања Влада је донела одлуку да се цене електричне енергије за домаћинства додатно повећају у јануару 2023. за 8%. Узимајући у обзир и привреду и становништво, повећање просечних цена електричне енергије коју наплаћује ЕПС у 2023. у односу на 2022. износиће нешто преко 20%.

Повећање цене електричне енергије знатно ће смањити губитке ЕПС-а у 2023. али и обезбедити средства за инвестиције у средњем року – због чега је оправдано. Иако фундаментални разлог за губитке ЕПС-а у 2021. и 2022. нису биле ниске цене, већ лоше управљање које је довело до урушавања домаће производње, описано повећање цена оцењујемо као нужно. Пре свега, то ће у кратком року, тј. у 2023. знатно смањити текуће губитке ЕПС-а, што је њихов први директан ефекат. Уз то, повећање цене за домаћинства, које је по својој природи трајно, знатно ће решити проблем који је ЕПС имао пре кризе, када је становништву наплаћивао нетржишну цену електричне енергије. Цена за привреду од око 90 €/MWh коју очекујемо у 2023. не може се третирали као трајна, али ће се тешко смањивати у наредном периоду²⁹ и њу такође оцењујемо као тренутно оправдану. Оно што је сад важно рећи је то да ће ЕПС са оваквим ценама за домаћинства и привреду готово извесно постати профитабилан чим обнови сопствену производњу, што би се могло очекивати од 2024. (отварањем новог рудника у Колубарском басену). Тај “вишак” је, међутим, ЕПС-у такође неопходан јер би морао да се искористе за нови инвестициони циклус и енергетску транзицију предузећа – која мора започети што пре. Због свега тога остварена повећања цена електричне енергије и она која ће се тек десити у наредној години, у начелу оцењујемо као оправдан и неопходан услов за излазак ЕПС-а из кризе. Оно што ћемо показати у каснијем делу текста је да само повећање цена, иако неопходан, ни изблиза није довољан услов да предузеће стане на ноге.

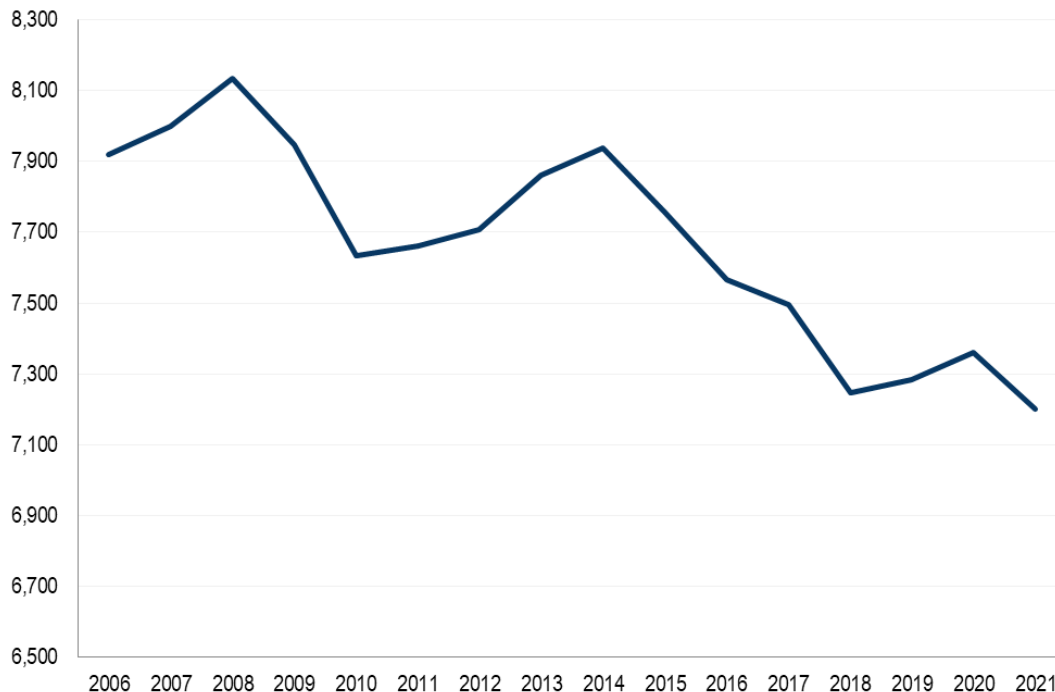
²⁷ Ово је формално дефинисано Закључком Владе који о препорученој максималној цени за привреду, што ЕПС дефакто третира као обавезу.

²⁸ Повећање се састоји из повећања цене од 6,5%, основног повећања цене за домаћинства, као и повећања на кнадеза повлашћене произвођаче са 0,437 на 0,801, што је раст који утиче на повећање финалне цене за око 4,5% (мада се ова средства користе за покривање трошкова насталих куповином струје из обновљивих извора енергије од повлашћених произвођача). Заједно са повећањем основне цене за домаћинства од 6,5%, укупно повећање цене износи око 11%.

²⁹ Иако је тржиште електричне енергије за привреду у Србији либерализовано, готово је извесно да докле год траје енергетска криза неће постојати тржишни притисци на ЕПС да ову цену смањи. Тренутна цена електричне енергије на европском тржишту је преко 200 €/MWh, тако да је у Србији она и поред повећања и даље много нижа од тог репера, а не очекује се да ће у скорој будућности доћи до драматичног смањења цена електричне енергије у Европи.

Садашњи ЕПС-ови проблеми у производњи настали су услед коришћења угља лошег квалитета. Више од једне деценије просечна топлотна моћ угља који ЕПС користи јесте на опадајућем тренду (Графикон 5). Иза оваквог кретања налази се још драматичнији пад квалитета угља из Колубарског басена, док је угаљ који користи ТЕ-ТО Костолац задовољавајући (чак се побољшава). Просечна топлотна моћ угља из Колубаре у 2021. била је 6760 kJ/kg³⁰, тек нешто изнад минимално захтеване топлотне моћи за коју су ЕПС-ове термоелектране пројектоване (6700±10%), док су појединачне испоруке угља из Колубаре падале и осетно испод минимално потребног нивоа. Овако лош угаљ главни је разлог за проблеме у производњи ЕПС-а данас. Наиме, за производњу електричне енергије одлучујући утицај има управо квалитет, а не квантитет угља. Другим речима, више електричне енергије може се произвести са мањим количинама угља који је одговарајућег квалитета у поређењу са већим количинама лошег угља. Уз то, угаљ лошег квалитета изискује и коришћење мазута, који генерише огромно загађење и подиже трошкове производње. До 2021. ЕПС је располагао старим залихама квалитетнијег угља, ископаним у периоду пре поплава 2014. године (па чак и нешто касније), што је помогло да се производња одржава. Те залихе, међутим, практично су потрошене и остао је само лош угаљ који ЕПС ископава тренутно. Уз то, геолошки услови копова на којима се врши експлоатација додатно погоршавају проблем, пошто имају много земље помешане са угљем, као и подземне воде. Нпр. Тамнава запад има око 50% јалових прослојака, а Поље Г око 20% (уз тренд раста). Иако ЕПС има постројење за управљање квалитетом угља, који служи за мешање угља различитог квалитета и његову хомогенизацију, нема довољно квалитетног угља и, према доступним информацијама, тај систем се не користи.

Графикон 5. Просечна топлотна моћ угља у периоду 2006-2021. године, kJ/kg



Извор: ЕПС

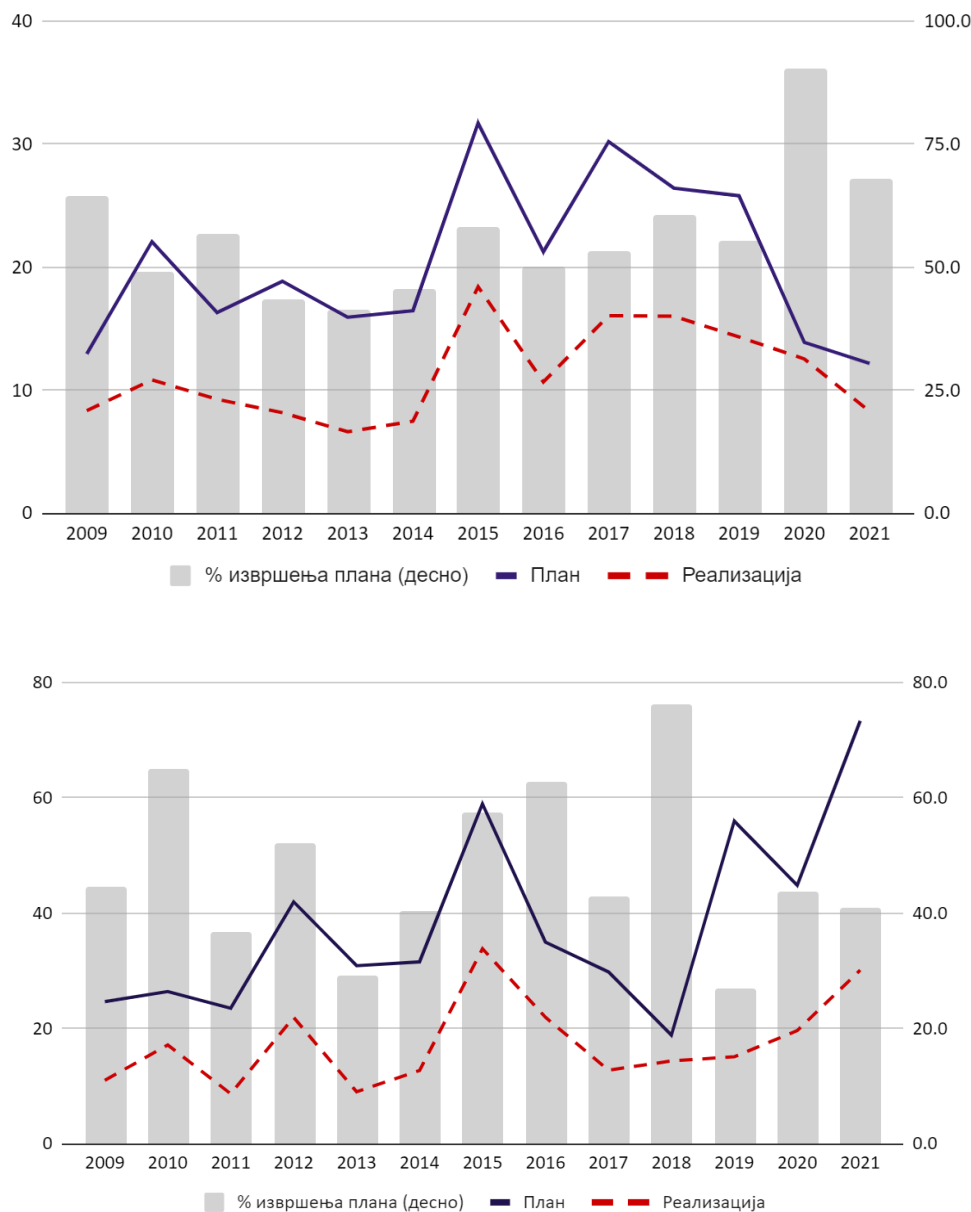
³⁰ Извор: Извештај Радне групе МРЕ

ЕПС мора приоритетно да отвори нове руднике како би обезбедио сопствени добар угаљ. Пошто актуелни угљокопи не дају угаљ доброг квалитета, јасно је да је за ЕПС нужно да обезбеди бољи. Другим речима, потребно је да се што пре отворе нови рудници у Колубарском басену – и планирано је да то буду Радљево и Поље Е. На пољу Радљево ископана је откривка још 2019. године, међутим још увек није завршено све што је потребно да би се отпочело са експлоатацијом угља. Планови ЕПС-а из јуна 2020. најављивали су почетак експлоатације с овог поља у 2022.³¹ Међутим, у наредној години рок је померен за још годину дана, на 2023, да би према садашњим плановима коначно отварање рудника било померено још касније, на 2024. годину. У случају других угљокопа период између ископавања откривке и експлоатације угља био је знатно краћи. На пример, за Поље Г откривка је ископана 2017, а 2018. отпочело се са експлоатацијом угља (минималне количине ископане су 2017); на копу Велики Црљени откривка је припремљена 2007, а ископавање угља кренуло је 2008. године. Што се тиче Поља Е, највероватније не би могло да се оспособи пре 2025. године.

С извршавањем планова инвестиција ЕПС касни већ више од једне деценије уназад. ЕПС има историју подинвестирања како у односу на планове, тако и у односу на реалне потребе. Ово се односи на две највеће области његових инвестиција, у производне и рударске капацитете (Графикон 6). Инвестиције у угаљ у просеку су се реализовале 50-60% у односу на планове у периоду дужем од једне деценије (2009-2021), што је разумљиво оставило изузетно негативне последице по производњу угља. Након што је у 2020. дошло до извесног скока инвестиција у угаљ, у 2021. опет су пале на нешто испод 70% извршења у односу на план. Разлози за подбацивање у инвестицијама јесу мањак финансијских средстава, неефикасне јавне набавке, кашњења у експропријацији земљишта предвиђеног за рударење и у припреми документације потребне за грађевинске дозволе. Осим што је кашњење у инвестицијама водило неотварању потребних копова, довело је и до незавршених набавки одговарајуће опреме (проблеми и с јавним набавкама и с квалитетом опреме), па се тако није набављала нова опрема, нити адекватно ревитализовала опрема која је већ у поседу ЕПС-а. Подинвестирања у производњу била су још већа, с просечном реализацијом испод 50% у односу на план, што је, између осталог, резултирало тиме да ЕПС није изградио ниједан нови производни капацитет више од 30 година (од 1991).

³¹ [ЕПС-ов план 2020-2022.](#)

Графикон 6. Инвестиције у производњу угља (горе) и у капацитете за производњу струје (доле) у млрд динара (лево) и % извршења плана (десно), 2009-2021.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу извештаја ЕПС-а

Касни реализација инвестиција у 2022, што може угрожити отварање новог рудника у планираном року. Баш као и годинама уназад, инвестиције у 2022. извршавају се спорије. Планирано је било да ЕПС у 2022. уложи 80 млрд динара, међутим, у првих девет месеци године реализовано је свега нешто преко 30 млрд динара, што чини 70% плана за тај период. Пошто је извесно да неће достићи циљ у 2022, а и циљеви за 2023. су под

знаком питања³², јавља се могућност (поновног) померања рока за отварање новог рудника. Апсолутно је нужно да инвестициони приоритети буду јасно постављени и да се и напори ЕПС-а, Министарства и Владе усмере ка активностима неопходним за отварање рудника, како се не би продужавао период у коме ЕПС бележи рекордне губитке и исцрпљује јавне финансије земље. Осим самог отварања рудника, набавка опреме такође изискује доста времена (чак око 2 године) и неопходно је да се добро планира и реализује. Могуће је да је Влада већ посвећена набављању опреме, пошто буџет Републике предвиђа 10 млрд динара за механизацију ЕПС-а, али детаљи нису објашњени (да ли је набавка за нови рудник, колико ће се укупно инвестирати итд).

Реформа у ЕПС-у не сме да се сведе на повећање цена. За ЕПС 2023. година је преломна, када морају да се предузму одлучни кораци да би се производња повратила. Што пре се то догоди, ЕПС ће моћи да почне да остварује солидан профит продајући струју по вишим ценама, и да тиме обезбеди средства за инвестиције које су неопходне. Наиме, нове ЕПС-ове продајне цене имају потенцијал да креирају 500-600 млн евра профита годишње³³, што је резултат који би ЕПС-у био потребан да се усмери ка обезбеђивању дугорочног успешног пословања компаније (првенствено инвестиције у нове изворе енергије). Међутим, осим повећања цене које би доминантно стајало иза овог профита, ЕПС мора да предузме и друге реформе како се увећани приходи не би одлили на унутрашње неефикасности, као и да би генерално постао здраво предузеће способно да одговори на све изазове енергетске транзиције који му предстоје. Када је либерализована цена струје за привреду (2013/2014), ЕПС је добио веће приходе, али није их искористио за коренито унапређење рада, што је управо сценарио који сада мора бити избегнут. О реформама које је потребно предузети у ЕПС-у Фискални савет пише детаљно од 2014. године, најдетаљније у извештају из јула 2022. године.³⁴ У наставку дајемо преглед најзначајнијих реформских корака.

Проблем запослености ЕПС-а мора да се реши смањењем броја запослених и побољшањем њихове структуре. Све компаративне анализе које је Фискални савет спроводио, као и анегдотски докази, указују на то да ЕПС има вишак запослених, и он је процењен на барем 10% од укупног броја људи (мало испод 20.000 на крају трећег квартала 2022). Вишак, међутим, не постоји у свим сегментима предузећа – на неким радним местима ЕПС нема довољно високо-стручног кадра (нпр. инжењери различитих профила), док у производњи угља и на генеричким пословима постоји вишак. Дакле, проблем запослености у ЕПС-у односи се и на превелики укупан број запослених, и на њихову неодговарајућу структуру, и то ЕПС нужно мора да отклони. Ранији покушаји да се број запослених смањи свели су се на добровољне одласке из предузећа, што је (делом) резултирало управо погоршањем структуре, пошто су отишли драгоцени стручни кадрови које ЕПС, према сопственом извештавању, не може да надокнади на тржишту. Поређење са чешким ЧЕЗ-ом, који такође део производње заснива на експлоатацији угља, указује на размере проблема

³² ЕПС-ови планови предвиђају да производња у 2023. години из термоелектрана благо премашу ниво од 25.000 гигават-часова, што је ниво који су термоелектране имале у периоду 2015-2017. и практично значи опоравак производње. Јако је мало вероватно да ће се ово догодити.

³³ Уз ограду да цена за комерцијалне потрошаче зависи и од међународних околности, које није могуће предвидети, али ЕПС свакако треба да пожужи да среди своју производњу што пре, нарочито што би тако могао да профитира од високе међународне цене.

³⁴ Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења, јул 2022. године, Фискални савет.

у ЕПС-у. На пример, ЕПС запошљава 13.400 запослених у сектору угља и да ископа 36 млн тона угља годишње (подаци за 2021), што је учинак од око 2.900 тона угља по раднику. С друге стране, један радник ЧЕЗ-а ископа око 4.270 тона угља годишње³⁵, чак 50% више него у ЕПС-у. Поређење удела високообразованих кадрова такође указује на проблем у ЕПС-у – ЧЕЗ запошљава 28% људи са терцијарним нивоом образовања, док је код ЕПС-а овај проценат 15%, дакле скоро двоструко мање (код оба предузећа податак за 2021. годину, стабилан годинама уназад). Мањак стручних кадрова у ЕПС-у видан је и индиректно, пошто да у предузећу постоји довољан број стручних људи на одговарајућим позицијама, потешкоће у које је ЕПС запао не би се ни догодиле. Потребно је проблему запослености приступити систематски и циљано, смањити вишкове тамо где их има, а не тежити смањењу укупног броја запослених без обзира на њихову улогу у предузећу.

Нужно је да ЕПС успостави добру контролу исплата зарада, као и да адекватно компензује најодговорније позиције. ЕПС мора имати чврсту контролу над платама како не би било неразумних повећања зарада која су се догађала у прошлости. Најочигледнији пример био је 2015. када је повећана цена струје за домаћинства, повећавши ЕПС-ове приходе, али када је ЕПС дефакто повећао своје расходе за зараде за 10%³⁶, што је ниво са ког су плате наставила у каснијим годинама да расту. У 2021. просечна нето зарада у предузећу достигла је 106.173 динара, што је резултат кумулативног раста од 33% у односу на просечну зараду 2015. године (79.979 динара). Висока просечна зарада повезана је са проблемом компресије зарада у ЕПС-у, тј. високих зарада за запослене са нижим квалификацијама и недовољно високих (испод тржишних) зарада за запослене на најодговорнијим позицијама. Анализе Фискалног савета показале су да би распон између најниже и највише плате требало да буде барем око два пута већи него што је сада (1:7,5 уместо 1:3,4-4). Лоше постављен систем плата, који демотивише високообразоване, а мотивише раднике нижих нивоа образовања, извесно умногоме доприноси проблему неодговарајуће структуре запослених и великог вишка укупног броја људи.

Треба дефинисати статус запослених на територији Косова и Метохије. Поред плата које ЕПС исплаћује за око 20.000 запослених, предузеће редовно исплаћује зараде и за око 3.240 запослених (на крају 2021) на територији Косова и Метохије, иако не управља тамошњим производним и рударским капацитетима. Иако је Уставни суд прогласио ове исплате неуставним 2010. године³⁷, годишње се из ЕПС издваја око 45 млн евра за те намене. Овај износ за ЕПС представља чист трошак јер ови радници не доприносе перформансама предузећа. Важно је да се питање статуса радника са КиМ и њихових зарада реши, пошто дефакто представљају државну социјалну помоћ која се спроводи преко ЕПС-а, што не би смело да се догађа.

ЕПС тренутно индиректно одржава још око 10.000 запослених у државним предузећима, што не сме да буде случај. Изван ЕПС-а послују предузећа са око 10.000 запослених, која су некада чинила део система Електропривреде, а која су данас у државном власништву и чије пословање скоро искључиво зависи од уговора које имају са ЕПС-ом.

³⁵ Податак се односи на 2019. годину. У 2020. и 2021. овај однос се смањио, ЧЕЗ је у просеку по раднику сектора рударства ископавао око 3.700 и 3.500 тона угља респективно. Међутим, ЧЕЗ има намеру да смањи производњу термоелектрана на четвртину до 2025. а да је потпуно елиминише до 2033. године, тако да се већ сада мање ослања на угаљ него раније. Чак и са смањеном производњом угља, ЧЕЗ још увек производи око једне трећине више него ЕПС.

³⁶ Укључујући износ зарада који је ЕПС био у обавези да уплаћује у буџет Републике 2015. године.

³⁷ Одлука Уставног суда ИУ број 412/2003, Службени гласник РС 56/2010.

Наиме, 2003. из ЕПС-а су издвојена предузећа која су обављала споредне делатности, са идејом да ЕПС те услуге набавља по потреби, на слободном тржишту, чиме би се смањио финансијски терет за предузеће. Та издвојена предузећа требало је да буду приватизована тамо где постоји комерцијални интерес за њиховим пословањем, или препуштена стечају ако нису у стању да послују профитабилно. Међутим, догодило се то да је мали број предузећа приватизован (нпр. *Јужна бачка*, *Електротехника*, *Ђердап услуге*), мали број отишао у стечај (нпр. *ЕПС турс*), а највећи део предузећа остао је у власништву државе. Ова предузећа данас запошљавају преко 10.500 људи и највећи део њиховог пословања представља управо пословање са ЕПС-ом. На пример, у 2021. предузеће *Колубара услуге* имало је укупне приходе од 1,7 млрд динара, од чега му је Рударски басен Колубара платио више од 1,6 млрд динара (преко 800 млн динара за услуге обезбеђења, 570 млн динара за услуге чишћења, 150 млн динара за биолошку рекултивацију). У сарадњи са овим предузећима ЕПС по правилу није у обавези да расписује тендер, пошто то не мора да чини у случају уговарања послова са предузећем над којим надзор има држава, ако оно нема доминантног приватног власништва и ако 80% активности обавља за ЕПС. Другим речима, иако не чине део ЕПС-а, ова предузећа постоје захваљујући пословању са ЕПС-ом, и у том пословању практично онемогућавају да ЕПС добије конкурентске, најбоље услуге на тржишту. Процењујемо да ЕПС овим придруженим предузећима исплаћује око 150 млн евра годишње.

Табела 6. Одабрани индикатори пословања придружених предузећа, просек 2020-2021.

	Пословни приходи	Трошкови зарада (номинално)	Трошкови зарада (% пословних прихода)	Број запослених у 2021.
Костолац услуге	579,888	540,060	93.1	572
Костолац Прим	1,478,349	856,650	57.9	788
РИО Костолац	226,398	139,475	61.6	91
Аутотранспорт Костолац	989,208	564,271	57	416
Георад	1,226,115	626,848	51.1	399
Колубара угоститељство	953,806	502,758	52.7	497
Колубара услуге	1,669,585	1,561,908	93.6	1628
Про тент	12,644,346	7,558,120	59.8	6287
УКУПНО	19,767,693	12,350,089	65.9	10,678

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података предузећа

Оквир 3. Про тент

Највеће из групе придружених предузећа зависних од ЕПС-а јесте Про тент. Са седиштем у физичком кругу електране ТЕНТ Б, формална делатност Про тента јесте приватно обезбеђење, али предузеће се бави и машинским и електро одржавањем, грађевинским радовима, заштитом и уређењем животне средине итд. У 2018. ово предузеће је запошљавало око 2.500 људи и приходовало око 2,5 млрд динара, да би захваљујући уговорима са ЕПС-ом увећао свој обим пословања, повећао приходе на око 15 млрд динара у 2021, а број запослених на скоро 6.300.

Према извештавању самог предузећа, њихово пословање доминантно зависи од ЕПС-а, па је тако у 2021. потписан нови тзв. основни уговор у вредности од 9,5 млрд динара, с важењем до краја 2022. године, чиме је, заједно са старим уговорима, „осигуран опстанак већине прихода у Про тенту”. Формално, уговор предвиђа да Про тент обавља послове за све велике делове ЕПС-а (РБ Колубара, ТЕТО Никола Тесла и Костолац, ХЕ Ђердап,

Дринско-Лимске ХЕ, ЕПС Снабдевање), а опис послова не одступа значајно од онога што би требало да обавља ЕПС. Нпр. за РБ Колубара уговор предвиђа да би Протент требало да врши услуге руковања, одржавања, контроле и праћења рада машина у производним процесима; услуге текућег одржавања производних постројења; пријем, транспорт, прераду и сушење угља; контролу и надзор у вршењу правних, економско-финансијских и општих послова и друго. Занимљиво је да је предузеће за потребе ЕПС-а чак основало ватрогасну јединицу и набавило комплетну ватрогасну опрему.

Иако му пословање зависи од ЕПС-а, Протент кредитира друга предузећа. Нпр. у јануару 2021. дао је кредит предузећу Аутотранспорт Костолац д.о.о, такође једном од предузећа издвојених из ЕПС-а 2003. године, у износу од 130 млн динара. Тачна динамика отплате овог зајма није позната, али оно што јесте то је да се Аутотранспорт оглушио о благовремено враћање дуга, тако да је на крају 2021. дуговање још увек премашивало 100 млн динара. Поред свега наведеног, предузеће исплаћује донације и бонусе запосленима.

ЕПС пре отпочињања новог инвестиционог циклуса мора да реши проблеме и нерационалности у процесу јавних набавки. Нерационалности у процесу јавних набавки један су од разлога лошег пословања ЕПС-а. На ове проблеме јасно указују и бројни извештаји Државне ревизорске институције (ДРИ) у којима је дат велики број конкретних примедби на спровођење и праћење реализације јавних набавки. Индикатори који описују јавне набавке у ЕПС-у никад нису били добри, а од 2017. додатно су и снажно погоршани. Ова тврдња најбоље се може илустровати просечним бројем понуђача на тендерима ЕПС-а. Тај број је до 2017. био 2,8-2,9 што је приметно ниже од просека упоредивих земаља ЦИЕ где износи 3,5 (на нивоу ЕУ износи 5,5). Међутим, и овај, недовољан број понуђача на тендерима ЕПС-а од 2017. додатно је смањен. У периоду од 2017. до 2019. просечан број понуђача на тендерима ЕПС-а износио је свега 1,7 при чему је највећи број јавних набавки реализован са само једним понуђачем. Осим тога, добар део набавки ЕПС-а врши се без било какве тендерске процедуре у случају кад посао добијају предузећа која су раније била део система ЕПС-а.³⁸ Јасно је да се с оваквим системом не може постићи најнижа цена и најквалитетнија услуга коју добија ЕПС. Проблеми у јавним набавкама морају се решити пре отпочињања новог инвестиционог циклуса предузећа. Наиме, снажно повећање инвестиција које ће вероватно бити испраћено и знатним повећањем набавке робе и услуга у садашњем, неуређеном систему ЕПС-а било би бесмислено – од њега би вероватно главну корист оствариле фирме које сарађују са ЕПС-ом а не само предузеће. Дакле, нужно је да се реализују прави тендери, уз слободну конкуренцију, без уплива корупције или ангажовања неодговарајућих извођача који би потрошили средства и још више одложили реализацију инвестиција нужних за стабилизацију производње електричне енергије.

Нужно је унапредити квалитет дистрибутивне мреже. Иако дистрибутивном мрежом управља предузеће Електродистрибуција, које је од 2021. независно од ЕПС-а, на овом месту ипак скрећемо пажњу на значај њеног унапређења пошто је немогуће развијати производњу електричне енергије у земљи без поуздане дистрибуције. С обзиром да је то једна од кључних ставки електроенергетске инфраструктуре, традиционално јесте у рукама државе и у Европи (за разлику од производње). Такође, ЕПС и ЕДС су чинили једну целину до недавно, тако да сви ЕПС-ови проблеми практично постоје и у ЕДС-у, укључујући и

³⁸ ЕПС није обавезан да расписује тендер ако закључује уговор са фирмом над којом држава врши надзор, ако у тој фирми нема приватног капитала који има одлучујући утицај и ако та фирма више од 80% својих активности врши у циљу обављања послова које му је поверио ЕПС.

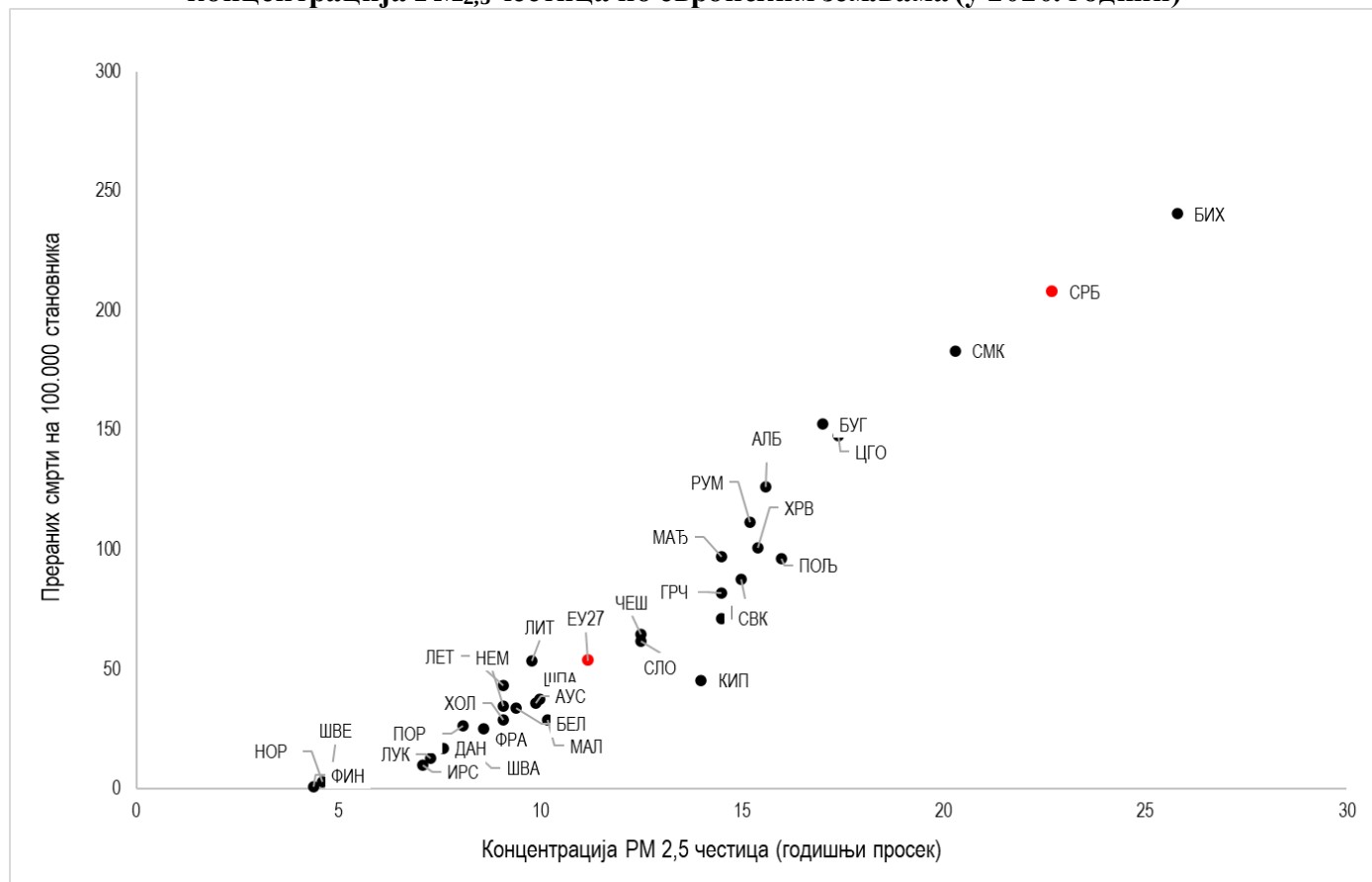
мањак инвестиција који је довео до запостављене дистрибутивне мреже. Индикатори који на то указују јесу учестали прекиди струје и њихово трајање: прекиди струје у Србији догађају се 8 пута у току године, у трајању од 15 сати, од чега се преко 10 сати дугује непланираним искључењима. С друге стране, у земљама ЦИЕ број прекида је мањи од 3, а њихово трајање око 3 сата. Уз то, у Србији има делова земље који су погођени још чешће и дуже него просек државе. Нпр. Ниш и Краљево имају 13 прекида у трајању од 22 сата годишње, 4-5 пута више него у земљама ЦИЕ. Ови резултати не изненађују када се има у виду да у Србији четвртина дистрибутивне мреже има дрвене стубове, а тек мање од петине мреже сачињавају подземни каблови (у Чешкој и Словенији 2016. преко 40%). Разлог за овако лошу мрежу јесу ниске инвестиције, које су од 2009. до данас биле мање од планираних за у просеку једну трећину годишње, што има кумулативни ефекат на запостављање мреже.

Потребно је смањити губитке електричне енергије на дистрибутивној мрежи, првенствено сузбијањем крађа. Када су у питању губици на дистрибутивној мрежи, Србија је једна од најлошијих земаља Европе. Губици у дистрибуцији у 2021. износили су 11,7% укупно преузете електричне енергије (3.636 GWh), док је у земљама ЦИЕ овај ниво 5-6%. Уз то, постоје значајне територијалне разлике у нивоу губитака. На пример, Пирот и Зајечар имају око 7%, Врање 20%, а Нови Пазар као негативни рекордер 32%. Губици су једним делом неизбежни и настају због техничких карактеристика мреже, међутим, последица су и великог неовлашћеног коришћења електричне енергије. У 2021. години ЕДС је платио 25 млрд динара, тј. 215 млн евра за покривање укупно насталих губитака и то је трошак који се у сличном износу јавља сваке године. Ово је појединачни највећи расход предузећа, чини око четвртине пословних расхода и нужно га је умањити како би предузеће ослободило средства за инвестиције. Детаљније о проблемима ЕДС-а Фискални савет је писао у јулу 2022. године.³⁹

У дугом року домаћем електроенергетском сектору предстоји енергетска транзиција. Иако је сада фокус усмерен на угаљ и производњу из термоелектрана, важно је имати у виду да ЕПС-а у дугом року не може да се ослања на овај енергент. Један разлог за то јесте чињеница да су резерве угља ограничене и неизбежно ће се физички потрошити (према неким проценама већ од 2040. године највећим делом биће исцрпљене), а тренутно се чак око 70% домаће струје базира на производњи из угља. Такође, у питању је прљавија енергија, која генерише велико загађење и гасове са ефектом стаклене баште, чиме утиче на животну средину, здравље људи и климатске промене. Ефекти загађења већ се увелико осећају пошто је Србија у европском врху по броју превремено умрлих услед последица загађења (10-15.000 људи годишње, према подацима Светске здравствене организације и Европске агенције за животну средину – Графикон 7). На крају, Европска унија захтева плаћање пенала на емисије угљен-диоксида, што је трошак који ЕПС дефинитивно не би био у могућности да издржи када би Србија постала чланица. Све упућује на то да се ЕПС мора окретати ка новим изворима енергије, и да се први кораци морају предузети врло брзо, што управо захтева финансијски и организационо здраво предузеће, способно да генерише велике инвестиције.

³⁹ Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења, јул 2022. године, Фискални савет.

Графикон 7. Број превремених смрти на 100.000 становника услед последица загађења и концентрација $PM_{2,5}$ честица по европским земљама (у 2020. години)



Извор: European Environment Agency, *Air Quality Report 2022*

6.2. Узроци и величина буџетске подршке за Србијагас

Србијагас бележи огромне губитке још од краја 2021. године, а досадашња буџетска подршка за ово предузеће достигла је чак 1,3 млрд евра. Већ на почетку прошле зиме било је јасно да Србијагас има озбиљне проблеме у пословању, који су претили да доведу у питање снабдевање домаћих потрошача гасом у време кад им је најпотребнији. Грејна сезона 2021/2022. дочекана је неспремно, за шта је добрим делом био одговоран Србијагас. Залихе гаса у нашем једином складишту у Банатском Двору биле се на рекордно ниском нивоу, при чему је запремина овог складишта иначе недовољна да подмири домаћу потрошњу у зимским месецима због вишегодишњег чекања на инвестиције у проширење његових капацитета. Последице, Србијагас се већ почетком децембра 2021. морао окренути ванредним набавкама гаса на европском тржишту, по ценама које су биле вишеструко веће од оне коју смо тада плаћали Газпрому по дугорочном уговору (око 250 евра за 1.000 м³). Предузеће то није могло да финансира без издашне подршке државе, а према нашим проценама Србијагас је у том првом таласу из буџета добио око 500 млн евра – 300 млн евра у децембру прошле и 200 млн евра у јануару ове године. Премда је тај износ начелно вероватно био довољан да се премости прошла грејна сезона, Влада је у марту 2022. додатно помогла Србијагас издавањем гаранција на задуживање у износу од 200 млн евра.

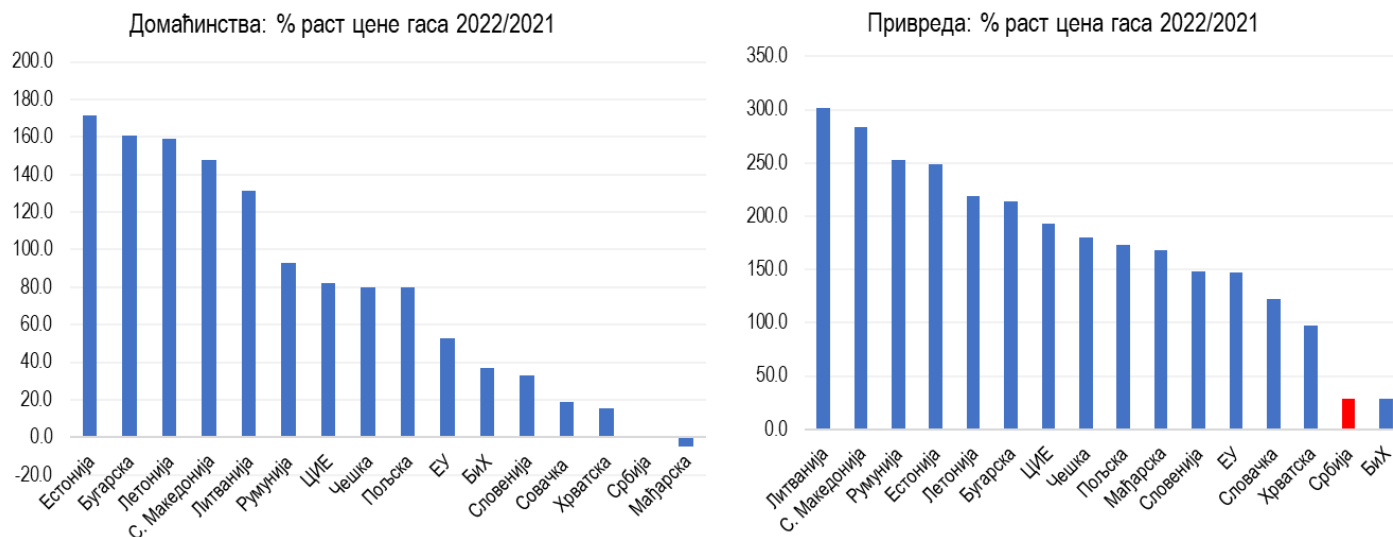
Имајући у виду да се ти кредити већ отплаћују из буџета, суштински и ову помоћ државе третирамо као буџетску субвенцију. На крају, процењујемо да је Србијагас добио још око 600 млн евра буџетских средстава у јуну и јулу ове године, која су била намењена за прављење залиха гаса у Банатском Двору и изнајмљеном складишту у Мађарској. У збиру, укупна буџетска подршка за Србијагас у протеклих годину дана је по нашим рачуницама износила барем 1,3 млрд евра, што представља убедљиво највећи трошак државе у вези с досадашњим управљањем енергетском кризом.

Основни узрок губитака Србијагаса је прениска цена гаса на домаћем тржишту, која је под контролом Владе а не предузећа. Пословање Србијагаса пресудно зависи од увоза гаса који затим продаје на домаћем тржишту, а његов пословни резултат од односа између продајне и набавне цене овог енергента. Незапамћен раст цена гаса на међународном тржишту од јесени 2021. нужно се одразио на повећање набавне цене овог горива за Србију, упркос томе што смо практично све време били у прилици да увозимо гас из Русије по знатно повољнијим условима у односу на тржишна кретања. То се најпре види по цени коју је Србијагас плаћао Газпрому по дугорочном уговору, која је у последњих шест месеци скочила за око 60% – са око 250 евра колико је износила до јуна на тренутних скоро 400 евра за 1.000 м³. Много већи проблем је то што испоруке гаса које су уговорене с Русијом нису довољне да би се подмириле домаће потребе, због чега је готово четвртину годишње потрошње гаса у Србији неопходно обезбедити из других извора који су тренутно много скупљи. Узимајући све то у обзир, наше анализе показују да се просечна цена по којој је Србијагас набављао гас током прошле зиме и у 2022. вероватно кретала распону 500-550 евра за 1.000 м³. Међутим, ценовна политика Владе на домаћем тржишту игнорисала је ово објективно велико поскупљење гаса у набавци. Продајне цене за домаћинства и привреду најпре су биле замрзнуте крајем 2021. на нивоу 300-350 евра за 1.000 м³, а на њихово прво повећање чекало се до јула ове године, тек за скромних 9%. Дакле, одлуком Владе цене гаса на домаћем тржишту све време су биле закуцане на нивоу који је далеко испод набавних цена овог горива, што је Србијагас неминовно гурало у губитке. Другим речима, упркос томе што је и само предузеће направило неке пропусте уочи избијања енергетске кризе (лоше управљање залихама, недовољне инвестиције у складишне капацитете), одговорност за његове огромне губитке и затим трошкове буџета првенствено је на Влади.

Агресивна политика субвенционисања омогућила је да цена гаса у Србији у протеклих годину дана буде једна од најнижих у Европи. За разлику од Србије, у већини европских земаља продајне цене гаса за привреду и домаћинства донекле су пратиле глобални тренд поскупљења овог горива, док су субвенције државе углавном биле ограничене на пружање помоћи енергетски угроженим купцима. Као што се може видети на Графикону 8, практично једини изузеци од овог правила су Мађарска у којој је цена гаса за домаћинства незнатно смањена, и Босна и Херцеговина где су цене гаса за привреду скочиле за мање од 30% (слично као у Србији). Уколико посматрамо читав регион ЦИЕ, цена гаса коју плаћају домаћинства порасла је у просеку за око 80%, док је за привреду у протеклих годину дана гас поскупео за готово невероватних 190%. Притом, релативно велика поскупљења забележена су и у земљама које се не могу похвалити много бољим животним стандардом грађана, попут Северне Македоније, Бугарске, чак и Босне и Херцеговине у случају цене гаса за домаћинства. Огромним субвенцијама за Србијагас Влада је успела да спречи поскупљење овог енергента на домаћем тржишту, што је на крају имало за резултат да су српска привреда и домаћинства у 2022. плаћали практично упола мању цену у односу на просек региона. Тако велика разлика у продајним ценама не може

бити објашњена евентуалним разликама у ценама по којима су ове земље набављале гас, иако је тачно да Србија тренутно има један од најповољнијих дугорочних уговора о снабдевању гасом из Русије. Напротив, компаративна анализа из још једног угла потврђује чињеницу да су домаћи потрошачи у протеклих годину дана куповали гас по нереално ниској цени, док је доплата до цене која би била реална за наше тржиште пала на терет буџета, тј. свих грађана.

Графикон 8. Раст цене гаса од почетка енергетске кризе у Србији и земљама ЦИЕ



Извор: Евростат

Пошто је за 2023. планирано ублажавање а не и напуштање политике субвенционисања цене гаса, губици Србијагаса поново ће доћи на наплату буџету. Након што је од августа ове године цена гаса повећана за око 9%, Влада је недавно најавила додатно поскупљење овог енергента од почетка 2023. за око 11% – дакле, укупно за око 20% у односу на ниво од пре годину дана. Иако је наизглед реч о знатном поскупљењу, цена гаса на домаћем тржишту ће и следеће године бити приметно испод просечне у земљама ЦИЕ – за домаћинства вероватно око 30%, док би за привреду гас требало да буде јефтинији скоро 40% у односу на просек региона. Из фискалног угла најважније је то што предвиђено повећање цене гаса неће бити довољно да покрије трошкове набавке Србијагаса, због чега ће ово предузеће у 2023. поново направити велики губитак. Наше анализе показују да ће се продајне цене гаса на домаћем тржишту након јануарског поскупљења приближити цени коју Србијагас плаћа Газпрому по дугорочном уговору. Штавише, симулације будућег кретања уговорне цене која прати нафтну формулу сугеришу да ће Србијагас од марта 2023. вероватно почети да остварује мали профит од продаје гаса који набавља по дугорочном уговору. Међутим, још увек остаје проблем ванредног увоза много скупљег гаса који се не може избећи, што ће у 2023. захтевати велике буџетске субвенције по истом рецепту као у прошлој и овој години.

Премда предложени буџет за 2023. то не прецизира, субвенције за Србијагас би могле да се смање у следећој години, на и даље огромних 400-500 млн евра. Још једном скрећемо пажњу на то да Влада у предложеном буџету за 2023. уопште није појаснила на који начин ће трошити 1,2 млрд евра буџетских средстава намењених за подршку енергетским предузећима следеће године. Међутим, оно што се прилично извесно може

очекивати јесте смањење субвенција за Србијагас, које су у овој години износиле 1 млрд евра (уз 300 млн евра које је предузеће добило у децембру 2021. године). Мањим делом то је резултат планираног повећања цене гаса на домаћем тржишту, које није довољно за одрживо пословање Србијагаса али ће свакако умањити губитке које предузеће тренутно прави. Кључни разлог заправо лежи у чињеници да је ванредни увоз скупог гаса који је потребан за стабилно снабдевање овим горивом током грејне сезоне 2022/2023. највероватније плаћен већ ове године. Реч је о гасу који је током летњих месеци купљен и ускладиштен у Банатском Двору и изнајмљеним капацитетима у Мађарској (према нашим проценама око 700 млн м³). Уз испоруке гаса које Србија увози по дугорочном уговору с Газпромом, сматрамо да су постојеће залихе највећим делом довољне да се подмири домаћа потрошња ове зиме – уз мање додатне набавке по потреби. Главни део нових трошкова за буџет требало би да уследи тек с пролећа, кад почне попуњавање залиха гаса у циљу припреме за грејну сезону 2023/2024. Сасвим је извесно да Србијагас то неће моћи сам да финансира, међутим, постоје бројне непознанице због којих је тешко проценити тачан износ потребних субвенција. Он ће зависити од стања залиха на крају зиме, кретања цене гаса на међународном тржишту, а постоје и други трошкови о којима се у јавности мало зна, попут цене по којој се изнајмљују складишни капацитети у Мађарској. Имајући у виду сва ова ограничења, Фискални савет процењује да би субвенције за Србијагас у 2023. могле да буду реда величине 400-500 млн евра – што је и даље превелики трошак за буџет.

Детаљнија анализа трошкова за субвенционисање цене гаса открива бројне нерационалности и указује на беспотребно расипање буџетских средстава. Уколико сумирамо досадашње субвенције које је добио Србијагас и оне потенцијалне које се могу очекивати следеће године, можемо закључити да ће укупан буџетски трошак Владине политике субвенционисања цене гаса достићи барем 1,7 млрд евра у следећој години. Полазећи од структуре домаће потрошње гаса, угрубо би се могло рећи да од тог износа око 1 млрд евра представља индиректну субвенцију за српска предузећа, око 450 млн евра за топлане, док је око 250 млн евра помоћ за домаћинства која имају прикључак за гас. Овде је посебно проблематична индиректна подршка коју добијају предузећа, која су од краја 2021. добила прилику да гас купују по упола нижим ценама него њихови конкуренти у ЦИЕ на рачун свих пореских обвезника – што је економски нерационално. Такође, анализе Фискалног савета показале су да у Србији постоје предузећа која су значајни потрошачи гаса, а која би пословала једнако успешно чак и да је цена овог енергента била на свом реалном нивоу. Вероватно најупечатљивији пример је компанија *HBIS GROUP* (бивша Железара Смедерево), која је у последње време изразито профитабилна због високих цена челика на међународном тржишту,⁴⁰ а преко субвенционисане цене гаса индиректно је добила државну помоћ од пар десетина милиона евра – сматрамо потпуно непотребно. На крају, економски нема превише смисла ни да сви грађани Србије, укључујући и оне сиромашније без прикључка за гас, плаћају део рачуна за појединце који тај гас заправо троше. Тим пре зато што постоје индиције да међу нешто више од 250.000 домаћинстава која имају прикључак за гас има веома мало оних која се могу сматрати енергетски угроженима, и која по том основу остварују право на помоћ у оквиру постојећег социјалног програма.

⁴⁰ Конкретно, профитовог предузећа у 2021. години износио је око 200 млн евра, по чему се сврстава у групу најуспешнијих домаћих привредних друштава.

Фискални савет предлаже Влади да отклони ове нерационалности и постојећи јаз између набавних и продајних цена гаса већ у 2023. години. Србијагас ће наставити да прави губитке, који ће се затим преваљивати на буџет, док год буде постојао јаз између набавне и продајне цена овог предузећа. Мишљење Фискалног савета је да би Влада у 2023. требало да одустане од досадашње ценовне политике на гасном тржишту, која почива на економски погрешном принципу – да трошкове повећања набавних цена гаса подносе сви грађани Србије уместо појединаца и предузећа која то гориво заиста троше. Поред постојећих нерационалности на које смо овом приликом указали, сматрамо да не стоје ни неки други изговори који се често могу чути у јавности – на пример, тврдња да би веће поскупљење гаса угрозило међународну конкурентност српске привреде. Као што смо приказали у Графикону 8, цене овог енергента у остатку Европе већ су одавно снажно порасле, а наше анализе које смо спровели на узорку најпрофитабилнијих предузећа у 2021. сугеришу да успешност њиховог пословања у основи не зависи пресудно од цене гаса на домаћем тржишту. Уместо досадашње политике да сви потрошачи гаса плаћају нереално ниску цену, економски је оправдано и фискално одрживо да се буџетска подршка користи само у појединачним случајевима, попут предузећа која имају високе трошкове за гас а производе робу за домаће тржиште, или у случају домаћинстава за која се утврди да су социјално угрожена. Подсећамо да је Влада у Фискалној стратегији за период 2023-2025. планирала постепено смањење буџетске подршке за Србијагас у следеће две године (што имплицитно значи одустајање од актуелне ценовне политике), али верујемо да постоји чврсто економско оправдање да се таква одлука донесе већ у 2023. Упоредо са успостављањем паритета цена неопходно је покренути с мртве тачке и пројекте за проширење домаћих складишних капацитета како земља не би зависила од њихове доступности у иностранству, што тренутно јесте случај.

7. ОЦЕНА ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА

Предложене измене фискалних правила у оквиру Закона о буџетском систему представљају позитивно унапређење и ојачавају оквире за одговорно дугорочно вођење фискалне политике. Након одлагања условљеног објективним околностима (пандемија), актуелним Предлогом измена Закона о буџетском систему се успоставља нови сет фискалних правила на коме се радило током претходних неколико година. Овим мерама се оснажује оквир којим ће се у складу са добром европском праксом усмеравати вођење одговорне фискалне политике у дугом року. Конкретно, ревидираним фискалним правилима уводе се нови лимити за ниво јавног дуга са нешто ширим обухватом него до сада – убудуће ће укључивати и јавни дуг по основу обвезница за реституцију које још увек нису биле издате 2010. године приликом усвајања иницијалних фискалних правила. Такође, предложени лимити јавног дуга су упарени са одговарајућим ограничењима за дефиците, што ће омогућити да се у дугом року удео јавног дуга у БДП-у стабилизује унутар граница које се могу сматрати одговарајућим за Србију и упоредиве земље. Поред тога, предвиђена је реафирмација и оснаживање лимита за пензије и плате у државном сектору са циљем да се обезбеди да се ови расходи дугорочно крећу у оквирима који су начелно прихватљиви за земље у развоју попут Србије. Измењена фискална правила у погледу циљаног дефицита ће према Предлогу измена Закона о буџетском систему ступити на снагу 2025. године, што се може сматрати прихватљивим роком с обзиром на тренутне ванредне околности изазване актуелном енергетском кризом и ратом у Украјини.

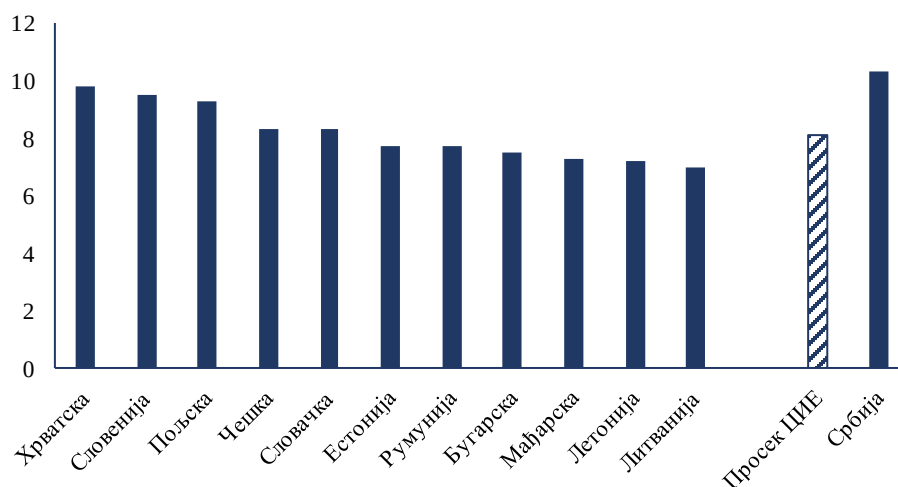
Једно од кључних предложених унапређења је поједностављење формуле за циљани средњорочни дефицит и њено упаривање са нивоом јавног дуга. Иницијална фискална правила из 2010. године прописивала су формулу за ниво циљаног (циклично прилагођеног) дефицита која се испоставила исувише компликована за кредибилно спровођење у пракси. Такође, недостатак досадашњег приступа општим фискалним правилима, која су предвиђала да јавни дуг без реституције не сме да пређе 45% БДП-а и да средњорочни дефицит тежи ка 1% БДП-а, је то што се дефицит од 1% БДП-а циљао без обзира на висину јавног дуга. Конкретно, није било предвиђено да се у случају прекорачења границе за задуживање спусти ограничење за дефицит, што је неопходно како би се јавни дуг најпре стабилизовао, а затим преусмерио на силазну путању. У овом аспект су фискална правила знатно унапређена. Наиме, новим правилима прописана су три прага за удео јавног дуга у БДП-у који су постављени сукцесивно – први на 45%, други на 55%, а трећи на 60% БДП-а. Затим, уколико је укупна задуженост испод прве (најниже) границе јавног дуга, онда дозвољени дефицит износи 3% БДП-а, а овај лимит се прекорачењем сваког од прописаних прагова постепено смањује – најпре на 1,5% БДП-а након што се пређе први праг, затим на 0,5% БДП-а када се пребаци други, док је за случај да дуг премаша највиши праг од 60% БДП-а предвиђен избалансиран буџет.

Прописаним ограничењима је предвиђено да се јавни дуг дугорочно креће у распону од 45% до 55% БДП, што се може сматрати одговарајућим лимитима за земље попут Србије. Оштра ограничења дефицита ће омогућити да се у случају преласка високих нивоа од 55% или чак 60% БДП-а заузда даљи раст јавног дуга и заокрене његова путања у правцу смањења. Поред тога, ова ограничења ће у пракси услед релативно комотне границе за дефицит при нижим нивоима задужености довести до тога да удео јавног дуга у БДП-у дугорочно гравитира између 45% и 55% БДП-а. Добро је то што су ови циљани лимити јавног дуга испод нивоа од 60% БДП-а коју прописују Мастрихшка правила јер су она

кројена за доста развијеније земље Западне Европе са већим степеном кредитног рејтинга од Србије.

Посебним правилом за расходе за пензије су ови издаци лимитирани на нивоу који начелно одговара земљама попут Србије. Иницијалним фискалним приавлима из 2010. године лимит расхода за пензије је износио 10% БДП, што је (привремено) било повећано на 11% БДП почетком реализације фискалне консолидације 2014. године. Предложене законске измене враћају ниво лимита расхода за пензије на 10% БДП, што сматрамо економски одговорном и друштвено кредибилном мером. Такође, у циљу поштовања циљаног нивоа расхода за пензије, нова фискална правила уводе и механизме за њихову стабилизацију кроз примену умереније индексације. Тако, у случају да су укупни расходи за пензије (са новчаним износима повећања) испод 10% БДП-а пензије ће се усклађивати са растом просечне нето зараде. Затим, ако су расходи за пензије између 10% и 10,5% БДП-а усклађивање се врши на основу швајцарске формуле - збир половине раста нето зараде и половине раста потрошачких цена. На крају, уколико су посматрани расходи 10,5% БДП-а или преко, пензије се повећавају само за остварен раст потрошачких цена. На Графикону 9 можемо видети да лимит за пензијске расходе у висини од 10% БДП-а начелно јесте постављен на адекватном нивоу за земље у транзицији попут Србије, мада и даље оставља простор да расходи за пензије буду међу вишима у оквиру земаља ЦИЕ. Конкретно, у овим земљама су расходи за пензије у претпандемијском периоду у просеку износили око 8% БДП-а, а готово по правилу били су нижи од 10% БДП.

Графикон 9. Расходи за пензије у земљама ЦИЕ у 2019. години, у % БДП-а

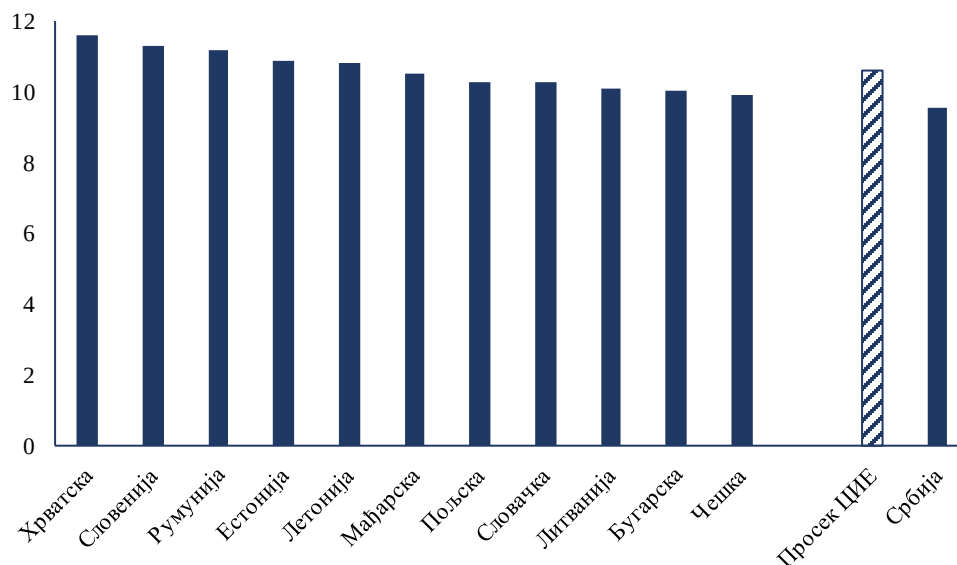


Извор: Евростат, Европска комисија (2021) Извештај о старењу, Министарство финансија за Србију

Посебно правило за расходе за плате у држави омогућиће да се ови издаци стабилизују на нивоу који се дугорочно одржив и прихватљив за Србију. Предложеним фискалним правилима дефинише се ограничење расхода за зараде запослених у сектору државе на нивоу до 10% БДП-а (у бруто-2 износу, тј. укључујући доприносе на терет послодавца). У циљу придржавања овог ограничења, прописано је да је повећање зарада дозвољено само у мери у којој усклађивање неће довести до тога да укупни расходи за

запослене премаше законски лимит.⁴¹ Предложени лимит зарада запослених у сектору државе је начелно у складу са иницијалним лимитом из 2010. године (који је тада био дефинисан у бруто-1 износу, без доприноса на терет послодавца) и можемо оценити да представља остварив и одговарајући циљ за Србију, имајући у виду упоредиве нивое расхода за зараде сличних земаља ЦИЕ (погледати Графикон 9).

Графикон 9. Расходи за плате у земљама ЦИЕ у 2019. години, у %БДП-а



Извор: Амеко база Европске комисије

Аутоматски корективни механизми додатно би учврстили кредибилитет и доследну примену предложеног сета фискалних правила. Изменама фискалних правила које се предлажу у Закону о буџетском систему поставио би се адекватан оквир за вођење фискалне политике у дугом року. Истичемо да је за доследно спровођење фискалног правила неопходно да постоји и снажна политичка подршка. У том контексту, предложени Закон предвиђа и одређене полуге за успостављање политичке контроле за придржавање зацртаних ограничења – нпр. обавеза да у случају прекорачења границе од 60% БДП-а Скупштина најмање једном годишње разматра програм смањења јавног дуга. Међутим, и поред тога сматрамо да су потребни додатни механизми да би се учврстио кредибилитет фискалних правила. Пре свега, скупштинска расправа о програму за смањење јавног дуга могла би да буде законом дефинисана већ у случају да јавни дуг пређе границу од 55% БДП-а. Додатно, пожељно би било размотрити и увођење још снажнијих коректива попут аутоматских санкција у случају осетнијих одступања од прописаних граница за дефицит и јавни дуг, као што је замрзавање (појединих) зарада у сектору државе и слично.

⁴¹ Проценат повећања плата ће се убудуће прецизирати за коном о буџету Републике и примењиваће се на цео сектор државе. Осим тога, напомиње се да ће се у случају промене обухвата сектора државе кориговати и предвиђено ограничење за расходе у истом правцу, што би требало да буде детаљно образложено у Фискалној стратегији.