



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА  
2024. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2025. И 2026. ГОДИНУ**

31. мај 2023. године

## Садржај:

<b>1. РЕЗИМЕ .....</b>	<b>3</b>
<b>2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ НАЦРТА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ .....</b>	<b>7</b>
<b>3. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ФИСКАЛНИХ ДЕФИЦИТА И ПРОЈЕКЦИЈЕ ЈАВНОГ ДУГА У СРЕДЊЕМ РОКУ .....</b>	<b>11</b>
<b>4. ОЦЕНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2024. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2025. И 2026. ГОДИНУ .....</b>	<b>17</b>
4.1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ ПРИХОДА У 2023. ГОДИНИ.....	17
4.2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА .....	20
<b>5. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2024. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2025. И 2026. ГОДИНУ .....</b>	<b>25</b>
5.1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ РАСХОДА У 2023. ГОДИНИ .....	25
5.2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА У ПЕРИОДУ 2024-2026. ГОДИНА .....	30
5.2.1. <i>Опита оцена</i> .....	30
5.3. ДЕТАЉНИЈА АНАЛИЗА ИЗАБРАНИХ КАТЕГОРИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА.....	33
5.3.1. <i>Оцена средњорочног плана јавних инвестиција</i> .....	33
5.3.2. <i>Оцена политике субвенција у средњем року</i> .....	35
5.3.3. <i>Оцена планираних расхода за социјалну заштиту у периоду 2024-2026.</i> .....	37
<b>6. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ 2024-2026. ГОДИНЕ .....</b>	<b>39</b>
6.1. РЕФОРМА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ .....	39
6.2. ОЦЕНА СТАЊА И НАЈАВЉЕНИХ РЕФОРМИ У ЕНЕРГЕТСКОМ СЕКТОРУ СРБИЈЕ .....	44
6.3. РЕФОРМЕ У ОСТАЛИМ ВАЖНИМ ОБЛАСТИМА .....	48
6.3.1. <i>Социјална заштита</i> .....	48
6.3.2. <i>Здравство</i> .....	51
6.3.3. <i>Образовање</i> .....	52

## 1. РЕЗИМЕ

**Нацрт Фискалне стратегије предвиђа скромно унапређење фискалне политике у наредним годинама.** Нацрт Фискалне стратегије за 2024. с пројекцијама за 2025. и 2026. потврђује намеру Владе да у средњем року постепено иде у смеру уравнотежавања јавних финансија. Квантитативни циљеви Стратегије предвиђају смањивање фискалног дефицита са 3% БДП-а из 2023. на 2,2% БДП-а у 2024, па затим на 1,5% БДП-а у 2025. години. После тога, идентичан дефицит од 1,5% БДП-а задржао би се и у 2026. години. Стратегијом је такође предвиђено смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у са 55,6% (на крају 2022. године) на 51,9% на крају 2026. године. Иако је овај смер фискалне политике неспорно добар, Фискални савет оцењује да је Стратегија могла и морала да предвиди амбициозније уравнотежење јавних финансија. У реформском делу Стратегије нису добро препознате све важне политике којима би се унапредиле јавне финансије, али и побољшао квалитет живота великог броја грађана Србије. Стратегија тако не препознаје да је потребна издешнија и ефикаснија социјална политика, тим пре што висок раст цена хране и енергената нарочито угрожава животни стандард најсиромашнијих грађана Србије (уместо тога планира се смањивање издатака за социјална давања у односу на БДП). Не нуде се одговарајућа решења за уређење лошег система зарада и запослености у јавном сектору који прети да угрози спровођење важних функције државе (посебну пажњу у овом Мишљењу посветили смо Пореској управи). Изостављене су такође и потребне реформе: пореског система, здравства, просвете, одабира и управљања јавним инвестицијама и друго. По питању енергетских јавних предузећа (ЕПС и Србијагас) Стратегијом јесте направљен одређени искорак, јер се одговорност за њихове проблеме више не приписује само светској енергетској кризи већ се најављују озбиљније реформе и инвестиције у ова предузећа. Међутим, нешто конкретнији планови за то још увек су у изради.

**Планирано смањивање фискалног дефицита требало би да буде знатно снажније од оног предвиђеног Стратегијом.** Као што смо поменули, постојала је, али није искоришћена, добра прилика за веће умањење фискалног дефицита и брже смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у од оног који предвиђа Стратегија. Ово се најбоље може показати анализом фискалног дефицита из претходне, 2022. године. Наиме, у оствареном дефициту из 2022. од 3,2% БДП-а (1,9 млрд евра), око 2,7% БДП-а било је последица покривања губитака јавних предузећа из енергетског сектора, а преостали, основни буџетски токови били су скоро избалансирани (дефицит од 0,5% БДП-а). Кад се сад пређе на 2023. види се да ће губици ЕПС-а и Србијагаса бити знатно мањи него у 2022. години (пад цена енергената на међународном тржишту, блажа зима, већа производња ЕПС-а, попуњена складишта гаса) – због чега би овај, главни део дефицита, требало знатно да се умањи. Преостали део дефицита не би требало много да се промени у односу на 2022. јер је уз неке нове обавезе дошло и до одређених растерећења (нпр. укинута су оправдано ванредна и неселективна давања за младе која су коштала буџет у 2022. преко 250 млн евра). Остало је због тога нејасно зашто се онда Стратегијом планира тек минимално смањење фискалног дефицита у 2023. години (са 3,2% БДП-а из 2022. на 3% БДП-а у 2023. години), а затим овај, превелики дефицит даље користи као основа за постепено уравнотежавање јавних финансија у наредним годинама.

**Фискални савет зато препоручује Влади да буџетски дефицит у 2023. умањи на око 2% БДП-а (уместо 3% БДП-а), а у наредним годинама на 1,5-1% БДП-а.** Оваква измена плана у односу на Стратегију била би вишеструко корисна за Србију. Пре свега, с мањим фискалним дефицитом (који предлаже Фискални савет) јавни дуг на крају 2026. био би чак 2 млрд евра мањи у односу на садашњи план из Стратегије што би онда

последично повукло и приметно мање годишње издатке за плаћање камата (реда величине 100 млн евра). Оштрије смањивање дефицита од планираног утицало би и на смањење ризика земље из угла инвеститора што би онда водило ка смањењу каматних стопа по којима се задужује не само држава већ и приватни сектор. На крају, важан разлог због ког би требало искористити прилику да се иде на снажније умањење фискалног дефицита је и то што оваква економска политика делује дезинфлаторно, а висока инфлација је тренутно вероватно највећи макроекономски проблем Србије. Конкретне позиције на којима видимо простор за знатне уштеде у буџету су пре свега: нето буџетске позајмице, расходи за набавку робе и услуга и расходи за камате; али потребне и могуће су уштеде и на другим буџетским позицијама.

**Смањење планираног дефицита сужава простор и за доношење нових и штетних ад хок мера, што је такође веома важно.** Лоша пракса из претходних година била је да се буџет иницијално планира прешироко, а да се онда тај простор током године користи за увођење великог броја недовољно промишљених, ад хок мера. Те мере често су биле усмерене на неселективна и линеарна давања за одређене групе становништва, што је и економски и социјално неоправдано – а понекад су средства ишла и на покушаје санирања стварних и озбиљних проблема земље. Овако, међутим, не би смело да се управља јавним финансијама. Ад хок политике које нису произашле из темељних анализа могу бити само редак изузетак у фискалној политици, а никако правило (као што се тренутно дешава у Србији). Разлог за то је што су овакве мере обично недовољно ефикасне и скупе и самим тим немају капацитет да трајно реше проблеме на чије решавање су усмерене. С тим у вези, широко планирани дефицити за 2023. и наредне године из Стратегије отварају превелики простор Влади да фискалну политику настави да води „у ходу“ и на несистематичан начин, што би оваквим стратешким документима требало сузбијати, а не подстицати.

**Стратегија уопште није препознала проблеме у сектору пољопривреде који су у међувремену већ „санирани“ снажним повећањем подстицаја.** Веома добар пример несистематског, ад хок, вођења фискалне политике представља недавно усвојено издашно повећање подстицаја за пољопривреду. Ово повећање није било планирано буџетом за 2023, а у Нацрту Стратегије на који сад дајемо Мишљење проблеми у пољопривреди нису чак ни поменути. Овде се, дакле, могу јасно видети неке од фундаменталних слабости у вођењу фискалне политике у Србије. Наиме, озбиљни проблеми у сектору пољопривреде постоје већ дуже време. У последњих неколико година цене инпута за производњу снажно су порасле, а Влада је, притиснута другим проблемима, упоредо доносила одређене мере које су додатно оптерећивале пољопривреду (забрана извоза појединих пољопривредних производа током 2022. и дела 2023, предуго замрзавање продајних цена основних животних намирница у циљу контроле инфлације). Очигледан сигнал да је потребно унапређење пољопривредних политика били су и учестали протести пољопривредника током 2022. године. Међутим, уместо да се овај проблем још тада препозна и темељном анализом дође до одговарајућих решења која би била уграђена у званичне политике и документа Владе (Фискална стратегија и буџет за 2023. годину) – то се није десило. Тек крајем маја 2023. дошло се до изнуђеног решења (под притиском нових протеста пољопривредника) и то кроз снажно повећање подстицаја за пољопривреду које ће коштати буџет чак 360 млн евра. Ови велики издаци неће непосредно угрозити буџет у 2023. години (између осталог и зато што су друге ставке субвенција прешироко планиране), али је проблем могао да се реши далеко рационалније, буџетски одговорније и ефикасније, само да је Влада на време реаговала на јасне сигнале који су дуже време постојали.

**Постоје снажне индиције да је Србији потребно систематско унапређење социјалне политике, што Фискална стратегија не препознаје.** Сличну грешку као у

случају пољопривреде Влада не би смела да понови у социјалној политици. Компаративна анализа јасно показује да су издаци Србије за социјалну заштиту тренутно прениски – нижи су у односу на просек земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) за 0,5-1% БДП-а (иако је Србија знатно сиромашнија од ових земаља). Притом, ови буџетски издаци су на вишегодишњем тренду смањивања у односу на БДП, који се наставља и по пројекцијама из Стратегије (издаци за социјалну заштиту би по овим пројекцијама требало да се спусте на нови историјски минимум од 3,2% БДП-а у 2026. години). С друге стране, потреба за подршком најсиромашнијих грађана Србије сад је нарочито изражена јер су они изнадпросечно угрожени високом инфлацијом. У оквиру високе инфлације највећи раст цена имају храна и енергенти на које сиромашни грађани Србије одвајају највећи део својих прихода. Раст цена хране од почетка 2021. до маја 2023. износио је скоро 50%, а енергената око 35% (при чему у ову рачуницу још није укључено ново повећање цене електричне енергије и гаса из маја). Због такве структуре, инфлација за сиромашне грађане Србије знатно је већа од инфлације коју осећају богатији, а то садашњи систем социјалне заштите не може да препозна. Такође, ни помоћ Енергетски угроженим купцима која је „на папиру“ унапређена од 2023. није на прави начин заживела у пракси будући да ову помоћ не користи велики број домаћинстава који би за њу требало да буду квалификовани. Стога Фискални савет позива Владу да не чека да проблем даље ескалира већ да крене у систематску реформу система социјалне заштите која би била усмерена на проширење обухвата, повећање износа и ублажавање критеријума за исплату социјалних давања. Уз то, важан допринос смањењу неједнакости у Србији могла би да има пореска реформа која би ишла у смеру повећања прогресивности, али се ни она Стратегијом не планира.

**Неуређен систем зарада и запослености у јавном сектору прети да угрози рад важних сегмената државе – у конкретном случају Пореске управе.** Досадашња реформа Пореске управе која је почела 2015. могла би се у највећој мери оценити као успешна. У оквиру ње унапређено је управљање овом институцијом, успостављена је рационалнија организациона структура (смањен је прекомерни број експозитура), измештене су споредне активности на друге институције, уведене су електронске пореске пријаве и друго. Ефекат реформе Пореске управе на бољу наплату пореских прихода био је изузетан и управо то је био један од главних чинилаца који је омогућио успешну фискалну консолидацију. Анализа Фискалног савета, међутим, показује да је даљи рад Пореске управе угрожен мањком људских капацитета – тј. недовољним бројем и лошом структуром запослених. Тренутно у пореској администрацији Србије ради један запослени на 1.584 становника, док је просек упоредивих земаља ЦИЕ око 950 становника. Притом, број запослених у Пореској управи Србије на тренду је сталног и брзог опадања. У 2015. у Пореској управи је радило нешто преко 5.200 запослених, а на крају 2022. године тај број је већ пао на око 3.700. Највећи проблем је у инспекцијским службама где је попуњено свега око 55% систематизованих радних места. На све ове проблеме требало би додати и то да је скоро 50% запослених у Пореској управи Србије старије од 55 година. Урушавање људских капацитета Пореске управе, али и у неким другим деловима јавног сектора, може постати огроман проблем јавних финансија Србије, а то Стратегијом уопште није препознато. Због тога Фискални савет скреће пажњу Влади да уложи конкретнији напор у изградњу кадровских капацитета Пореске управе, али и у систематско уређење плата и запослености у јавном сектору.

**Стратегија напакон доноси нешто кредибилније најаве реформи и инвестиција у јавна предузећа из енергетског сектора, што сматрамо неопходним.** Лоше пословање неререформисаних јавних предузећа из енергетског сектора (ЕПС и Србијасгас) био је највећи фискални проблем у претходне две године. Држава је за покривање губитака ових предузећа од јесени 2021. закључно са мајем 2023.

интервенисала са чак око 3 млрд евра – од чега је преко 2,1 млрд евра била директна буџетска подршка, а остатак су чиниле државне гаранције на кредите за ликвидност овим предузећима. Фискални савет од самог избијања енергетске кризе основне разлоге за ове огромне трошкове види у домаћим а не у међународним чиниоцима. Другим речима: 1) да ЕПС није био урушен дугогодишњим лошим управљањем и мањком инвестиција; 2) да је Србијагас на време проширио и боље управљао постојећим складиштем гаса; и 3) да Влада није толико закаснила с потребним повећањем финалне цене гаса и електричне енергије – фискални трошкови за ова предузећа били би далеко мањи (ако би уопште и постојали). Суштинска промена у новој Стратегији је то што се сада први пут јасно препознају „структурне дубоко укоренење слабости енергетског сектора”, уместо да се, као досад, одговорност за све проблеме пребацује на светску енергетску кризу. Осим тога, направљени су први, засад само административни кораци у унапређењу управљања државним предузећима из енергетског сектора. ЕПС је променио правни статус из јавног предузећа у акционарско друштво и Влада је усвојила Закон о управљању предузећима у власништву државе (очекујемо да га ускоро усвоји и Скупштина). Фискални савет подржава активан приступ Владе у решавању огромних проблема домаћег енергетског сектора, али такође очекујемо да у наредним стратешким документима буду конкретније приказани планови најављених реформи и неопходних инвестиција у ЕПС и Србијагас.

## 2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ НАЦРТА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

**Највећи макроекономски изазов Србије тренутно је висока инфлација уз низак привредни раст.** Недуго након завршетка здравствене кризе, глобална и домаћа економија нашле су се пред новим изазовима. Снажно убрзање инфлације на светском нивоу уз нарочито висок раст цена енергената започели су још у другој половини 2021. кад је и привредни опоравак од здравствене кризе почео да се кочи. Затим је дошао рат у Украјини који је утицао на додатно погоршање макроекономских индикатора. Резултати које Србија остварује у оваквим околностима су мешовити и углавном се не разликују значајније од упоредивих земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Привредни раст Србије био је нешто бржи од просека земаља ЦИЕ у 2020. и 2021, али је онда у 2022. у Србији остварен лошији резултат од упоредивих земаља. Слично важи и за инфлацију која је крајем 2021. и током 2022. у Србији била нешто нижа од просека земаља ЦИЕ, али је сада, током прве половине 2023, раст цена у Србији бржи него у упоредивим земљама. Висока инфлација и низак привредни раст тренутно су главни макроекономски изазови за Србију и економска политика морала би пре свега да буде усмерена ка ублажавању ових проблема. Кад је конкретно фискална политика у питању, то између осталог значи даље и што снажније смањивање фискалног дефицита (делује дезинфлаторно), повећање изградње јавне инфраструктуре (подстиче привредни раст) и унапређење социјалне политике уз евентуално повећање давања за угрожене грађане.<sup>1</sup>

**Последња кретања у платном билансу, на тржишту рада, као и фискални токови, могу се у начелу оценити повољно.** Осим инфлације и привредног раста, већина других најважнијих макроекономских индикатора Србије задржала је потребну стабилност и поред веома изазовног глобалног окружења. Платнобилансна кретања била су привремено знатно погоршана током 2022. године. На то погоршање највише је утицао светски раст цена енергената (Србија је нето увозник енергената), што је додатно било појачано колапсом производње ЕПС-а због ког су морале да се увозе ванредно велике количине (скупе) електричне енергије. Зато је Србија у 2022. имала висок текући дефицит платног биланса од 6,9% БДП-а какав није био уобичајен у претходних десет година.<sup>2</sup> Међутим, с падом глобалних цена енергената, опоравком производње ЕПС-а, као и услед нешто блаже зиме, текући дефицит се већ почетком 2023. снажно умањило. У оквиру платнобилансних кретања, важно је истаћи и то да је и поред глобалних нестабилности задржан доста велики прилив страних директних инвестиција (СДИ) у Србију. СДИ су у 2022. биле 7,2% БДП-а, а настављају са солидним растом и у прва три месеца 2023. године. На тржишту рада, и поред успоравања привредног раста, наставља се благи раст запослености уз смањивање стопе незапослености. Стопа незапослености у 2022. пала је на 9,4% што је њен рекордно низак ниво за Србију (откад се ова стопа обрачунава на основу Анкете о радној снази). Зараде су остале стабилне, тј. у 2022. просечна плата имала је благи реални раст од 1,7%, а у прва три месеца бележи благи реални пад од 0,4% (услед додатног убрзања инфлације). Фискални токови такође се могу оценити као релативно стабилни и поред тога што је у 2022. остварен висок дефицит опште државе од 3,2% БДП-а. Међутим, главни извор овог дефицита били су ванредни трошкови за покривање губитака јавних предузећа из енергетског сектора (око 2,7% БДП-а) – а основни фискални токови били су углавном у реду тј. скоро избалансирани.

<sup>1</sup> У оквиру високе инфлације највећи раст цена бележе храна и енергенти што нарочито угрожава најсиромашније грађане Србије који на ове производе издвајају највећи део својих прихода.

<sup>2</sup> Од 2012. до 2021. у Србији је просечан дефицит текућег рачуна био нешто испод 5% БДП-а. Само једне године у посматраном периоду текући дефицит је био идентичан као у 2022. години (6,9% БДП-а), а у свим преосталим годинама био је нижи.

**Макроекономске прогнозе из нацрта Фискалне стратегије не доносе веће промене у односу на раније прогнозе Владе с краја прошле године.** У Нацрту Фискалне стратегије за 2024. (с пројекцијама до 2026. године) представљене су нове макроекономске прогнозе за Србију у кратком и у средњем року (Табела 1). Очекивано кретање најважнијих макроекономских индикатора је следеће: 1) предвиђа се раст БДП-а од 2,5% у 2023. години, а онда постепено убрзавање привредне активности до стопе од 4,3% у 2026. години; 2) просечна инфлација у 2023. прогнозирана је на 12,5%, онда се очекује њено веома снажно успоравање у 2024. на 4,9% и затим постепено враћање на средину циљног коридора НБС од 3% у 2026. години; 3) текући дефицит платног биланса у 2023. прогнозира се на нивоу од 5,3% БДП-а у 2023. и затим се очекује његов релативно стабилан ниво у средњем року од око 5% БДП-а. Кад се ове прогнозе упореде с претходним прогнозама Владе, из новембра 2022. године (Фискална стратегија за 2023. с пројекцијама до 2025. године), види се да нова Стратегија заправо не доноси веће промене. Прогнозе привредног раста остале су потпуно непромењене у односу на ранија очекивања, пројекција инфлације нешто је повећана, али само у 2023, а до једине значајније промене дошло је (оправдано) у прогнозама текућег дефицита платног биланса који је сад приметно умањен у односу на претходна очекивања (Табела 1).

**Табела 1. Србија: нове макроекономске прогнозе из нацрта Фискалне стратегије и промене у односу на претходну Стратегију**

	НАЦРТ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2024. (из маја 2023.)				РЕВИДИРАНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2023. (из новембра 2022.)		
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025
Раст БДП-а (%)	2,5	3,5	4,0	4,3	2,5	3,5	4,0
Просечна инфлација (%)	12,5	4,9	3,5	3,0	11,1	5,0	3,5
Номинални БДП (РСД)	8103,5	8773,6	9461,4	10148,4	8025,1	8776,3	9519,4
Салдо текућег рачуна платног биланса (% БДП)	-5,3	-5,2	-5,1	-4,7	-8,5	-6,7	-6,0

Извор: Министарство финансија

**Краткорочне прогнозе из Стратегије оцењујемо као оптимистичне, али то ипак не би требало да негативно утиче на фискалне резултате Србије.** Пре свега, требало би истаћи да је у тренутним глобалним околностима немогуће дати поуздане прогнозе макроекономских кретања ни у кратком, а поготово не у средњем року. Због тога и даље постоји могућност да ће се прогнозе Владе представљене у Стратегији на крају остварити. Међутим, узимајући у обзир кретање макроекономских индикатора почетком 2023, као и прогнозе релевантних међународних институција (ММФ, Европска комисија и други), стиче се утисак да су прогнозе из Стратегије у кратком року (за 2023. и 2024. годину) претерано оптимистичне. То конкретно значи да се Стратегијом прогнозира већи привредни раст и нижа инфлација у 2023. и 2024. него што би у овом тренутку било објективно очекивати. Добра околност је, међутим, то што оптимистично прогнозирање ипак не би требало да направи веће проблеме у планирању и вођењу фискалне политике. Ово се лако може илустровати на примеру наплате јавних прихода. Наиме, у случају да се оствари нижи привредни раст од прогнозираног (што тренутно делује врло могуће) то би за последицу имало мању наплату јавних прихода од плана. Међутим, ако у исто време и инфлација буде већа од очекивања (што је такође доста вероватно), то би онда компензовало први ефекат и јавни приходи би се остварили приближно у складу с буџетским планом. Слично се може извести и за јавни дуг (који се мери у односу на номинални БДП) као и за већину других фискалних агрегата.



**Раст БДП-а у 2023. лако би могао да буде 2% или нижи уместо прогнозираних 2,5%.** Стопа раста коју предвиђа Стратегија у 2023. од 2,5% заправо подразумева да ће највећи део привреде Србије у 2023. имати раст од око 2%, док ће 0,5 п.п. додатног раста да се обезбеди очекиваним опоравком пољопривреде од суше из 2022. године. Иако овако прогнозирана стопа раста БДП-а није претерано амбициозна, постоје индикације да ће привредни раст Србије у 2023. бити још нижи од очекиваног. На то пре свега упућују прелиминарни резултати из првог квартала 2023. године. По првој (флеш) процени РЗС-а међугодишњи раст БДП-а у првом кварталу износио је свега 0,7%. Дакле, да би се остварио планирани раст БДП-а од 2,5% биће потребно да у преостала три квартала просечан раст БДП-а буде 3-3,1% што је доста снажна промена тренда у односу на први квартал. Такође, и анализа кретања десезонираног БДП-а потврђује да је потребан веома снажан заокрет у привредним кретањима или да се појави неки ванредан чинилац до краја године да би се остварила прогноза из Стратегије. То још увек није искључено да ће се десити,<sup>3</sup> али оцењујемо да је ипак вероватније да ће стопа раста БДП-а Србије у 2023. бити до 2%.

**Релевантне међународне институције углавном су смањиле прогнозу раста БДП-а Србије у 2023. на око 2%, а у 2024. очекују раст БДП-а од око 3%.** За разлику од Министарства финансија Србије које је у новој Стратегији задржало непромењене прогнозе привредног раста Србије у кратком року какву је имало и на јесен 2022. године – релевантне међународне институције по правилу су на пролеће 2023. умањивале своје прогнозе привредног раста Србије. ММФ је тако смањио прогнозу раста БДП-а Србије у 2023. са 2,25 на 2%, Европска комисија са 2,4 на 1,9%, а ЕБРД са 3,3 на 2%. По последњим прогнозама међународних институција тренутно се очекује привредни раст Србије у 2023. од око 2%, а у 2024. од око 3%, што је нешто ниже од прогноза из Стратегије за ове године (Табела 2). Узимајући у обзир тренутне привредне трендове у Србији, као и прогнозе релевантних међународних институција закључујемо да су прогнозе раста БДП-а у кратком року из Стратегије умерено оптимистичне.

**Табела 2. Најновије прогнозе привредног раста Србије у 2023. и 2024. години**

	2023	2024
ММФ (април)	2.0	3.0
Европска комисија (мај)	1.9	3.0
Светска банка (април)	2.3	3.0
ЕБРД (мај)	2.0	3.5
<b>ПРОСЕК МЕЂ. ПРОГНОЗА</b>	<b>2.1</b>	<b>3.1</b>
Прогноза Мфин (мај)	2.5	3.5

Извор: ММФ, Европска комисија, Светска банка, ЕБРД, Мфин

**Стратегијом је планирана просечна инфлација у 2023. од 12,5% што предвиђа доста снажно успоравање инфлације у другој половини године.** У прва четири месеца 2023. просечна међугодишња инфлација износила је 15,8%. То значи да прогноза из Стратегије (просечна инфлација у 2023. од 12,5%) предвиђа заправо веома снажно успоравање раста цена у преосталом делу године. Конкретније, ова пројекција имплицитно значи да ће раст цена од краја априла до краја децембра 2023. приближно да буде 3,7%. Месечни раст цена који је у прва четири месеца 2023. износио у просеку 1,1% у преосталом делу године требало би да се спусти на 0,45% у просеку да би се остварила

<sup>3</sup> На пример, могуће је да ће у 2023. уместо просечне пољопривредне сезоне да се оствари ванредно добра сезона што би онда подигло стопу раста БДП-а на прогнозирани ниво од 2,5%. Међутим, објективне прогнозе не би требало да рачунају на овакве догађаје.

прогноза из Стратегије, што је веома снажан заокрет у тренду. Притом, у инфлацију до краја године требало би укључити и повећање цене енергије које се већ десило у мају (електрична енергија за 8% и гаса за 10%) као и најављено додатно повећање цене гаса од 10% у новембру, што чини прогнозу из Стратегије још теже остваривом. Анализа Фискалног савета показује да је овако велики заокрет у кретању инфлације (иако могућ) ипак мање вероватан и да би требало очекивати да ће просечна инфлација у 2023. вероватно бити нешто већа од прогноза из Стратегије.

**Просечан раст цена у Србији у 2023. вероватно ће бити око или нешто преко 13%.** Инфлација у Србији током 2023. неспорно успорава. На то непосредно указује месечни раст цена који је од почетка године до краја априла постепено успоравао. Месечна инфлација у јануару и фебруару била је 1,4%, у марту је смањена на 0,9%, а у априлу на 0,7%. Такође, и у упоредивим земљама ЦИЕ инфлација је већ неко време на тренду успоравања. Оно што је главно питање за оцену пројекција из Стратегије, дакле, није да ли ће успоравање инфлације у Србији да се настави, већ да ли ће оно бити баш толико снажно и нагло колико предвиђа Стратегија. Наша прелиминарна анализа показује да је у овом тренутку ипак било кредибилније да се просечна инфлација у Србији у 2023. прогнозира на око или нешто преко 13% (нарочито узимајући у обзир последњи раст цена енергената који тек треба да уђе у будућу инфлацију). Кад је прогноза просечне инфлације у 2024. из Стратегије у питању (4,9%), овде су кретања далеко мање извесна и тешко је поуздано оценити колико је ова пројекција реалистична. Наговештај да и у овој прогнози из Стратегије постоји одређени степен оптимизма дају последње прогнозе просечне инфлације релевантних међународних институција (ММФ и Европска комисија) за Србију које се крећу у распону од 5,3 до 5,9%.

**Средњорочне прогнозе из Стратегије требало би третирати као условне и индикативне и њих оцењујемо као тренутно најбоље могуће.** Као што је поменуто, израда кредибилних средњорочних макроекономских прогноза у потпуно непредвидивом глобалном окружењу тренутно је немогућа. Због тога би прогнозе изнете у Стратегији требало третирати као условне и индикативне, тј. као само један од више могућих сценарија. Основна претпоставка која се имплицитно користи за ове прогнозе је то да ће се време глобалне нестабилности завршити до 2025. и да ће онда привреда Србије поново почети да остварује сличне резултате какве је имала пре избијања здравствене кризе из 2020. године. То у основи значи привредни раст од око 4%, инфлацију од око 3% и текући дефицит платног биланса од око или нешто испод 5% БДП-а (Табела 1). С тим у вези, анализа Фискалног савета показује да су средњорочни макроекономски индикатори прогнозирани међусобно конзистентно и да се ове пројекције заиста не разликују много од резултата које је Србија имала у времену пре почетка глобалних нестабилности. Због тога оцењујемо да су средњорочне макроекономске прогнозе из Стратегије у основи у реду и да се могу користити као прелиминарни и индикативни оквир за пројекцију фискалних агрегата (фискални дефицит, јавни дуг у средњем року). Наравно, с пристизањем више информација у наредном периоду вероватно је да ће се изнете прогнозе мењати, али у садашњим околностима средњорочне прогнозе из Стратегије оцењујемо као најбоље могуће.

### 3. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ФИСКАЛНИХ ДЕФИЦИТА И ПРОЈЕКЦИЈЕ ЈАВНОГ ДУГА У СРЕДЊЕМ РОКУ

У нацрту Фискалне стратегије 2024-2026 Влада задржава постепену стабилизацију јавних финансија као крвни циљ фискалне политике у средњем року. Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину истиче као главно стратешко опредељење Владе постепено напуштање експанзивне фискалне политике која је вођена у претходних неколико година и стабилизацију јавних финансија Србије у средњем року. Након релативно високог прошлогодишњег фискалног дефицита од 3,2% БДП, у 2023. години планирано је његово незнатно умањење до нивоа од 3% БДП (у апсолутном износу заправо је реч о повећању за нешто преко 150 млн динара). Амбициозније обарање дефицита опште државе остављено је за период на који се непосредно односи нацрт Фискалне стратегије: у 2024. фискални дефицит би требало да се спусти на 2,2% БДП, док је за 2025. и 2026. годину предвиђено да мањак у буџету опште државе износи по 1,5% БДП. Према пројекцијама датим у овом документу, планирана путања дефицита омогућиће благо смањивање релативне задужености земље у овој и следеће три године. Укупни пад јавног дуга у средњем року требало би да износи нешто мање од 4 п.п. БДП – са 55,6% БДП на крају 2022. на 51,9% БДП у 2026. години. При изради средњорочног фискалног оквира Влада је евидентно водила рачуна да се усклади са општим фискалним правилима, која су измењена крајем прошле године и требало би да ступе на снагу почев од 2025. С обзиром на то да се очекује да ће јавни дуг Србије бити у распону 45-55% БДП, према новим правилима то значи да максимални дозвољен фискални дефицит износи 1,5% БДП – а то је управо ниво дефицита опште државе који се предвиђа за 2025. и 2026. годину. Иако је у оквирима законски постављених граница, Фискални савет оцењује да је средњорочни фискални оквир представљен у нацрту Фискалне стратегије 2024-2026 могао бити нешто штедљивији.

Нацртом Фискалне стратегије само је незнатно смањен планирани дефицит опште државе у 2023. години – са 3,3% БДП на 3% БДП. Припрема нацрта Фискалне стратегије 2024-2026. у првом кораку подразумева темељну ревизију фискалног плана за 2023. који је првобитно био израђен у новембру прошле године, како би се уважила текућа фискална кретања и ефекти нових политика које су у међувремену усвојене.<sup>4</sup> Детаљнија анализа и што је могуће прецизнија процена фискалног резултата у текућој години важна је између осталог и зато што је то полазна тачка за израду буџетских пројекција за период 2024-2026. Анализе Фискалног савета показују да иновирани фискални оквир за 2023. годину само у неким сегментима доноси промене које одражавају актуелна макроекономска и фискална кретања. Влада је у Нацрту препознала повољнија кретања на тржишту рада која доприносе бољој наплати пореза на зараде и доприноса за обавезно социјално осигурање, што је био кључни разлог да се укупни јавни приходи ревидирају навише за 76,6 млрд динара (око 650 млн евра). Јавни расходи ревидирани су навише у односу на план с краја прошле године за 57,6 млрд динара (непуних 500 млн евра) због очекиваног повећања јавних инвестиција, издатака за робу и услуге и делимичног укључивања трошкова недавних измена у политици пољопривредних субвенција. Према проценама Владе, збирни ефекат укључених

---

<sup>4</sup> Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину доноси једну важну позитивну промену у погледу обухвата сектора државе, будући да је он сада проширен за сопствене приходе које убирају здравствене установе, као и расходе који се из њих финансирају. Ова промена у односу на првобитни буџет за 2023. годину нема утицаја на планирани фискални дефицит (зато што су и приходи и расходи повећани у истом износу), али је врло важна са аспекта потпунијег сагледавања фискалних кретања на нивоу опште државе.

промена на фискални резултат у 2023. требало би да буде умањење дефицита у односу на првобитни план за 19 млрд динара (преко 150 млн евра). Другим речима, уместо првобитно предвиђених 3,3% БДП фискални дефицит у 2023. години према новим проценама требало би да износи 3% БДП.

**Иновирани фискални план за 2023. није уважио све битне промене које су се десиле након усвајања првобитног буџета крајем прошле године.** Фискални план за 2023. који је Влада представила у новембру прошле године предвиђао је смањење дефицита опште државе с тада процењиваних 3,8% БДП у 2022. на 3,3% БДП у овој години. Међутим, захваљујући бољој наплати јавних прихода у последњем тромесечју крајњи резултат у 2022. заправо је био бољи од очекиваног и фискални дефицит је износио 3,2% БДП (1,9 млрд евра). Ово побољшање почетне фискалне позиције није се у целости одразило на корекцију планираног дефицита у 2023. години. Уместо смањења за 0,5% БДП-а у односу на прошлогодишњи резултат иновираним планом предвиђено је да умањење фискалног дефицита у овој години износи свега 0,2% БДП, док се у апсолутном износу планирани мањак у буџету опште државе заправо повећава у односу на 2022. за нешто више од 150 млн евра. Вероватно најважнија промена коју нацрт Фискалне стратегије констатује, али је не квантификује, јесу фундаментална побољшања на међународном тржишту енергената чије су цене тренутно пале скоро на њихов преткризни ниво. Премда још увек постоји ризик да није реч о трајном побољшању, из угла овогодишњег буџета извесно је да ће актуелна ситуација и досадашња повећања цена енергената на домаћем тржишту знатно смањити потребу за буџетском подршком ЕПС-у и Србијагасу, за шта је било планирано 1,4% БДП. Очењујемо да Нацрт не уважава у довољној мери ни досадашње слабије извршење појединих јавних расхода, за које је Фискални савет процењивао да су још у првобитном плану за 2023. највероватније били прешироко буџетирани. То се нарочито односи на издатке за робу и услуге, који су Нацртом додатно увећани, а њихово досадашње извршење указује на то да се неће испунити ни првобитни план. Буџетски оквир за плаћања камата овом приликом није коригован, али задржавамо нашу пређашњу оцену да је највероватније превише конзервативан. Премда је за очекивати да ће ови буџетски издаци осетно да скоче у 2023. због оштрог раста каматних стопа по којима се Србија задужује (и раста варијабилног дела каматних стопа постојећих обавеза), сматрамо да је планирани скок за око 40 млрд динара (тј. за 37%) у односу на прошлогодишњи ниво прецењен.

**Узимајући у обзир текућа кретања и познате мере економске политике процењујемо да би фискални дефицит у 2023. могао да износи око 2% БДП-а.** Пројекције наплате јавних прихода у 2023. оцењујемо као кредибилне и оствариве у укупном износу, иако видимо могућност мањих одступања у оба смера на појединачним ставкама (код пореза на додату вредност, пореза на добит и непореских прихода).<sup>5</sup> Међутим, наше анализе које почивају на сагледавању досадашњих фискалних кретања и економских политика које је Влада до сад најавила и усвојила указују на то да би јавни расходи у 2023. могли да буду за близу 80 млрд динара (око 1% БДП) мањи од плана из нацрта Фискалне стратегије.<sup>6</sup> Практично половину ових уштеда (око 40 млрд динара) очекујемо на буџетским позајмицама, будући да су оштар пад цена енергената на међународном тржишту, њихова поскупљења на домаћем тржишту и нешто повољнији трендови у производњи и потрошњи електричне енергије током протекле зиме знатно смањили потребу за буџетском подршком ЕПС-у и Србијагасу. Друга расходна ставка на којој видимо могућност за значајне уштеде у овој години су издаци за робу и услуге, који

<sup>5</sup> За детаљнију анализу видети поглавље 4: Оцена јавних прихода у Нацрту Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

<sup>6</sup> За детаљнију анализу видети поглавље 5: Оцена јавних расхода у Нацрту Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

би могли бити мањи од плана за око 30 млрд динара. Већ смо поменули да је и буџетски оквир за трошкове камата по нашем мишљењу прешироко постављен, а стварни издаци могли би бити мањи за 12-15 млрд динара. Буџетска ставка на којој очекујемо нешто веће пробијање плана су субвенције (за 13 млрд динара), будући да нови план није укључио трошкове за пољопривредне подстицаје које је Влада накнадно усвојила. Имајући све то у виду, процењујемо да у оквиру Нацртом планираног дефицита опште државе од 3% БДП постоји нерасподељени фискални простор реда величине око 1% БДП (скоро 700 млн евра).

**Влада у Нацрту имплицитно помиње постојање фискалног простора у 2023. години, али га не квантификује нити прецизира како ће се та средства користити.** У нацрту Фискалне стратегије 2024-2026 постоје места на којима Влада такође истиче могућност да извршење појединих расходних ставки буде мање него што је тренутно планирала, што би имплицирало нижи фискални дефицит од 3% БДП. Остављање фискалног простора за евентуалне интервенције државе у поприлично неизвесним временима начелно јесте добра буџетска пракса, међутим, Фискални савет сматра да је то потребно урадити на транспарентнији начин. Најпре би требало квантификовати расположив фискални простор као разлику између циљаног дефицита и резултата који се очекује на основу ажурираних буџетских пројекција, а затим макар оквирно дефинисати приоритете за које ће се та новчана средства користити. Подсећамо на то да је Влада овај приступ већ била усвојила приликом израде Фискалне стратегије за период 2017-2019<sup>7</sup>, што је Фискални савет у свом мишљењу на тај документ истакао као позитиван искорак. У нацрту Фискалне стратегије 2024-2026. то није учињено, што сматрамо већим пропустом овог документа, имајући у виду да је реч о великим нераспоређеним буџетским средствима које процењујемо на око 1% БДП (близу 700 млн евра). Наиме, тренутно је немогуће рећи да ли ће се та средства трошити првенствено у случају појаве ванредних околности, што би било потпуно оправдано, или ће се дискреционо користити за финансирање ад хок политика Владе у наставку године, чиме би се довео у питање кредибилитет буџетског процеса. Имајући у виду то да је један од главних макроекономских изазова Србије висока инфлација, став Фискалног савета је да постоје чврсти економски аргументи за додатно умањење дефицита у овој години до нивоа од око 2% БДП.<sup>8</sup> Део фискалног простора свакако би се могао искористити за јачање социјалне заштите финансијски угрожених грађана, који су најтеже погођени високом инфлацијом, будући да су у оквиру просечне потрошачке корпе у претходном периоду највише поскупела основна средства за живот – пре свега прехранбени производи и енергенти.

**Планирано умањење фискалног дефицита у средњем року оцењујемо као кредибилно, делом и због тога што није превише амбициозно.** Нацртом Фискалне стратегије 2024-2026 на крају периода предвиђа се упола нижи дефицит опште државе у односу на планирани мањак у 2023. Након овогодишњих 3% БДП, Влада за 2024. планира смањење фискалног дефицита на 2,2% БДП и затим његово обарање на 1,5% БДП у 2025. и 2026. Премда је на први поглед реч о релативно великом фискалном прилагођавању, детаљнија анализа буџетских кретања у 2023. показала је да би дефицит у овој години врло лако могао да буде приметно испод планираних 3% БДП уколико изостану нека

<sup>7</sup> Видети Фискалну стратегију за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину, страна 48.

<sup>8</sup> Тренутно постоји општи консензус међу економистима и креаторима економских политика да је за обуздавање галопирајуће инфлације поред рестриктивних мера монетарне политике потребно и дезинфлаторно деловање фискалне политике. Због тога је нарочито важно да Влада у 2023. не спроводи мере неселективног давања помоћи широком групама становништва без обзира на њихов материјални положај (што се често дешавало у претходних неколико година) које директно доприносе јачању инфлаторних притисака у домаћој економији.

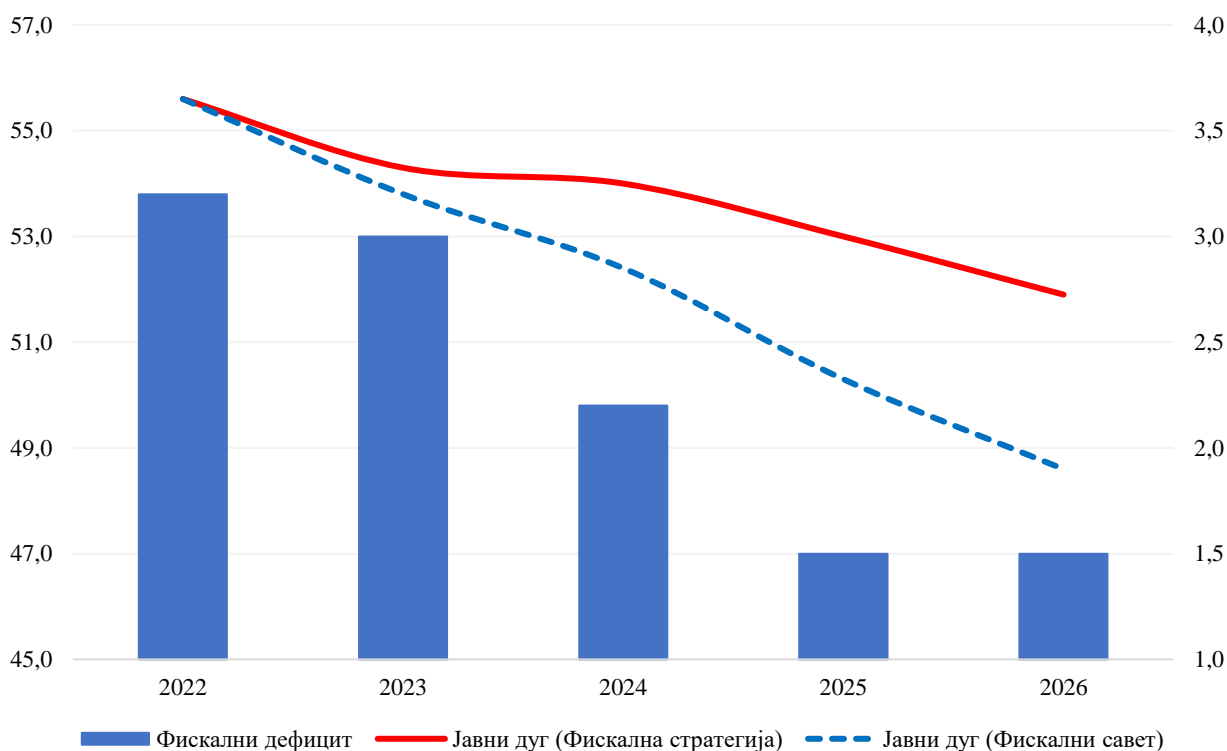
непријатна изненађења. Притом, овогодишњи фискални дефицит садржи око 1% БДП буџетских дотација за енергетска предузећа, за које се очекује да ће ишчезнути до 2025. године. Другим речима, основни дефицит буџета опште државе већ је на нивоу 1-1,5% БДП, због чега је решавање проблема у ЕПС-у и Србијагасу практично једини предуслов за достизање циљаног фискалног дефицита у средњем року. Кредибилитету постављених циљева доприноси и чињеница да су поједине буџетске ставке планиране прилично конзервативно (нпр. раст трошкова за камате за чак 0,9% БДП до 2026. године), што указује на то да је Влада оставила одређени фискални простор и у кратком и у средњем року. Скрећемо пажњу на то да је нацрт Фискалне стратегије 2024-2026 у основи мање амбициозан у односу на претходне стратегије у погледу циљаног дефицита у средњем року. Наиме, закупавањем фискалног дефицита на законски максимално дозвољеном нивоу у 2025. и 2026. (1,5% БДП) Влада је направила отклон од пређашњег става да пожељан средњорочни ниво дефицита за Србију износи око 0,5% БДП, што је имало подршку и Фискалног савета.<sup>9</sup>

**Влада очекује смањење релативног нивоа јавног дуга у средњем року, које би уз дате макро-фискалне параметре могло да буде веће од пројекција изнетих у Нацрту.** Полазећи од планиране путање дефицита и претпостављених макроекономских кретања Влада је у нацрту Фискалне стратегије 2024-2026 изнела очекивано кретање јавног дуга у средњем року. Према тој пројекцији, јавни дуг Србије постепено ће се смањивати са 55,6% БДП, колико је износио на крају прошле године, на 51,9% БДП у 2026. – укупно дакле за 3,7 п.п. БДП (Графикон 1). Међутим, слично као у претходној Фискалној стратегији, оцењујемо да би уз експлицитно дате макро-фискалне параметре у Нацрту требало очекивати нешто бржи пад релативне задужености земље него што то Влада процењује. Нарочито је сумњиво то што се према званичним пројекцијама јавни дуг у 2024. готово не смањује уопште, упркос томе што се у тој години планира приметно обарање фискалног дефицита (са 3 на 2,2% БДП), убрзање привредног раста (са 2,5% на 3,5%), а експлицитно се не очекује израженије слабљење динара. Једно од објашњења за необично кретање јавног дуга у 2024. могло би да буде појачано издавање државних гаранција на задуживање јавних предузећа, али о томе нема речи у овом документу. Наше независне пројекције кретања јавног дуга у средњем року, које се делом ослањају на познате макро-фискалне претпоставке из Нацрта, указују на то да би јавни дуг Србије у 2026. требало да падне на ниво од око 49% БДП. Сматрамо да је у овом тренутку најважније то што не постоји суштинско неслагање око кретања јавног дуга, који ће у одсуству већих поремећаја врло вероватно бити на силазној путањи у наредним годинама. Међутим, пошто постоји приметна разлика од око 3 п.п. БДП у односу на званичну пројекцију, позивамо Владу да у ревидираној Фискалној стратегији за период 2024-2026. детаљније образложи претпоставке које је користила при изради пројекције кретања јавног дуга у средњем року.

---

<sup>9</sup> Видети Фискалне стратегије које је Влада усвајала у периоду 2017-2019, у којима је као средњорочни циљ фискалне политике постављан релативно низак дефицит опште државе од 0,5% БДП.

**Графикон 1. Јавни дуг (лева оса) и фискални дефицит (десна оса) Србије (у % БДП), 2022-2026**



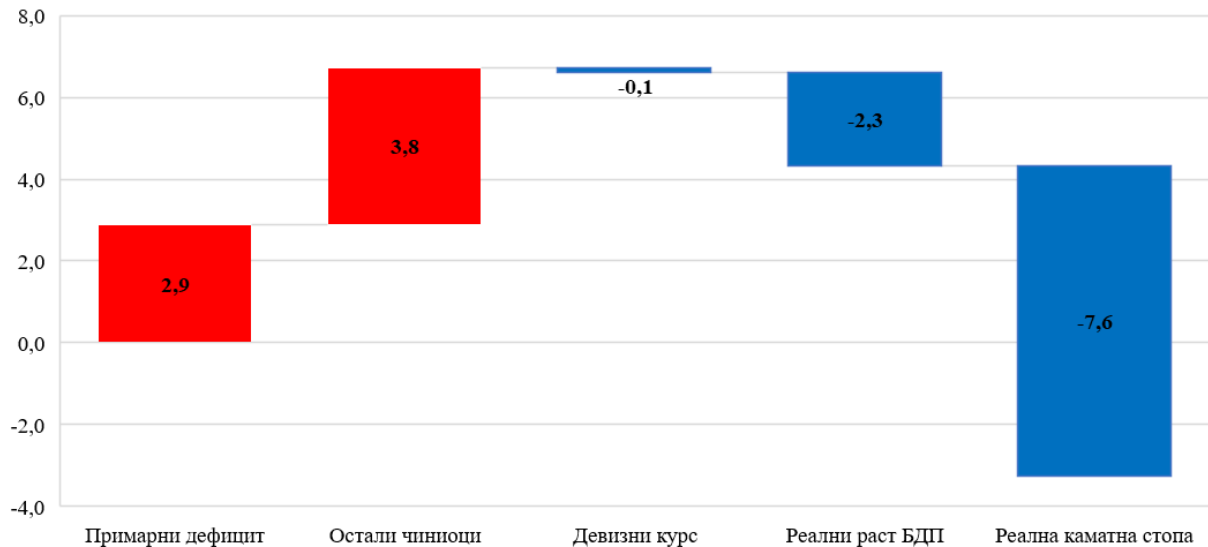
Извор: Нацрт Фискалне стратегије 2024-2026 и обрачун Фискалног савета

**Смањење јавног дуга у средњем року добија још више на важности у условима снажног погоршања услова задуживања, нарочито за земље у развоју.** Снажан раст инфлације током прошле и ове године има бројне негативне последице на привредну активност и животни стандард грађана. Ипак, нагло убрзање инфлације у првом таласу имало је повољан утицај на јавне финансије многих земаља, што се између осталог односи и на значајно обезвређивање обавеза које улазе у јавни дуг током 2022. и 2023. Слично важи за Србију – појединачно најважнији чинилац који доприноси обарању релативне задужености земље у прошлој и овој години управо је веома висока инфлација, што се на Графикону 2 види као дубоко негативан допринос реалне каматне стопе кретању јавног дуга.<sup>10</sup> Међутим, тај привремено позитиван утицај високе инфлације на фискалне агрегате највећим делом ишчезава током ове године, а њене последице постају терет за јавне финансије Србије у средњем року. Наиме, у међувремену је дошло до рапидног раста каматних стопа, нарочито за земље у развоју попут Србије, што ће се у наредним годинама неповољно одразити на трошкове сервисирања јавног дуга. У нацрту Фискалне стратегије 2024-2026 види се да Влада то и очекује, а према њеним проценама трошкови за камате би требало да порасту са 1,5% БДП у 2022. на чак 2,4% БДП у 2026. – односно за више од 800 млн евра по тренутном девизном курсу. Већ смо раније истакли да Фискални савет има резерве према Владиној средњорочној пројекцији расхода за камате и да сматрамо да повећање ипак не би требало да буде толико драстично. Међутим, то свакако добро илуструје како и релативно прихватљив ниво јавног дуга од нешто преко 50% БДП практично преко ноћи може постати огроман терет за буџет

<sup>10</sup> Реална каматна стопа израчунава се као разлика између просечне номиналне каматне стопе на јавни дуг Србије и инфлације. С обзиром на то да се током ове две године очекује релативно благо повећање просечне номиналне каматне стопе, велики допринос реалне каматне стопе обарању јавног дуга искључиво је последица веома високе инфлације, како у Србији, тако и у међународном окружењу.

државе. Илустрације ради, повећање издатака за камате за преко 800 млн евра које Влада очекује до 2026. по износу је једнако трошковима изградње Моравског коридора, тренутно једног од највећих инфраструктурних пројеката у Србији.

**Графикон 2. Доприноси појединачних чинилаца кретању јавног дуга Србије у 2022. и 2023. години (у п.п. БДП)**



Извор: Обрачун Фискалног савета.

Напомена: Чиниоци који доприносе повећању јавног дуга током 2022. и 2023. године су примарни фискални дефицит и група осталих чиниоца од којих издвајамо пораст новчаних депозита државе, издате гаранције и промене девизних курсева унутар године (првенствено америчког долара). Допринос номиналног девизног курса је био готово неутралан, а подразумева пондерисани просек кретања свих валута у којима се Србија задужује. Упркос релативно скромном реалном расту БДП у ове две године овај чинилац је ипак допринио смањењу релативне задужености. Реална каматна стопа се израчунава као разлика између просечне номиналне каматне стопе на јавни дуг и инфлације. Њен велики допринос смањењу јавног дуга Србије током ове и прошле године готово искључиво је последица веома високе инфлације, будући да се очекује умерено повећање просечне номиналне каматне стопе.



#### 4. ОЦЕНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2024. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2025. И 2026. ГОДИНУ

##### 4.1. Оцена планираних јавних прихода у 2023. години

Процењује се да ће јавни приходи у 2023. години бити виши од првобитног плана за око 0,9% БДП-а, пре свега, због погоднијих кретања на тржишту рада и укидања мере привременог смањења акциза. У Нацрту Фискалне стратегије пројектује се да ће јавни приходи у 2023. години износити 3.390 млрд динара, што је за око 77 млрд динара више од иницијалног фискалног плана (видети Табелу 3). Порески приходи ће према актуелним проценама надмашити план за око 65 млрд динара, доминантно као последица погоднијих трендова на тржишту рада од иницијално процењених. Наиме, виши номинални раст зарада и запослености тј. масе зарада ће се прелити на вишу наплату доприноса и пореза на доходак (укупан ефекат око 45 млрд динара). Поред тога, укидање привременог смањења акциза на нафтне деривате од почетка маја довешће до виших прихода од око 16 млрд динара, а са новим информацијама о профитабилности привреде у претходној години повећава се план пореза на добит предузећа за 7 млрд динара. Нацртом Фискалне стратегије једино су смањене пројекције за приходе од царина (за 3 млрд динара), док пројекција прихода од ПДВ-а није промењена у односу на иницијални план. Према до сада доступним информацијама непорески приходи ће бити виши од иницијалног плана за око 11 млрд динара, услед повећања путарина од почетка априла, али и генерално боље наплате редовних непореских прихода.

Пројекције јавних прихода за 2023. годину сматрамо начелно одговарајућим. У давању мишљења на Предлог буџета за 2023. годину изнели смо оцену да су приходи нешто конзервативније планирани, али да је такав приступ оправдан у условима неизвесних кретања. По завршетку првог квартала 2023. године, на основу досадашњих макроекономских трендова и реализације прихода, могуће је са већим степеном сигурности ревидирати иницијалне пројекције наплате јавних прихода. Ажуриране планове сматрамо генерално одговарајућим, иако се уочава могућност да поједине ставке одступе од тренутних процена. Наиме, постоји ограничен ризик да наплата прихода од ПДВ-а буде нешто нижа, док с друге стране, не искључујемо могућност да порез на добит и непорески приходи буду нешто виши. С обзиром на то да су ови ризици избалансирани, не очекујемо да реализација укупних јавних прихода осетно одступи од плана.

Табела 3. Ревидирана процена јавних прихода за 2023. годину

У млрд динара	Буџет за 2023.*	Ревидирана процена 2023*	Разлика	Разлика (у % БДП-а)
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	<b>3.312,9</b>	<b>3.389,5</b>	<b>76,6</b>	<b>0,9</b>
1. Порески приходи	2.936,1	3.001,7	65,6	0,8
Порез на доходак грађана	325,3	333,0	7,7	0,1
Порез на добит правних лица	212,2	219,2	7,0	0,1
ПДВ	865,0	865,0	0,0	0,0
Акцизе	332,1	348,1	16,0	0,2
Царине	86,0	82,6	-3,4	0,0
Остали порески приходи	106,8	107,3	0,5	0,0
Доприноси	1.008,7	1.046,5	37,8	0,5
2. Непорески приходи	323,3	334,3	11,0	0,1
3. Донације	53,5	53,5	0,0	0,0

\*Кориговани непорески приходи за укључивање сопствених прихода здравствених установа  
Извор: Министарство финансија, Нацрт Фискалне стратегије за 2024-2026. годину

**Приходи од доприноса и пореза на доходак премашиће иницијалне планове за око 45 млрд динара, као последица бржег раста маса зарада од раније процењеног.** При изради буџетских планова за 2023. годину Министарство финансија је користило претпоставке о расту масе зарада (производ номиналног раста зарада и запослености) од око 15-16% <sup>11</sup>, што смо у том тренутку оценили као најбоље могуће. Последњи подаци Републичког завода за статистику показују да су трендови на тржишту рада бољи од очекиваних. Наиме, у првом кварталу 2023. године остварен је номинални раст зарада од 15,5% и раст регистроване запослености од преко 3%. Под претпоставком да се слични трендови на тржишту рада наставе до краја године, укупна маса зарада, која је пореска основица за наплату пореза на зараде и доприноса, оствариће раст од скоро 19%. Имајући у виду постојеће трендове ажуриране су пројекције прихода од доприноса за око 38 млрд динара и порез на зараде око 5 млрд динара. Осим тога кориговане су процене за остале порезе на доходак <sup>12</sup> за око 2 млрд динара, првенствено као резултат више реализације ових прихода у 2022. од раније предвиђене, што се преко ефекта базе прелива и на виши наплаћени износ у 2023. години. Имајући у виду постојеће трендове на тржишту рада констатујемо да је изнета процена одговарајућа и достижна.

**План прихода од акциза повећан је за око 16 млрд динара, услед престанка важења привременог смањења акциза на деривате нафте.** Првобитним буџетским планом очекивало се да ће приходи од акциза у 2023. години износити око 332 млрд динара. Оваква процена полазила је од претпоставке да ће целе године важити смањење акциза на нафтне деривате од 10% и да неће бити редовног повећања других акциза по основу општег кретања цена (инфлације) у 2022. години. Нацртом Фискалне стратегије ревидирана је процена за акцизне приходе – план је повећан на 348 млрд динара, односно за 16 млрд динара, као последица укидања привременог смањења акциза на нафтне деривате, док се за остале категорије (акцизе на дуванске прерађевине, електричну енергију, алкохол и кафу) првобитне пројекције нису мењале. Ревидирани план прихода од акциза сматрамо реалистичним и остваривим имајући у виду кретања у првом кварталу и процењене ефекте враћања акциза на редовне (преткризне) нивое.

**Од почетка маја 2023. године укинута је мера привременог смањења акциза на деривате нафте, која је била на снази од марта 2022. године.** Подсећамо да је услед раст цена нафте на међународном тржишту Влада од почетка 2022. године применила неколико механизма да ублажи раст малопродајних цена нафтних деривата у Србији. Између осталог, <sup>13</sup> у марту 2022. године искоришћена је могућност привременог смањења акциза на нафтне деривате за 20%, које је затим неколико пута модификовано, а од августа 2022. године важило је умањење од 10% (видети Графикон 3). Као што смо већ претходно навели, фискалним планом за 2023. годину било је предвиђено да ће смањење од 10% важити и током целе текуће године. Међутим, услед стабилизације цена енергената на међународном тржишту, мера је ублажена у марту – смањење акциза је кориговано на 5% и важило је закључно са 30. априлом. Према томе, престанком примене ове мере од почетка маја 2023. године поново важе износи акциза који су били на снази

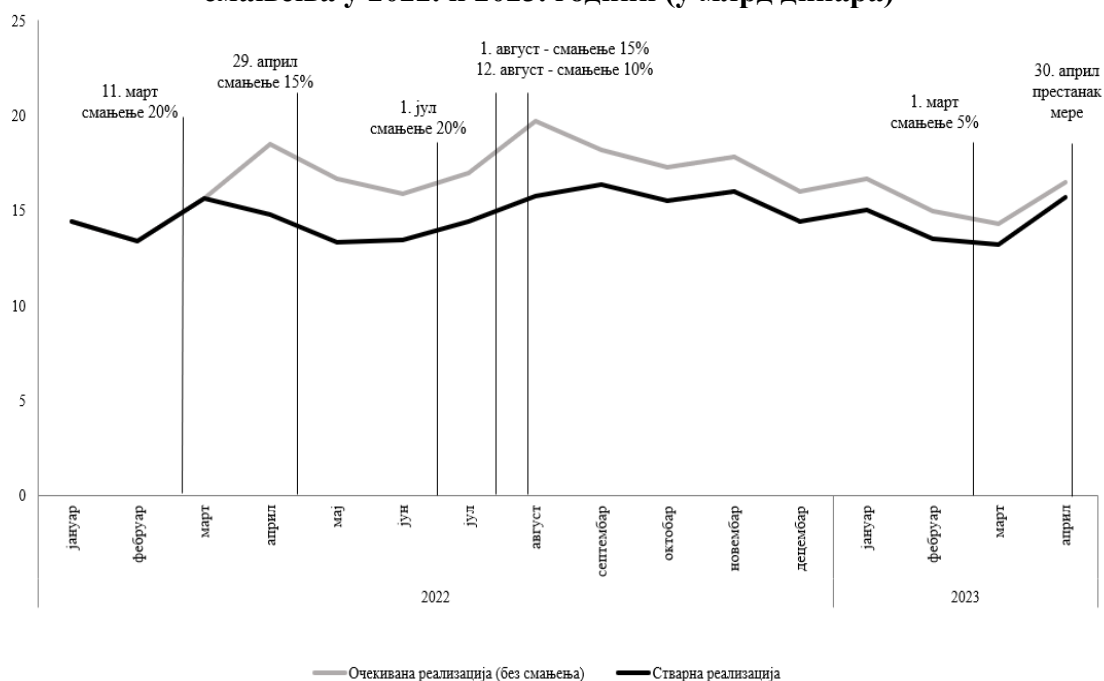
<sup>11</sup> Скрећемо пажњу да Министарство финансија није експлицитно навело претпоставке о будућем кретању на тржишту рада (просечан раст запослености и зарада), али се до овог броја могло доћи посредно из пројекција јавних прихода.

<sup>12</sup> Остали порези на доходак обухватају порезе на приходе од имовине као што су дивиденде, издавање непокретности, капитални добици, затим порезе на приходе од самосталне делатности, годишњи порез на доходак грађана, порез на приходе од ауторских права, порез на друге приходе.

<sup>13</sup> Прво, изостало је редовно годишње усклађивање износа свих акциза за остварену инфлацију претходне године. А затим, почетком фебруара донета је Уредба о ограничењу висине цена нафтних деривата, која је још неколико пута до сада модификована и продужавана.

почетком 2021. године, будући да у 2022. и 2023. години није било редовног усклађивања акциза за износ остварене инфлације претходне године.

**Графикон 3. Наплата прихода од акциза на нафтне деривате и мере привременог смањења у 2022. и 2023. години (у млрд динара)**



Извор: Обрачун Фискалног савета

**Премда је још увек рано за прецизне процене, сматрамо да је последњи план пореза на добит остварив.** У Нацрту Стратегије коригована је процена наплате пореза на добит у 2023. години на 219,2 млрд динара, што је повећање за 7 млрд у односу на иницијални фискални оквир. Пракса ранијих година је била да се до предаје завршних финансијских рачуна (крајем јуна) не мења оригинални план. Сада, Министарство финансија наводи да услед тренда више наплате у првом кварталу и приспелих информацијама о оствареној добити појединих предузећа, има основа да се са вишом извесношћу ревидира иницијални план. Наглашавамо да се и даље не знају поуздани подаци о профитабилности целе привреде, јер је крајњи рок за предају финансијских извештаја и уплату пореза на добит 30. јун 2023. године. Дакле, изнета пројекција пореза на добит генерално се може сматрати коректном имајући у виду тренутно доступне податке, али не искључујемо могућност да укупна наплата буде и нешто виша од тренутно процењене.

**Пројекција прихода од ПДВ-а задржана је на иницијалном нивоу, иако је наплата у првом кварталу нешто нижа од очекиване.** Приходи од ПДВ-а у прва четири месеца наплаћени су у износу 264,2 млрд динара, што представља повећање од око 5% у односу на исти период прошле године. Буџетски план, међутим, предвиђа наплату ових прихода у износу од 865 млрд динара, и подразумева међугодишње повећање од око 11%. Премда смо иницијалну буџетску процену сматрали нешто конзервативнијом имајући у виду тада претпостављен номинални раст потрошње (око 14%), сада имамо дозу резерве да ли ће се првобитни план остварити. Наиме, иако процена кретања номиналне потрошње Министарства финансија није осетније ревидирана – износи око 15% (реални раст потрошње 2,2% и инфлација 12,5%), наплата у прва четири месеца је разлог за опрез. Међутим, у Нацрту стратегије задржана је иницијална пројекција прихода од ПДВ-а, јер се, како је образложено, очекује да се у другој половини години постојећи трендови осетније промене – да успоре инфлаторни

притисци и да се опорави реална потрошња. С обзиром на то да је тешко проценити да ли ће се и у којој мери трендови променити у остатку године, истичемо да је потребна доза опреза и додатне анализе о кретању прихода од ПДВ-а. Превасходно у смислу да ли су постојали одређени ванредни трендови у кретању потрошње током претходног периода (нпр. куповина из предострожности, промењена структура потрошње), да ли се ефикасност наплате смањила и слично.

**Приходи од царина кориговани су наниже, пре свега због успоравања увоза.** Нацртом Фискалне стратегије ревидиран је план прихода од царина на 82,6 млрд динара, што је смањење од преко 3 млрд динара у односу на оригинални буџетски план за 2023. годину. Приликом пројекција прихода од царина Министарство финансија полази од процена о кретању увоза, структури увоза и девизном курсу. У односу на иницијални буџетски план смањена је процена реалног раста увоза на 3,8% (претходна процена је била 4%). Такође, и структура увоза нешто је другачија од очекиване – мање су потребе за увозом енергената. На крају, и увозне цене су нешто ниже него што се крајем прошле године очекивало. Дакле, имајући у виду измењено макроекономско окружење сматрамо да је коригован план прихода до царина кредибилан.

**Непорески приходи повећани су услед раста путарина, али и тренда нешто више наплате редовних непореских прихода.** У Фискалној стратегији процењује се да ће непорески приходи у 2023. години износити 334 млрд динара, што је за 11 млрд динара више од буџетског плана. Кориговање непореских прихода последица је очекиване веће наплате редовних непореских прихода (различите накнаде, таксе, новчане казне, приходе од продаје добара и услуга, приходе од продаје нефинансијске имовине и остале приходе). *Прво*, већи део овог износа дугује се нешто вишој наплати крајем прошле године (тзв. ефекат базе) и наставку више наплате од очекиване у прва четири месеца 2023. године. *Друго*, део предвиђеног раста, образлаже се повећањем путарина (*посебна накнада за употребу државног пута, његовог дела или путног објекта*) од почетка априла у износу од 14% за све категорије возила (односно 8% у случају поседовања уређаја за електронску наплату), које нису биле планиране приликом израде иницијалног фискалног оквира за 2023. годину. Будући да је прошле године од наплате путарина прикупљено укупно 34,5 млрд динара, а имајући у виду и сезоналност ових прихода, сматрамо да је реалистично је очекивати да би ови приходи у 2023. години могли бити већи за око 3-4 млрд динара од иницијалног плана. Ванредни непорески приходи нису промењени у односу на оригинални план. Наиме, ову групу чине уплате дела добити и дивиденде предузећа у државном власништву, приходи од Агенције за осигурање депозита и друго. Премда не искључујемо могућност да наплата и ових прихода буде нешто виша, опрезно буџетирање налаже да се у планове укључују само приходи који се могу очекивати са виским степеном извесности, а сви остали једнократни и неизвесни тек након што се наплате.

#### 4.2. Оцена средњорочних пројекција јавних прихода

**Пројекције јавних прихода у средњем року генерално су у складу са очекиваним макроекономским кретањима.** Нацртом Фискалне стратегије за период 2024-2026. године пројектује се благо смањење јавних прихода у процентима БДП-а – са процењених 41,8% БДП-а у 2023. години на 41,4% БДП-а у 2026. години (погледати Табелу 4). Изнети трогодишњи план предвиђа да ће се порески приходи повећати кумулативно за 0,3 п.п БДП-а, а смањити непорески приходи за 0,3 п.п БДП-а и донације за 0,4 п.п. БДП-а. Повећање пореских прихода доминантно је последица очекиваних макроекономских кретања на тржишту рада. Процењује се да ће у 2023. години приходи од доприноса и пореза на доходак заједно износити 17% БДП-а, а на крају 2026. године

18% БДП-а, а то значи и да се у средњем року предвиђа бржи раста масе зарада од номиналног раста БДП-а. С друге стране, раст пореских прихода биће ублажен смањењем учешћа пореза на добит (за 0,3 п.п БДП-а), за који се планира ванредно висока наплата у 2023. години. Додатно, очекује се и постепено смањење учешћа прихода од акциза (око 0,5 п.п. БДП-а) као последица стабилне потрошње нафтних деривата и постепеног пада потрошње дуванских производа. Раст приватне потрошње која прати раст БДП-а доводи до стабилног учешћа наплаћених прихода од ПДВ-а. За непореске приходе пројектује се да ће у 2026. години бити за око 0,4 п.п нижи у односу на очекивани ниво у 2023. години, услед њихових реално непромењених износа и раста БДП-а. Приливи од донација ће се смањити пошто је њихов ниво привремено виши у 2023. години због ванредних енергетских донација од ЕУ (око 0,3 % БДП-а), те се очекује враћање на њихове уобичајене нивое. Очењујемо да су изнете пројекције јавних прихода одговарајуће, што значи да су генерално добро усклађене са изнетим макроекономским прогнозама.

**Табела 4. Јавни приходи планирани Фискалном стратегијом 2024-2026. годину**

у % БДП-а	Процена	Пројекција			Кумулативно смањење 2026-2024
	2023	2024	2025	2026	
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	<b>41,8</b>	<b>41,5</b>	<b>41,5</b>	<b>41,4</b>	<b>-0,4</b>
1. Порески приходи	37,0	37,1	37,2	37,3	0,3
Порез на доходак грађана	4,1	4,1	4,2	4,3	0,2
Порез на добит правних лица	2,7	2,6	2,5	2,4	-0,3
ПДВ	10,7	10,7	10,7	10,7	0,0
Акцизе	4,3	4,2	4,0	3,8	-0,5
Царине	1,0	1,1	1,1	1,1	0,1
Остали порески приходи	1,3	1,3	1,3	1,2	-0,1
Доприноси	12,9	13,2	13,4	13,7	0,8
2. Непорески приходи	4,1	4,1	3,9	3,8	-0,3
3. Донације	0,7	0,4	0,4	0,3	-0,4

Извор: Министарство финансија, Нацрт Фискалне стратегије за 2024-2026. годину

**И даље су изражене глобалне макроекономске неизвесности, који би се могле прелити на нижу наплату јавних прихода.** У претходном делу детаљно је образложено да су макроекономске пројекције изнете у Нацрту Фискалне стратегије кредибилне и из ове перспективе најбоље могуће (видети Поглавље 2). У претходне три године готово све макроекономске и фискалне пројекције рађење су у условима високе неизвесности – прво пандемија, затим сукоб у Украјини, енергетска криза. Сада међутим, постоји страх од успоравања привредних активности у Европи, као и у којој мери би се ово могло пренети на привредна кретања у Србији. Конкретно, ово значи да је могуће да пројектовани привредни раст, снижавање инфлације и стабилна кретања на тржишту рада у средњем року буду нешто другачији од тренутно процењених. Неизвесности у погледу макроекономских трендова се, преко пореских основица, пресликавају на очекивану наплату пореских прихода. Осим тога, не искључују се могућности и одређених привремених фискалних мера као што је било смањење акциза током 2022. године и у првом кварталу 2023. године, да би се ублажио раст малопродајних цена нафтних деривата. Дакле, пројекције изнете у Фискалној стратегији јесу тренутно најбоље могуће, а ризик да реализација одступи од планиране првенствено потиче од потенцијалних (непредвиђених) измена општих привредних кретања.

**Потенцијалне нове пореске политике и ефекти борбе против сиве економије могли би утицати на нешто другачији тренд наплате јавних прихода у средњем року.** У Нацрту Стратегије пројекције јавних прихода рађене су под претпоставком

непромењених пореских политика, али, слично као и претходних година, постоји најав да ће се у складу са расположивим фискалним простором тежити даљем смањењу пореског оптерећења рада. Према томе, ако се у међувремену дефинишу нове политике смањења пореског оптерећења зарада наплата прихода од пореза на доходак и/или доприноса могла би бити нешто нижа од приказане у Табели 4. Мимо тога, не искључујемо могућност да ће у наредном периоду бити додатних измена пореских закона са одређеним фискалним импликацијама. На крају, све пројекције пореских прихода рађене су под претпоставком константног обима сиве економије, као што добра буџетска пракса и налаже. Уколико се интензивира спровођење системских мера за сузбијање сиве економије потенцијални ефекти би били додатни раст прихода од ПДВ-а, доприноса и/или пореза на зараде, али се они не могу унапред са сигурношћу предвидети и зато се не укључују у фискалне планове.

**Препоручујемо да се пореско растерећење зарада у наредним годинама спроводи путем (прогресивног) умањења пореза и/или доприноса за здравство.** У претходном периоду растерећење зарада углавном је било кроз благо повећање неопорезивог износа зарада и смањење стопа доприноса за случај незапослености и доприноса за ПИО (пензијско и инвалидско осигурање). Подсећамо да су најниже зараде у Србији осетно више оптерећене пореским дажбинама, како у поређењу са државама региона, тако и у односу на целу Централну и Источну Европу, те би у циљу њиховог пореског растерећења било потребно да се осетније повећа неопорезив износ зарада. На овај начин 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. Уколико је, ипак, опредељење Владе да се пропорционално растерете све зараде путем смањења доприноса, прикладније је да се у предстојећем периоду редукују доприноси за здравствено осигурање уместо доприноса за ПИО. 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.

**Потребно је системски реформисати порез на доходак грађана, а не ад хок изменама додатно га усложњавати.** Актуелни Закон о порезу на доходак грађана, стар је више од две деценије и не може на најбољи начин да одговори савременим привредним изазовима и друштвеним потребама Србије. Кључни недостаци поменутог Закона су: 1) низак износ неопорезивог цензуса 2) непостојање пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства<sup>14</sup>, 3) различито опорезивање прихода од рада (нпр. приходи из радног односа, ауторски хонорари, привремени и повремени уговори) уз постојање великог броја пореских изузећа и олакшица. Последица побројаних недостатака су недовољна прогресивност и неконзистентност у опорезивању прихода од рада. Фискални савет је до сада изнео неколико могућих предлога реформе овог Закона који би требало да отклоне уочене недостатке.<sup>15</sup> Међутим, крајем прошле године Закон о порезу на доходак грађана (као и Закон о доприносима) поново је ад хок мењан – уведена су нова 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. Сматрамо да увођење иновативних режима код опорезивања дохотка доводи до додатног

<sup>14</sup> Одбици за издржаване чланове домаћинства постоје само у случају да је појединац обвезник годишњег пореза на доходак, што плаћа око 1% запослених.

<sup>15</sup> За више детаља погледати извештај Фискалног савета „Две деценије Закона о порезу на доходак грађана: могућности и потребе за системском реформом“, јул 2021. године

усложњавања већ комплексног и разуђеног система.<sup>16</sup> У неколико наврата истицали смо да одобравање селективних пореских олакшица и привилегија није у складу са добром пореском праксом и принципом равномерног третмана свих обвезника и економских активности. Поврх свега, 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 наглашавамо да је неопходно прекинути са вишегодишњом праксом изолованих измена пореских закона и системски приступити реформисању пореза на доходак грађана.

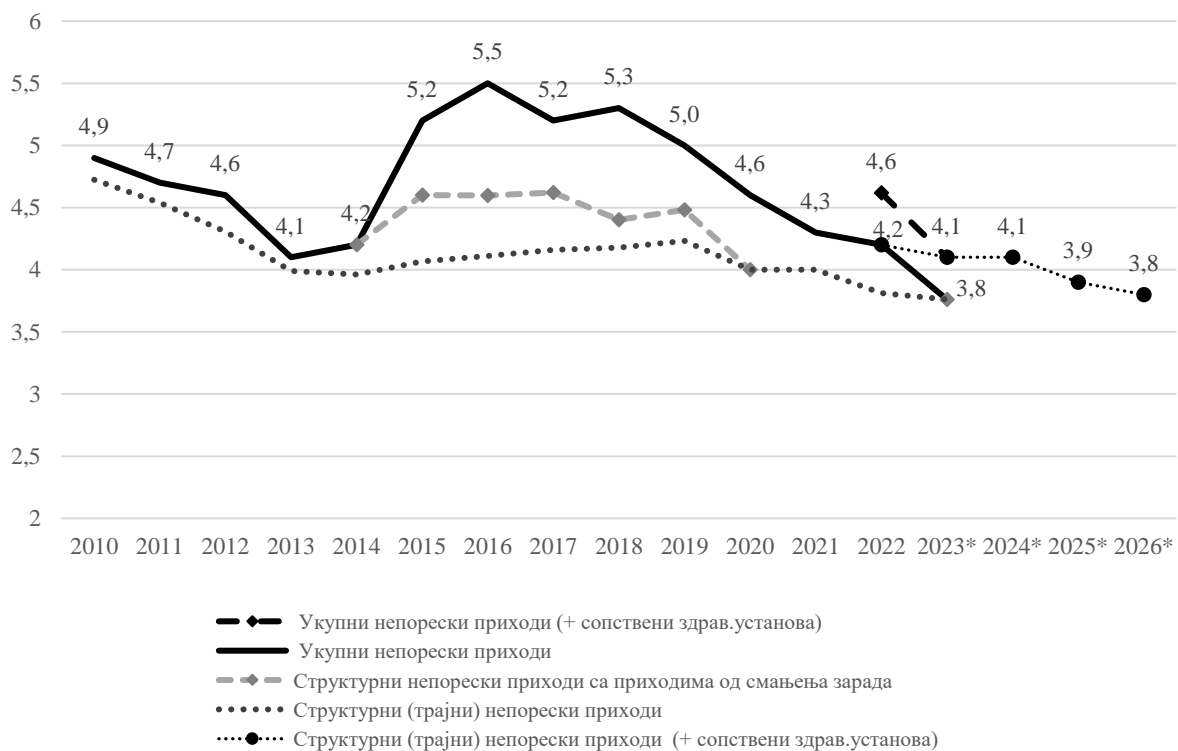
**Оцењујемо да су пројекције непореских прихода у складу са добром буџетском праксом и да се смањују могућности да реализација у средњем року знатно одступи од плана.** Фискалном стратегијом за 2024-2026 пројектује се да ће непорески приходи постепено смањити са процењених 4,1% БДП-а у 2023. на 3,8% БДП-а у 2026. години. Скрећемо пажњу да су, у поређењу са претходним плановима, услед методолошких измена нивои непореских прихода виши за укључене сопствене приходе здравствених установа (процењен износ од 29,5 млрд динара тј. приближно 0,3-0,4% БДП-а). У средњем року очекује се постепено смањење непореских прихода у односу на БДП услед њиховог реално непромењеног (структурног) нивоа и постепеног раста БДП-а. Подсећамо да је током периода 2015-2020. године наплата непореских прихода знатно превазилазила иницијалне планове и структурне тј. дугорочно одрживе нивое - у просеку за око 0,7% БДП-а (видети Графикон 4). У последње две године, овај тренд је осетно је успорен – наплата у 2021. је била за око 0,4% БДП-а виша од структурног нивоа, а у 2022. години за око 0,3% БДП-а<sup>17</sup>. Тренутни планови показују да би непорески приходи у 2023. години требало да буду блиски дугорочно одрживим нивоима, али не искључујемо могућност да се до краја године реализују одређени једнократни приливи. Слично, и у средњем року могуће су одређене једнократне уплате као што су приходи по основу најављене продаје лиценци за коришћење 5Г мобилне мреже, али није реалистично очекивати велика пробијања плана, као што се дешавало у претходним годинама.

---

<sup>16</sup> Нови модели опорезивања остављају могућност лицима да бирају један од два понуђена система опорезивања у зависности од висине прихода. Па се долази до тога да је први модел погоднији за лица са нижим примањима, а други модел за лица са вишим примањима, а уз то, оба модела осетно одступају од система опорезивања зарада запослених лица.

<sup>17</sup> У 2022. години и редовни непорески приходи премашили су очекиване износе, услед веће наплата две дажбине – накнада за коришћење ресурса и минералних сировина и накнада за приређивање игара на срећу. Један део раста накнада за коришћење ресурса и минералних сировина привремено је виши с обзиром на то да се ова накнада наплаћује на вредност прихода, а прошле године су цене сировина (бакра) на међународном тржишту биле знатно изнад уобичајен нивоа. Уочава се постепено смањење цена, али могуће је да остану још неко време изнад претходно уобичајених нивоа.

**Графикон 4. Наплата укупних непореских прихода и структурни нивои у периоду 2010-2022. са пројекцијама за 2023-2026. годину (у % БДП-а)**



Извор: обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија;

\*Пројекције из Нацрта Фискалне стратегије 2024-2026



## 5. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2024. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2025. И 2026. ГОДИНУ

### 5.1. Оцена планираних јавних расхода у 2023. години

Нацрт Фискалне стратегије предвиђа повећање јавних расхода за 58 млрд динара (490 млн евра) у односу на првобитни план за 2023. годину. Пре него што пређемо на детаљнију анализу пројекција расхода за период од 2024. до 2026. године, осврнућемо се на ревидирани план државне потрошње у текућој, 2023. години. Нацртом стратегије предвиђа се повећање укупних издатака опште државе за скоро 58 млрд динара (490 млн евра) у односу на првобитни лимит, тј. пораст са буџетом планираних 3.577 млрд динара на 3.634,5 млрд динара (Табела 5). Овај прираст у потпуности може бити објашњен: 1) растом јавних инвестиција за 27 млрд динара, од чега већи део иде у изградњу друмске инфраструктуре, 2) растом пољопривредних субвенција за скоро 15 млрд динара, након повећања премије за млеко и других подстицаја у области сточарства, и 3) већим издвајањима за робу и услуге у износу од 14 млрд динара, услед повећаних трошкова одржавања путне мреже.

**Табела 5. Преглед расхода опште државе у 2023. години, у млрд РСД**

	Првобитни план за 2023.	План за 2023. из Стратегије 2024-2026	Разлика	Пројекције Фискалног савета	Очекивано одступање у односу на нови план
	(1)	(2)	(2) - (1)	(3)	(3) - (2)
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>3.577,0</b>	<b>3.634,7</b>	<b>57,7</b>	<b>3.556,3</b>	<b>мањи за преко 85 млрд</b>
1. Текући расходи	2.872,7	2.903,5	30,8	2.868,3	
Расходи за запослене	779,4	779,4	0,0	774,0	блиски плану
Куповина роба и услуга	591,2	605,3	14,1	573,0	мањи за око 30 млрд
Отплата камата	146,1	146,1	0,0	134,0	мање за 12-15 млрд
Субвенције	220,1	234,6	14,5	248,0	веће за 13 млрд
Социјална помоћ и трансфери	1.038,2	1.040,3	2,1	1.048,3	веће за 5-10 млрд
од чега: Пензије	770,0	770,0	0,0	767,0	блиске плану
Остали текући расходи	97,7	97,8	0,1	91,0	мањи за 5-10 млрд
2. Капитални расходи	561,5	588,4	26,9	588,0	по плану
3. Активирани гаранције	25,5	25,5	0,0	23,0	нешто мање од плана
4. Буџетске позајмице	117,3	117,3	0,0	77,0	мање за око 40 млрд

Извор: Фискална стратегија 2024-2026 и прорачун Фискалног савета на основу извршења расхода у периоду јануар-март 2023. године

Процењујемо да би расходи на крају године, чак и након што се укључе ефекти нових политика, могли да буду осетно испод Стратегијом предвиђеног нивоа. Буџет за 2023. прављен је у јесен прошле године, у условима објективних неизвесности по више основа: рат у Украјини, енергетска криза, глобално висока инфлација и др, услед чега је расходна страна садржала велике резерве за трошење како би се благовремено и у довољном обиму реаговало у случају неког новог екстерног шока. Шест месеци касније Влада у складу са законском обавезом саставља фискални оквир за предстојећи трогодишњи период (Нацрт Фискалне стратегије 2024-2026), што је била добра прилика да се план трошења за 2023. темељно ажурира у складу са стварним дешавањима од почетка године и (новим) очекивањима у погледу макроекономских кретања у Србији и свету. Међутим, план трошења измењен је тако што је на стари буџетски оквир „налепљен“ трошак нових политика, док су трошкови политика које су се већ биле нашле у оригиналном буџету остали потпуно непромењени у односу на ранија очекивања. Реализација расхода од почетка године пружа довољно чврсто упориште за ревидирање првобитног плана трошења, будући да се на више расходних ставки уочава систематско одступање у односу на планиране износе. Међу позицијама

на којима би реализација на крају године уз наставак досадашњих трендова и постојеће политике могла да буде осетно мања од ревидираног плана из Стратегије издвајамо буџетске позајмице, расходе за камате, робу и услуге и остале текуће расходе, а укупне уштеде процењујемо на преко 100 млрд динара (преко 850 млн евра). Уочавамо и ставке на којима би се на крају године могло очекивати пробијање новог плана из Стратегије; то су издвајања за социјалну заштиту и субвенције, а укупно пробијање лимита за трошење могло би да износи око 20 млрд динара (око 150-200 млн евра). Нето ефекат значио би да укупни расходи буду 75-80 млрд мањи од плана, под условом да нема нових политика ни екстерних шокова.

**Опрезност у пројекцијама расхода пожељна је у неизвесним временима, али претерана конзервативност може да створи привид великих побољшања (уштеда) која се суштински нису догодила.** Остављање резерви за трошење пожељна је буџетска пракса у неизвесним временима која су пред нама. Ипак, претерана конзервативност у пројекцијама, посебно онда када је евидентно да се неће остварити најпесимистичнији сценарио, ствара погрешну слику о актуелним фискалним кретањима. Ова пракса доводи до тога да фискални циљеви, у овом случају планирани ниво јавних расхода и њихова структура, постану необавезујући јер остају у сенци резултата који су „многа бољи“ него што се испрва пројектовало. Тако, на пример, стварно извршење расхода већ у 2023. лако може да буде далеко испод планираног о чему је већ било речи, чиме се ствара погрешан утисак о изузетно великим побољшањима – тачније уштедама – што није оправдано, јер заправо сам (ажуриран) план од почетка није био веродостојан. Проблем код оваквог приступа, такође, је то што у условима свесног претеривања у конзервативним пројекцијама, Влада отвара себи простор да новац непотрошен на једном програму пребаци на други и/или њиме финансира неку нову политику, а да поново остане испод плана државне потрошње – све то потпуно дискреционо. Према Закону о буџетском систему дозвољено је да Влада кроз текућу буџетску резерву током године провуче износ до 4% републичких прихода (преко 600 млн евра у 2023. години), што потом може да потроши по процедури која је далеко мање транспарентна од стандардне процедуре за доношење буџета (усвајањем решења о трошењу из резерве, без добијања легитимитета од Народне скупштине за то). Ова пракса била је интензивно коришћена током претходних година, о чему је Фискални савет редовно писао у својим извештајима.

\*\*

**Појединачно највеће уштеде, реда величине до 40 млрд динара, могле би да се остваре на нето буџетским позајмицама.** Буџетски план на овој позицији био је вишеструко већи него што је било уобичајено трошење у преткризном периоду. Разлог је прављење резерве за трошење у случају да се енергетска криза настави и у 2023. години. Конкретно, на овом конту буџетирано је 80 млрд динара бескаматних позајмица за Србијагас и 32 млрд динара за позајмице државним предузећима у електроенергетском сектору, што чини чак 96% планираних расхода за ове намене на нивоу опште државе. Препознали смо три кључна чиниоца која ће довести до осетног смањења потребе да посрнула предузећа која смо поменули потроше сав буџетски новац који им је опредељен. Прво, међународне околности повољније су него што се испрва очекивало – берзанске цене гаса и струје су од децембра 2022. године практично у сталном паду и тренутно су се приближиле свом преткризном нивоу, што умањује издатке које поменута предузећа имају за увоз ових енергената. Друго, домаће политике деловале су у истом смеру – цена струје за домаћинства је повећана у септембру 2022. за 6,5%, а потом и у јануару и мају 2023. (по 8% оба пута) и за привреду укупно скоро двоструко, а цена гаса је након првог повећања у августу 2022. (од 9%) додатно увећана у мају ове године (за 10%), док је у плану још једно повећање у новембру 2023. године. Треће, блага зима у

прва три месеца 2023. године умањила је потребу за увозом енергената од стране ових предузећа; у међувремену је ЕПС опоравио своју производњу, док је Србијагас сачувао пуна складишта (домаћа и у Мађарској). Због свега поменутог, губици енергетских предузећа у државном власништву биће осетно мањи него што се очекивало, па ће самим тим буџетски трошак по овом основу бити мањи. Иако је у овом моменту немогуће дати потпуно прецизну прогнозу, наше анализе показују да би уштеде могле да износе и до 40 млрд динара (скоро 350 млн евра).

**Због претерано широког буџета, расходи за камате могли би у 2023. бити за 12-15 млрд мањи од Стратегијом предвиђених.** Трошкови камата су оригиналним буџетом за 2023. предвиђени на нивоу од 146 млрд динара, што смо још у анализи овог акта оценили конзервативним. Опрезно буџетирање на каматама у том тренутку оценили смо као одговарајућ приступ, имајући у виду велике непознанице у погледу будућих кретања каматних стопа на међународном финансијском тржишту. Иако је тада било објективно тешко проценити укупне ефекте глобалног повећања каматних стопа на буџет Србије у 2023. години, сада је ситуација донекле јаснија. Снажнији утицај повећања трошкова задуживања земље на овогодишњи буџет делимично је ублажен узимањем кредита по релативно повољним каматним стопама (углавном од међународних финансијских институција, попут одобрених средстава у оквиру аранжмана из предострожности са ММФ-ом), тако да је у кратком року главни канал преко којег се погоршава глобалних финансијских услова прелива на домаће јавне финансије раст трошкова сервисирања постојећих обавеза с варијабилном каматном стопом. Удео таквих кредита у укупном јавном дугу није превише велики (нешто преко 20%), од чега се део односи на индиректне обавезе чија отплата није на терету државног буџета. Такође, сада постоје и релативно чврсте индиције да се циклус глобалног раста каматних стопа полако приводи крају. Узимајући све то у обзир, процењујемо да ће на овој позицији до краја године бити остварене уштеде реда величине 12-15 млрд динара (нешто преко 100 млн евра).

**Спорија реализација расхода за робу и услуге могла би да резултира уштедама од око 30 млрд динара.** Слично као и у случају камата, расходи за робу и услуге представљају конто у оквиру којег је Влада определила солидне резерве за трошење, из предострожности након неколико пандемијских година. Прецизан обрачун резерви на овој позицији готово је немогућ услед информационе ограничености, што је важило у доба израде буџета а важи и сада при дефинисању ажурираног фискалног оквира за 2023. годину. Ипак, Фискални савет је изнео своје процене – у оцени буџета за 2023. те резерве проценили смо на око 10 млрд динара (на позицији трансфера РФЗО-у), а сада, након анализе извршења од почетка године закључно са мартом, чини се да би те уштеде могле да буду и веће – до 20 млрд динара. Такође, роба и услуге спорије се извршавају и на нивоу Републике (уштеде од око 10 млрд динара), а и ревидирани буџет ЈП Путеви Србије, у овом моменту, чини се прешироко постављеним. Са друге стране, локал у првом тромесечју бележи бржу потрошњу него што је планирано, што може компензовати део поменутих уштеда ако извршење и у наредним месецима буде веће од уобичајеног. Напомињемо, на крају, да је могуће да структура одступања од плана по нивоима власти буде различита од оне коју смо управо изнели, премда је извесно да на нивоу опште државе на крају 2023. могу да се очекују солидне уштеде – реда величине око 30 млрд динара (200-250 млн евра).

**Субвенције су једна од ретких расходних ставки на којима би реализација могла бити већа од планиране.** Пољопривредне субвенције су расходна категорија која је од почетка године претрпела највеће промене. Уредба о расподели пољопривредних подстицаја мењана је четири пута, с тим да ће врло брзо уследити и пета (како би се уважили договори Владе са пољопривредним произвођачима која није нашла место у

ревидираном фискалном оквиру за 2023. годину). Укупан трошак нових промена је око 43 млрд динара, премда је у фискални оквир из Стратегије првобитно непланирани трошак субвенција у пољопривреди процењен на свега 14,5 млрд динара (у тренутку писања Стратегије у току су били преговори Владе и пољопривредника). Ово повећање је велико, незабележено у последњих 10 година, имајући у виду да доводи скоро до дуплирања укупних буџетских расхода за ове намене у односу на оригинални план (у Оквиру 1 укратко смо се осврнули на систем субвенционисања пољопривреде). Наше анализе показују да се прираст субвенција у пољопривреди од скоро 30 млрд у односу на план из Стратегије 2024-2026. неће преликати на раст укупних издвајања за субвенције у истом износу, пошто се на неким другим позицијама лако може десити да реализација буде мања од плана – за око 20 млрд динара (мања реализација програма енергетски заштићеног купца, мања реализација програма субвенционисања у области енергетике финансираног из ЕУ донације, мања реализација на издвајањима за ковид шему и др).

### **Оквир 1. Осврт на политику субвенционисања пољопривреде у Србији**

**Проблеми у сектору пољопривреде нису нови, премда су ескалирали током 2022. године.** Низ криза које су се десиле од 2020. године (пандемија, енергетска криза, сукоби у Украјини, поремећаји на међународним тржиштима и др.) снажно је погодио сектор пољопривреде. Држава је, мимо општих програма за санирање последица кризе, доносила и антикризне мере усмерене само на посебно погођене делатности, што се односило између осталог и на сектор пољопривреде. Током 2020. и 2021. године мере су махом трасиране кроз појачано кредитирање пољопривредника по повољним условима, премда је део буџетских мера био усмерен и на повећање подстицаја/субвенција. Овај сектор је претрпео додатни удар у 2022. години, услед избијања сукоба у Украјини енергетске кризе и рапидног убрзања глобалне инфлације, који се надовезао на већ постојеће проблеме изазване пандемијом. У ретроспективи ни држава није превише помогла у њиховом решавању, зато што су углавном доношене ад хок мере без јасног стратешког приступа за превазилажење нарасталих проблема. Примера ради, током 2022. и 2023. године донета је одлука о забрани извоза појединих пољопривредних производа (пшеница, млеко), што је временом довело до стварања великих вишкова ових производа. Истовремено Влада је превише пролонгирала трајање мере привременог замрзавања продајних цена основних животних намирница (шећера, брашна, млека, уља, меса) у борби против инфлације, што је довело до поремећаја на овом делу тржишта и у крајњој инстанци додатно отежала пољопривредницима да амортизују нагли раст трошкова производње.

**Влада је недавно донела одлуку о драстичном повећању пољопривредних субвенција, што ће буџет за 2023. годину непланирано оптеретити са 43 млрд динара.** Цену несистематског приступа решавању проблема српске пољопривреде плаћаће сви грађани. Влада је крајем маја, након екстензивних преговора са представницима пољопривредника, дефинисала веома издашан пакет подстицаја, који ће у 2023. години пореске обвезнике коштати првобитно непланираних 43 млрд динара. Ти подстицаји су: повећање директних давања по хектару са 9.000 на 18.000 динара (основни подстицаји за биљну производњу плус регрес за гориво), повећање премије за млеко са досадашњих 15 на 19 динара по литру и повећање подстицаја за квалитетне приплодне млечне краве са 30.000 на 40.000 динара по грлу.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Треба имати у виду и то да је ресорно министарство са пољопривредницима договорило и неколико мера које ступају на снагу од 1. јануара 2024. године. Трошковно најиздашније је подизање максималне границе површине обрадивог земљишта за остваривање права на основне подстицаје за биљну производњу са

**Ова мера је скупа и нема капацитет да реши проблеме српске пољопривреде, тј. имаће веома ограничен домет у погледу подстицања пољопривредне производње.** Међу програмима подстицаја у пољопривреди доминирају подстицаји који се већ више од деценије везују за фиксне факторе производње (попут субвенције по хектару обрадиве површине) и суштински представљају програме новчане помоћи пољопривредним домаћинствима, будући да износ субвенције који се исплаћује није условљен оствареним резултатима. Овакви програми имплементирани су у земљама ЕУ почетком 90-их година са циљем да се смањи прекомерна пољопривредна производња и омогући реализација нагомиланих залиха. То значи да они у суштини не делују подстицајно на повећање искоришћености земљишта, продуктивност и обим производње. Управо из овог разлога донети мера какве се сада усвајају (повећање директних давања) су веома ограничени, и извесно је да не могу да послуже као механизам за решавање структурних проблема српске пољопривреде. Кључна уска грла која постоје у овом систему, премда не и једина, јесу недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт, заостала механизација, слаба техничко-технолошка опремљеност посебно у малим газдинствима и проблеми у дистрибуцији – а већину њих је и сама Влада одавно препознала (Стратегија развоја пољопривреде и руралног развоја Србије за период 2014-2024. године). Њихово отклањање важан је предуслов за осетније повећање производње и извоза пољопривредних и прехрамбених производа. Да би се то у пракси и спровело, потребно је, уместо претераног ослањања на директна давања што је до сада био случај, примат дати субвенцијама за инвестирање у поменути инфраструктуру.

**Поред тога, нужно је ревидирати инструменте доделе подстицаја и то тако да они буду у директној вези са приносом, што је увелико пракса у ЕУ.** Проблеми с којима се српска пољопривреда суочава јесу бројни и постоје деценијама уназад, и њихово решавање представља изазован реформски задатак на којем Влада, чини се, још увек није почела озбиљно да ради. Важећи оквир за доделу подстицаја је у некој врсти транзитивног уређења, будући да се добрим делом заснива на механизмима који су превазиђени и/или експлицитно забрањени у Европској унији – што не може још дуго да траје. Тако се, рецимо, у ЕУ директна давања састоје само из подстицаја по хектару и за квалитетну приплодну стоку; нема премија за млеко, давања за свако грло стоке без обзира на број и квалитет и др. Такође, код нас су недавно уведени и прелевмани на увоз млека и сира, што такође не постоји у ЕУ.

**Један од канала за финансирање продуктивних субвенција у пољопривреди јесу ИПАРД фондови, које Србија годинама недовољно користи.** Ови фондови намењени су за финансирање инвестиција у физичку имовину пољопривредних газдинстава, прераду и маркетинг пољопривредних производа, диверсификацију газдинстава, развој пословања и др. – што су управо области где домаћа пољопривреда највише заостаје за конкурентским земљама. С друге стране, Србија већ годинама повлачи свега 30-35% бесповратних средстава које јој ЕУ стави на располагање по овом основу, што је недопустиво (у 2021. реализовано 1,9 млрд динара од планираних 5,4 млрд, а у 2022. 1,8 млрд од 5,4 млрд динара). Због тога што не успева да реализује средства која су јој стављена на располагање, наша земља већ трпи последице које се огледају у томе што ЕУ све више средстава из ових програма повлачи из Србије (нпр. због кашњења у реализацији ИПАРД II Србија је изгубила 4 млн евра у 2021. години). Како би се убрзало повлачење средстава из ових фондова, неопходно је преиспитати

постојећих 20 на 100 хектара, на шта треба додати и увођење субвенција за куповину „плавог дизела“, горива намењеног за пољопривредну механизацију.

адекватност кадровских капацитета државе – утврдити да ли су постојећи број запослених (у Управи за аграрна плаћања, на пословима управљања ИПАРД фондовима, ради свега нешто више од 130 људи<sup>19</sup> што је за 40% мање од систематизацијом предвиђеног броја) и њихова квалификациона структура одговарајући за овај веома важан посао.

## 5.2. Оцена средњорочних пројекција јавних расхода у периоду 2024-2026. година

### 5.2.1. Општа оцена

Нацртом Фискалне стратегије 2024-2026 Влада потврђује опредељење да ће средњорочно умањење дефицита спроводити доминантно на расходној страни буџета. Након изразито експанзивне фискалне политике током 2020. и 2021. године изазване растом јавних расхода за санирање кризе, Србија је ушла у фазу постепене стабилизације буџета. У 2022. години јавни расходи падају али су и даље остали ванредно високи због огромних губитака ЕПС-а и Србијагаса. У периоду који покрива Стратегија – тачније до краја 2026. године – планиран је наставак њиховог смањења. Средњорочни фискални оквир предвиђа врло ограничен (међугодишњи) раст јавне потрошње по стопи споријој од раста привредне активности, што сматрамо одговарајућим. Спорији раст издатака од раста привреде довешће до њеног смањења у односу на БДП, а укупне уштеде које се пројектују до краја 2026. године износе 2 п.п. БДП-а (Табела 6). Највеће смањење очекује се на нето позајмицама (1,3 п.п. БДП-а), што ће уследити након стабилизације домаћег енергетског сектора, тј. престанка дотирања ЕПС-а и Србијагаса новцем пореских обвезника. Предвиђа се, такође, смањење субвенција (за 0,7 п.п. БДП) што такође добрим делом потиче од завршетка ванредних програма за санирање енергетске кризе; смањење расхода за робу и услуге (0,6 п.п. БДП-а) услед престанка ванредно обимних набавки у здравству, али и јавних инвестиција (за 0,7 п.п. БДП-а) које и поред тога остају релативно високе. Укупна државна потрошња у средњем року неће опати у износу који се добије као прост збир побројаних „уштеда“, пошто је у плану да једна група трошкова порасте. Највећи скок планиран је на расходима за пензије (0,9 п.п. БДП-а) о чему више речи у наставку, премда расту и издвајања за камате (за 0,6 п.п. БДП-а), што је последица конзервативног буџетирања.

Табела 6. Средњорочни план јавних расхода, у % БДП-а

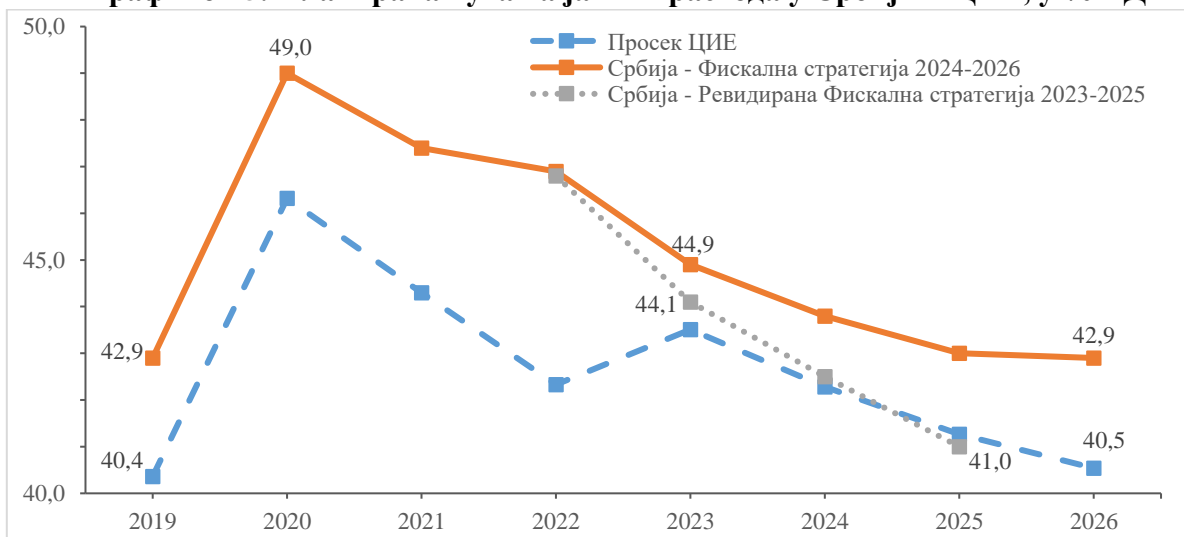
	Прогноза МФИН					Разлика 2026/2023
	2022	2023	2024	2025	2026	
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>46,9</b>	<b>44,9</b>	<b>43,8</b>	<b>43</b>	<b>42,9</b>	<b>-2</b>
Текући расходи	36,4	35,8	35,9	35,9	35,9	0,1
Расходи за запослене	9,8	9,6	9,7	9,7	9,7	0,1
Куповина робе и услуга	7,9	7,5	7,2	6,9	6,9	-0,6
Отплата камата	1,5	1,8	2,1	2,3	2,4	0,6
Субвенције	2,3	2,9	2,5	2,2	2,2	-0,7
Социјална помоћ и трансфери	13,1	12,8	13,3	13,7	13,6	0,8
од чега: Пензије	9	9,5	10	10,5	10,4	0,9
Остали текући расходи	1,9	1,2	1,1	1,1	1	-0,2
Капитални расходи	7,4	7,3	6,9	6,7	6,6	-0,7
Нето буџетске позајмице	2,9	1,4	0,7	0,1	0,1	-1,3
Отплата по основу гаранција	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0

Извор: Нацрт Фискалне стратегије за 2024-2026

<sup>19</sup> Европска комисија, Извештај о напретку 2022

**Средњорочни циљ расхода од 42,9% БДП-а се у постојећим околностима и са тренутно важећим политикама може оценити као лако достижан.** Испуњење трогодишњег циља у погледу укупног обима јавне потрошње значи, у основи, приближавање преткризном нивоу из 2019. године (42,2% БДП-а). Оваква динамика, заправо, представља значајну промену у односу на трогодишње пројекције изнете у претходној Фискалној стратегији,<sup>20</sup> пошто подразумева приметно већу експанзију јавних расхода него што се планирало пре свега шест месеци (Графикон 5). Наиме, уместо да јавна потрошња у Србији падне испод преткризног нивоа и испод просека ЦИЕ већ у 2025. години (на 41% БДП-а) како је планирано Ревидираном стратегијом 2023-2025, нови планови најављују да ће она бити скоро 2 п.п. БДП-а изнад тог лимита – тј. већа и од нивоа из 2019. и од просека у земљама ЦИЕ.<sup>21</sup> План умањења државне потрошње оцењујемо достижним и не претерано амбициозним, имајући у виду могућност да јавна потрошња већ у 2023. години – која је основ за трогодишње пројекције – може бити и до 1 п.п. БДП-а нижа од актуелне Владине пројекције. Притом, наше анализе показују да су и у средњем року остављене резерве за трошење, што је случај нпр. са већ поменутих издацима за камате, што би такође могло само да олакша уклапање у задате оквире чак и ако се десе неке непредвиђене околности.

**Графикон 5. Планирана путања јавних расхода у Србији и ЦИЕ, у % БДП-а**



Извор: Обрачун Фискалног савета на подацима за Србију (МФИН) и земље ЦИЕ (AMECO database и Convergence programs)

**Јавне инвестиције остају високе (6,6% БДП-а је циљ за 2026. годину) али је приказ ових расхода и даље недовољно транспарентан, услед чега је немогуће оценити квалитет средњорочног плана државних улагања.** Једна од најповољнијих буџетских тенденција на којима се истрајава јесте релативно висок ниво јавних инвестиција. Без обзира на то што ће кроз три године ови расходи да се смање – са 7,3% БДП-а у 2023. на 6,6% БДП-а у 2026. години – циљани ниво у средњем року је и даље висок и осигурава довољно простора за преко потребна улагања у области у којима Србија највише заостаје у односу на друге земље (животна средина, комунална мрежа, здравство, образовање). Међутим, мањкавост која прати трогодишњи план иста је она на коју смо указивали и у претходним оценама фискалне стратегије, а то је

<sup>20</sup> Ревидирана Фискална стратегија за период 2023-2025. из новембра 2022. године.

<sup>21</sup> Највероватнији разлог за мању амбициозност у плану смањења јавне потрошње је то што су нове пројекције јавних прихода у периоду до 2025. ревидиране навише за скоро 2 п.п. БДП-а, што омогућава Влади да више троши а да умерено смањује фискални дефицит у складу са горњом границом фискалног правила.

нетранспарентност у приказивању капиталног буџета опште државе. Остаје непознато у које секторе ће се улагати, да ли је у плану промена структуре капиталног буџета (нпр. смањење непродуктивних улагања у области безбедности како би се створио простор за улагања у заштиту животне средине), на који начин ће се бирати приоритети, да ли ће се променити пракса необјављивања студија изводљивости и анализа трошкова и користи за крупне пројекте и сл. Све ове непознанице отежавају анализирање инвестиционе политике државе и онемогућавају процену њеног утицаја на привредни раст и развој. Теоријски и емпиријски доказано је да су јавне инвестиције најпродуктивнији вид јавних улагања, посебно у кризним временима кад је њихов мултипликативни ефекат на БДП највећи. Међутим, немају сва улагања исти потенцијал да подстичу раст и развој, а најбољи ефекти (не само економски, већ и на квалитет живота грађана) постижу се онда када се фаворизују улагања у секторе у којима земља у датом тренутку највише заостаје. У случају Србије данас, то би дефинитивно била улагања у изградњу канализације, систем управљања различитим видовима отпада, здравствену и образовну инфраструктуру, о чему више у одељку 5.2.1.

**Стратегија поново само описује пожељно стање на средњи рок, без да пројекције поткрепи конкретним реформским корацима – што је једна од њених главних мањкавости.** На ову појаву Фискални савет активно указује већ годинама. Наиме, у Фискалној стратегији се инсистира на пракси да се поставе достижни (и у великој мери) добри квантитативни циљеви, али да то не буде испраћено мерама и политикама неопходним да се ти циљеви заиста достигну. Тај приступ опасан је у нормалним временима, али је најопаснији сада када јавне финансије нису ушле у „мирније воде“ пошто нас искуство учи да управо кризе доносе највећа одступања потрошње од краткорочних и средњорочних циљева (криза 2008/09, пандемија, енергетска криза). Чињеница је да се Стратегија 2024-2026. усваја у атипичним околностима у којима је једна криза непосредно заменила другу, па је неизвесност при пројектовању расхода још увек већа него обично. Ипак, из документа који би морао да представља најважније средњорочно сидро фискалне политике не би требало изостављати макар и општа реформска усмерења, фазе и оквирне рокове, јер то отвара питање стварне посвећености Владе да заиста истраје на испуњењу трогодишњих планова трошења. Једна од најважнијих је реформа јавних и других предузећа у државном власништву, који су највећи фискални ризик, баш као што и сама Влада препознаје. Појединачно највећи од њих – пословање ЕПС-а и Србијагаса – адресиран је са нешто више смерница него у ранијим верзијама овог документа, што Фискални савет поздравља. Међутим, готово да нема помена о конкретним корацима који ће се предузети за друга предузећа која су традиционални фискални ризик (Ресавица, железничка предузећа, путарска предузећа и др), а разводњавају се мере и рокови за решавање судбине предузећа у процесу приватизације. Стратегија остаје недоречена и у погледу начина на који се планира управљање бројем и структуром запослених у државном сектору, упркос томе што он годинама функционише с мањком стручног кадра и то у врло важним областима попут здравства, пореске администрације, инспекцијских служби, заштите животне средине. Остаје нејасно и да ли ће Влада упркос одустајању од платних разреда ипак некако решавати постојеће нерационалности у систему зарада (нпр. неповољне паритете унутар и између сектора, превелику компресију плата).

**Планирана издвајања за пензије у 2025. и 2026. години чине се нешто већим него што би се могло очекивати на основу фискалног правила за индексацију, што би требало образложити.** Важећа фискална правила дефинишу начин индексирања расхода за пензије, с тим да се удео ових расхода у БДП-у користи као праг за израчунавање стопе међугодишњег повећања. Предвиђено је, наиме, да номинални раст пензија прати раст просечне нето зараде уколико су државна издвајања за пензије мања



од 10% БДП-а; уколико су ови расходи између 10% и 10,5% БДП-а увећање се добије као збир половине раста зарада и половине инфлације, а ако су већи од 10,5% БДП-а усклађивање се врши само за стопу инфлације. На овај начин осигурава се да се маса пензија дугорочно одржава на нивоу од око 10% БДП, што је прихватљив ниво за Србију. Фискалном стратегијом за 2024-2026 пројектовано је, међутим, да у 2025. издвајања за пензије порасту са 10% из 2024. на 10,5% БДП-а, и задрже се на 10,4% БДП у 2026. години. Иако не споримо да под специфичним околностима до оваквог повећања учешћа пензија може доћи и применом прописане формуле, скрећемо пажњу на то да је у претходној Фискалној стратегији (усвојеној пре само шест месеци) пројектовани ниво ових буџетских издатака у 2025. износио 9,9% БДП. Због тога очекујемо да Министарство финансија у ревидираној Фискалној стратегији детаљно образложи претпоставке које је користило за израду средњорочних пројекција расхода за пензије (пројекција кретања броја пензионера, инфлације и раста зарада које су коришћене за процену). Подсећамо, ради се о теми која је изузетно важна – одрживо и предвидљиво кретање расхода за пензије у складу са формулом за индексацију један је од кључних чинилаца стабилности јавних финансија Србије.

### **5.3. Детаљнија анализа изабраних категорија јавних расхода**

#### **5.3.1. Оцена средњорочног плана јавних инвестиција**

**Нацрт Фискалне стратегије указује на тежњу Владе да задржи висок ниво јавних инвестиција у средњем року, што Фискални савет начелно подржава.** Период снажног инвестиционог замајца који је отпочео 2019. и нарочито је интензивирао 2021. године, судећи по актуелним плановима, наставиће се и у наредне три године. Испуњењем пројекција из Стратегије држава би осигурала висок ниво капиталних улагања, што је неопходно за побољшање стања инфраструктуре. У периоду до 2019. године ови расходи били су ниски, што је оставило негативне последице на доступност и квалитет јавне инфраструктуре у Србији. Упоредне анализе показују да су путеви и пруге, без обзира на то што су улагања у ове области осетно повећана у последњих неколико година, и даље лошијег квалитета него у земљама ЦИЕ, а укупна дужина путне мреже у Србији је релативно мала (гледано према величини територије, дужина путне мреже Србије готово два и по пута је мања од просека ЦИЕ). Слабо развијена комунална инфраструктура и сектор заштите животне средине, такође, представљају још већи проблем који захтева огромна инвестициона средства (изградња санитарних и елиминација несанитарних депонија, постројења за пречишћавање отпадних вода, развој канализационе мреже, заштита ваздуха од загађења и др). Уз све то, пресудно је важно појачати улагања у областима просвете и здравства будући да је Србија по квалитету инфраструктуре и нивоу (и квалитету) опреме у ове две области и даље знатно испод стандарда Централне и Источне Европе. Овакво стање јавне инфраструктуре захтева велики износ капиталних расхода у дугом року, реда величине 6-7% БДП-а, и добро је што Фискална стратегија, барем за период који покрива (до 2026. године), предвиђа ниво који се чини довољним да се почну отклањати најважнији недостаци.

**Фискална стратегија предвиђа одржавање инвестиција изнад 6,5% БДП у средњем року, што је одговарајући ниво за Србију.** У 2021. и 2022. години реализован је рекордно висок ниво јавних инвестиција од по 7,4% БДП-а упркос свим неизвесностима, што ни изблиза није био случај у претходним кризама (нпр. просечни ниво у периоду 2009-2014. био је више него двоструко мањи – нижи од 3% БДП-а). У текућој (2023) години очекивања су да ће јавне инвестиције остати на високом нивоу из претходних година (према последњем плану износиће 7,3% БДП-а), након чега би у

наредне три године (од 2024. до 2026) ови расходи почели постепено да опадају. Без обзира на пројектовани пад, циљани ниво је и даље веома висок и довољан да се почну решавати најкрупнији инфраструктурни проблеми Србије, чему сведочи и чињеница да држава у средњем року (2024-2026) планира да инвестира чак 16 млрд евра кумулативно. Планирани ниво јавних инвестиција од 6,6% БДП-а у 2026. години добро је одмерен за Србију, с обзиром на потребе домаће привреде и грађана у погледу доступности и квалитета инфраструктуре, и фискално је одржив. Реализација средњорочног оквира капиталних расхода омогућила би делимично смањење заостатка у стоку капитала за земљама ЦИЕ, утицала би на побољшање квалитета живота грађана и погодовала би убрзавању привредне активности.

**Стратегија не пружа увид у секторску структуру улагања што онемогућава добијање одговора на питање да ли је средњорочни план инвестиција заиста прилагођен објективним потребама Србије.** Кључна мањкавост средњорочног плана јавних инвестиција је то што неки важни сегменти нису разрађени, попут секторске структуре улагања (колика улагања се планирају у области одбране, колика у здравству, просвети и др), начина селекције пројеката и одређивања приоритета – што подрива његов кредибилитет. Наиме, у условима овако велике информационе ограничености (Влада у Стратегији не даје чак ни уопштени преглед нивоа улагања по секторима нити наводи конкретне пројекте/групе пројеката који су приоритет) није могуће, чак ни врло грубо, проценити нивое улагања по секторима, што значи да није могуће утврдити да ли ће Влада коначно примат дати преко потребним улагањима у комуналну инфраструктуру и животну средину, образовање и здравство, или ће и даље наставити да фаворизује углавном путну инфраструктуру и сектор безбедности. Запостављени сектори попут животне средине, здравства и просвете наведени су, с једне стране, у Стратегији у оквиру ширег скупа области којима ће Влада дати значај (заједно са саобраћајем, одбраном, енергетиком и др); с друге стране, упитно је да ли се свим тим областима може посветити пажња какву заслужују у оквиру представљеног средњорочног плана јавних инвестиција.

**Изостанком детаљног плана улагања, Влада је себи оставила простор да дискреционо усмерава улагања у пројекте који нису у датом моменту најпотребнији.** Неки приоритети су јасни и неспорни – примера ради, јавна улагања у образовну инфраструктуру већ дуги низ година су у просеку свега 0,2-0,3% БДП-а, док је просек земаља ЦИЕ 0,5-0,6% БДП-а. Слично, улагања у заштиту животне средине су у дугогодишњем периоду, практично све до 2021. године, била још нижа – 0,1-0,2% БДП-а, премда би оне дугорочно морале да буду вишеструко веће да би се надокнадило заостајање из претходног периода. С друге стране, држава већ неко време фаворизује улагања у сектор безбедности која су у 2021. години достигла рекордних 1,5% БДП-а (упетостручење од 2017. године), двоструко изнад просека у земљама ЦИЕ. Изостанком планираних вредности инвестиција по секторима, остављен је простор Влади да дискреционо усмерава капиталне расходе у поједине секторе. У таквим условима, изражена је опасност да би поново, науштрб дуго запостављених области, добар део инвестиција могао отићи у непродуктивну набавку безбедносне опреме или у реализацију пројеката за које није јасно како су постали приоритет и чија исплативост није потврђена (на пример, национални и локални фудбалски стадиони).

**Активности у области управљања капиталним инвестицијама само су начелно поменуте, а унапређења на којима се ради нису подробније објашњена нити су дати рокови за завршетак.** Један од циљева прокламованих Стратегијом јесте развој система управљања јавним инвестицијама, а према наводима из овог документа неке активности се управо спроводе. Две су најважније: *прва* се односи на успостављање интегрисане базе података са инвестиционим пројектима, *друга* на дефинисање јединствене листе приоритетних пројеката. Што се тиче првог елемента – интегрисане

базе података – није утврђено који је рок за њено увођење и почетак примене. Као што је случај са другим реформама које су углавном недовољно разрађене у Стратегији, и у овој области се дају уопштене назнаке и указује на намеру да се процес спроведе до краја, без било каквог упоришта које може служити као контролни механизам ових активности (попут, рецимо, конкретних активности које се спроводе, у којој фази је електронска евиденција у моменту писања Стратегије, шта су проблеми и изазови, како Влада планира да их реши и др). Када је реч о другом сегменту – јединствена листа приоритетних пројеката – почетком 2023. године је, према наводима из Стратегије, постала функционална за пројекте који су у фази имплементације. Међутим, то је још увек далеко од праве употребне вредности таквог система. Листа би првенствено требало да садржи пројекте у фазама пре њихове имплементације, како би се они рангирани и бирани по приоритетима, што Стратегија најављује али без прецизирања временских рокова. Без таквог система за управљање јавним инвестицијама постоји оправдан ризик да ће избор конкретних пројеката и даље бити препуштен скоро искључиво дискреционим одлукама Владе.

### 5.3.2. Оцена политике субвенција у средњем року

**Фискална стратегија у средњем року предвиђа повратак расхода за субвенције на њихов преткризни ниво.** На издвајањима за субвенције<sup>22</sup> за време пандемије, потом и енергетске кризе, дошло је до вртоглавог скока – са 2,6% БДП-а из 2019. године на око 5% БДП-а у просеку током периода 2020-22, зато што је преко ове позиције ишао значајан део финансирања антикризних мера и других интервенција (исплате минималаца приватном сектору, дотације енергетским предузећима и др). С обзиром да се у наредном периоду очекује излазак из кризе и постепен опоравак, донекле је очекивано да дође до сукцесивног пада субвенција с ванредно високог нивоа, што средњорочни фискални оквир и предвиђа, пројектујући да оне у 2026. години достигну удео од 2,6% БДП-а. Другим речима, Фискална стратегија планира повратак субвенција на њихов преткризни обим (из 2019) и у том смислу одступа од ранијих верзија овог документа које су, по правилу, предвиђале далеко агресивније смањење субвенција – често на ниво који је приметно испод њиховог историјског минимума.

**Добро је што је у овој стратегији прекинута доскорашња (лоша) пракса да се у средњем року без покрића рачуна на велике уштеде на субвенцијама.** Амбициозни циљеви за смањење ових расхода из ранијих стратегија су у суштини почивали на две крајње неуверљиве претпоставке. *Прва* је да ће Влада направити велике уштеде на стандардним блоковима субвенција (за железнице, Ресавицу, пољопривреду и др), које представљају редовну (и не малу) буџетску ставку. *Друга* је да се унапред рачунало на то да се у средњем року неће појавити ликвидносни проблеми у пословању неких других предузећа у државном власништву који би могли да буду санирани буџетским новцем. У пракси се ниједна од претпоставки није остварила, што не изненађује превише, јер би тако нешто захтевало имплементацију неопходних реформских корака, пре свега најпроблематичнијих предузећа у државном власништву, који заправо већ дуго нису озбиљно планирани (видети Оквир 2 као илустрацију). Имајући то у виду, Фискални савет је амбициозне планове за смањење субвенција оцењивао као не кредибилне и указивао на изгледну могућност да дође до пробијања средњорочног оквира (некад чак и краткорочног), што се на крају по правилу и догађало. Из тог угла посматрано, може се рећи да нова Стратегија доноси својеврстан отклон према овој лошој пракси па,

---

<sup>22</sup> Овде користимо нешто ширу дефиницију за субвенције која укључује и нето буџетске позајмице и активирани гаранције, с обзиром на то да у домаћој пракси ти расходи имају сличну функцију.

будући да не нуди политике и уверљиве планове да би трајне уштеде заиста и могле да се догоде, предвиђа њихово постепено смањење на ниво с којим смо дочекали кризу.

### **Оквир 2. Осврт на стање у железничким предузећима**

Стратегија 2024-2026, као и многе стратегије уназад, спомиње да се у железничким предузећима спроводе одређени реформски кораци, и то уз надзор међународних институција, без икакве конкретизације о каквим тачно реформама је реч. На ово питање било би важно дати одговор, имајући у виду да, какви год ти кораци били, не виде се јасна побољшања. Наиме, субвенције групи железничких предузећа и даље су велике и расту (нпр. пораст текућих субвенција из републичког буџета са 13,7 млрд из 2019. на 15,8 млрд у 2022. години). При томе, Инфраструктура железнице а.д. не измирује уредно своје обавезе према ЕПС-у, па је тако ово предузеће нагомилало доцње од преко 2 млрд динара у 2022. и створило нових 650 млн динара у 2023. години (стање на дан 10.5.2023. године). На крају, не треба губити из вида и то да је крајем 2022. и почетком 2023. било пет инцидената у којима је дошло до искакања вагона из шина, углавном у случајевима кад су превожене опасне материје (амонијак, фосфорна киселина, пропилен).

**Иако је средњорочни оквир за субвенције реалистичнији него раније, Стратегија и овога пута потцењује низ ризика који могу довести до његовог пробијања.** Шири оквир за субвенције који је Фискална стратегија поставила у средњем року свакако повећава изгледе да ће га се Влада заправо и придржавати, али ће достизање чак и таквог, знатно мање амбициозног циља, представљати озбиљан изазов. Најпре, изостанак опипљивих реформи у јавним и државним предузећима у претходним годинама значи да није могуће очекивати да се њихови структурни проблеми у пословању отклоне у релативно кратком року. Због тога ће и у наредном периоду бити присутна опасност да неком од њих затреба помоћ државе као што је то био случај у претходним годинама (попут Ер Србије и Србијагаса у 2021, енергетских предузећа у 2022). Осим тога, скрећемо пажњу на још један фактор због ког би субвенције могле да пробију средњорочни план, а то је све присутније несистематско давање подстицаја за неке друге области које нису везане за државна предузећа. Најскорији пример је драстично повећање директних давања за пољопривреднике, које је резултат непосредне погодбе између Владе и удружења пољопривредних произвођача, о чему је већ било речи у овом извештају (видети Оквир 1). Имајући све побројано у виду, истичемо да би пробијање средњорочног циља од 2,6% БДП-а било важно избећи, тим пре што је он већ сам по себи превисок за земљу попут Србије. Наиме, још у ранијим оценама Фискалне стратегије указивали смо на то да је тај удео више него двоструко изнад уобичајеног нивоа у упоредивим земљама ЦИЕ. Стога овај средњорочни оквир треба третирати као прелазну горњу границу за субвенције, при чему је у средњем и дугом року неопходно предузети реформске напоре којима би се Србија приближила просеку упоредивих земаља.

**Расходи за субвенције не само да су по обиму веће него што би требало да буду, већ је и њихова структура неодговарајућа.** Годинама уназад најављују се реформе предузећа у државном власништву, са циљем да се умањи њихова зависност од државног буџета и последично уклони (или барем минимизира) овај економски нерационалан блок субвенција – што се традиционално наводи и у Фискалној стратегији. Сходно томе, неспорно је да је Влада препознала потребу за унапређењем у политици субвенционисања, од чега нипошто не би требало одустати. Стога и овог пута позивамо Владу да у Ревидираној фискалној стратегији изађе са конкретним планом реформи и макар начелно поброји све кораке које планира да спроведе за решавање кључних проблема у предузећима у државном власништву. То важи не само за енергетска

предузећа где су тренутно проблеми највидљивији (ЕПС, Србијагас, Ресавица), него и сва друга – железничка предузећа, локална јавна предузећа и др. Поред тога, нужно је да се преиспитају и друге стандардне шеме подстицаја, попут оних за пољопривреду и привлачење инвестиција, имајући у виду да субвенције за ове намене из године у годину расту а да се о ефектима уопште не извештава. Ове активности потребне су зато што би показале да ли су сви подстицаји довољно ефикасни, тј. да ли би реалокацијом средстава или можда чак смањењем (са једног на други програм) могли да се постигну исти или слични ефекти (уз, потенцијално, мање буџетског новца).

### **5.3.3. Оцена планираних расхода за социјалну заштиту у периоду 2024-2026.**

**Упркос потребама да се након кризе појача подршка за материјално угрожене, Фискалном стратегијом је предвиђено да удео социјалне заштите у БДП-у претрпи благ пад.** Према пројекцијама у најновијој Фискалној стратегији, расходи за социјалну заштиту<sup>23</sup> ће се у наредном трогодишњем периоду смањити – са 3,3% у 2023. на 3,2% БДП-а у 2026. години. Овакав средњорочни план заправо имплицира да Влада у предстојећем периоду не предвиђа никакве суштинске промене у постојећим социјалним програмима, тј. да пројекције почивају на редовној индексацији износа новчане помоћи и процењеним ефектима неких раније усвојених мера (нпр. повећаних давања за треће и четврто дете). Фискални савет оцењује да је такав, пасиван, приступ вођењу социјалне политике у предстојећем периоду у основи погрешан, имајући у виду то да су кризе током претходних неколико година нарочито снажно погађале управо финансијски најугроженија домаћинства.

**Код средњорочног плана за социјалну заштиту у Стратегији највећу пажњу привлачи одсуство нових мера за подршку најугроженијима.** Удар који је услед енергетске кризе и периода високе инфлације претрпео најсиромашнији сегмент популације несумњиво даје повод да се размотри проширивање или допуна бар неких од програма социјалне заштите. Поврх тога, потребе за унапређењем овог система постају још очигледније када се има у виду да је Србија по расходима за социјалну заштиту још пре кризе била испод просека упоредивих земаља (за 0,5-1% БДП-а). Уместо да препозна ове потребе, Фискална стратегија издвајања за социјалну заштиту по свему судећи препушта инерцији, услед чега се они спуштају на нови историјски минимум. Наиме, пројектовани средњорочни циљ од 3,2% би се надовезао на вишегодишњи тренд пада ових расхода са чак 6,1% БДП-а у 2006. години. Смер тог тренда, бар када је у питању последњих неколико година, највећим делом опредељује пад броја корисника социјалне помоћи – односно смањење броја деце, што значи мање исплата за родитељски и дечији додатак, и раст доходака услед ког је један део домаћинстава пребацио минималне прагове за добијање социјалне помоћи. Овде треба имати у виду да су ти прагови постављени релативно ниско, због чега чак и домаћинства која их премаше могу остати испод апсолутне линије сиромаштва. Стога је с једне стране несумњиво оправдано подићи минималне границе за добијање социјалне помоћи, док би се с друге стране буџетско растерећење могло искористити и за повећање права корисника постојећих програма социјалне политике или чак успостављање нових.

**Нове мере социјалне политике не би требало да буду усвајане ад хок, него опрезно планиране и уско таргетиране.** Досадашње искуство показује да то што фискална стратегија не најављује додатне мере социјалне политике не значи нужно да их неће бити – управо зато што се тако нешто већ дешавало у неколико наврата. Најскорији

---

<sup>23</sup> У овом одељку користимо проширену дефиницију социјалне заштите у коју су укључене и накнаде незапосленим лицима, накнаде за боловања и „остали трансфери“.

пример овакве праксе догодио се не тако давно, односно крајем 2021. године када је најављено да ће родитељски додатак за прво дете бити утврђен дошла свега неколико дана након усвајања буџета за ту годину којим та мера није била предвиђена. Непланско увођење нових мера социјалне политике представља изразито лошу праксу јер се без детаљне анализе потреба најугроженијег становништва и утврђивања јасних приоритета не може обезбедити сврсисходност и адекватна учинковитост тих мера. О проблемима у постојећем приступу социјалној политици и могућностима за њена унапређења писали смо и у ранијим извештајима,<sup>24</sup> а на могуће правце евентуалних реформи социјалног система ћемо се осврнути и у Поглављу 6.

---

<sup>24</sup> Видети нпр. „Мишљење на Нацрт фискалне стратегије за 2023. са пројекцијама за 2024. и 2025. годину“ из маја 2022. године.

## 6. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ 2024-2026. ГОДИНЕ

### 6.1. Реформа Пореске управе

У циљу системске контроле наплате јавних прихода и даљег унапређења пословног окружења неопходно је оснажити и зановити капацитете Пореске управе. Фискални савет снажно подржава процес модернизације и трансформације Пореске управе и годинама уназад истиче важност његовог одлучног спровођења. Актуелни Програм трансформације Пореске управе за период 2021-2025. године усвојен је средином 2021. године, а основни циљеви су увођење новог информационог система, додатно запошљавање и усавршавање запослених и слично. У претходном периоду направљен је приметан помак у реформи Пореске управе - смањен је број експозитура уведене су електронске пореске пријаве, скраћено време повраћаја ПДВ-а, измештене су споредне активности на друге институције и слично. Међутим, највећи проблем је што додатно запошљавање тече доста споро, а проблем урушавања капацитета Пореске управе на прави начин не препознаје ни један од релевантних званичних докумената (Фискална стратегија, Програм за сузбијање сиве економије, Акциони план за спровођење Програма за сузбијање сиве економије). Наглашавамо да су кадровски капацитети кључ за успешно и доследно спровођење процеса трансформације и стога је потребно што пре акценат ставити да неопходно запошљавање и оспособљавање стручних кадрова. Уколико се не изграде адекватни кадровски ресурси цео процес електронске фискализације и набавке новог информационог система може лако да „падне у воду“ јер неће бити људи који ће га на прави начин водити – унапредити процес размене података, системску анализу, мониторинг и контролу наплате јавних прихода.

**Број запослених у пореској администрацији је међу најнижима у групи упоредивих земљама у региону.** Поређење броја запослених у пореским администрацијама и укупног броја становника може се сматрати апроксимативним показатељем ефикасности с обзиром на то да привреде Европе и региона функционишу на тржишним принципима и релативно упоредивом пословном окружењу. На основу Међународног истраживања о пореским администрацијама *ISORA*<sup>25</sup>, анализирамо кретање броја запослених на неодређено у овим институцијама, као и њихов ниво у односу на број становника (погледати Табелу 7). Пре свега, током периода 2018-2020. године Србија је имала снажно смањење броја запослених од око 10%, док је у упоредивим земљама Централне и Источне Европе смањење у просеку било вишеструко мање (око 3%). При том, ово смањење се надовезује на умањење броја запослених у Пореској управи током претходне деценије. Уколико се посматрају капацитети пореских администрација у односу на број становника можемо закључити да Србија има осетно мање запослених (еквивалент пуног радног времена) у односу на упоредиве земље. У Табели 7 можемо видети да је на крају анализираних периода (у 2020. години) на једног запосленог у Пореској управи у Србији 1.584 становника, док је просек за упоредиве земље ЦИЕ око 950 становника. Дакле на бази доступних података може се закључити да пореска администрација у Србији више оптерећена него у сличним земљама.

---

<sup>25</sup> Пун назив *International Survey on Revenue Administration*

**Табела 7. Број запослених у пореским администрацијама (ЕПРВ) у европским земљама у периоду 2018-2020 и број запослених у односу на број становника у 2020.**

	Број запослених у ПА (ЕПРВ)			Промена 2020/2018	Бр. становника 2020	Бр. становника по запосленом у ПА 2020
	2018	2019	2020			
Шпанија	20.317	20.730	20.772	2,2	47.332.614	2.278,7
Албанија	1.569	1.512	1.388	-11,5	2.845.955	2.050,4
С.Македонија	1.172	1.105	1.079	-7,9	2.076.255	1.924,2
Италија	37.853	35.625	32.952	-12,9	59.641.488	1.810,0
Естонија	773	742	735	-4,9	1.328.976	1.808,1
Србија	4.828	4.628	4.373	-9,4	6.926.705	1.584,0
Француска	45.800	44.739	44.438	-3,0	67.320.216	1.514,9
Малта	368	368	363	-1,4	514.564	1.417,5
Исланд	226	253	258	14,2	364.134	1.411,4
Грчка	8.216	8.532	8.287	0,9	10.718.565	1.293,4
Кипар	760	745	709	-6,7	888.005	1.252,5
В.Британија	58.670	54.072	54.433	-7,2	67.025.542	1.231,3
Аустрија	7.880	7.904	7.731	-1,9	8.901.064	1.151,3
Шведска	9.566	9.356	9.481	-0,9	10.327.589	1.089,3
Финска	4.978	4.998	5.119	2,8	5.525.292	1.079,4
Литванија	2.837	2.659	2.610	-8,0	2.794.090	1.070,5
Црна Гора	574	571	581	1,2	621.873	1.070,3
Португал	9.660	9.869	9.683	0,2	10.295.909	1.063,3
Хрватска	3.949	3.899	3.830	-3,0	4.058.165	1.059,6
Румунија	20.527	19.732	19.289	-6,0	19.328.838	1.002,1
Ирска	4.928	5.040	4.985	1,2	4.964.440	995,9
Словачка	5.715	5.596	5.608	-1,9	5.457.873	973,2
Бугарска	7.886	7.886	7.927	0,5	6.951.482	876,9
Холандија	19.736	20.390	20.431	3,5	17.407.585	852,0
Пољска	45.976	46.561	47.395	3,1	37.958.138	800,9
Немачка	108.352	108.292	108.348	0,0	83.166.711	767,6
Норвешка	5.880	6.054	7.073	20,3	5.367.580	758,9
Мађарска	14.132	13.702	13.173	-6,8	9.769.526	741,6
Белгија	15.735	15.548	15.614	-0,8	11.522.440	738,0
Летонија	2.679	2.678	2.620	-2,2	1.907.675	728,1
Чешка	15.540	15.232	14.977	-3,6	10.693.939	714,0
Данска	8.010	8.540	8.598	7,3	5.822.763	677,2
Словенија	3.148	3.128	3.137	-0,3	2.095.861	668,1
Просек				-1,3		1.165,3
Просек ЦИЕ 11				-3,0		949,4

\*Напомена: Број запослених је изражених у еквиваленту пуног радног времена (ЕПРВ)

\*\* Напомена: У случају земаља са вишим степеном фискалне децентрализације, попут Шпаније и Француске, подаци нису нужно директно упоредиви због осетлијег присуства и заступљености локалних пореских администрација .

Извор: CIAT, IMF, IOTA, OECD (2022), International Survey on Revenue Administration: 2020 and 2021, <https://data.rafit.org/?sk=8b008788-ebde-4d61-bc90-7438d6aa12dc&slId=1637191076670>; Евростат за број становника

**Последњи подаци показују да је у претходне две године, и поред одређених запошљавања, настављен тренд смањења запослених. Хронолошки посматрано број запослених у Пореској управи се смањивао из године у годину. Број запослених на**



неодређено у 2003. години био је преко 8.000, а у тренутку када је почео први Програм трансформације пореске управе 2015. године био је нешто већи од 5.200. Затим, у 2018. години број стално запослених износио је 4.647, а на крају 2022. године 3.697 (видети Табелу 8), што у периоду од четири године смањење од преко 20%.<sup>26</sup> Скрећемо пажњу да је последњих пар година спроведено неколико конкурса за запошљавање нових људи, али то није било довољно да се надомести број људи који су одлазили из Пореске управе. Уколико се посматрају укупно ангажована лица по свим основама (неодређено, одређено, привремено поврени послови и уговори) број запослених је нешто мање редукован. Конкретно, током посматраног периода повећан је број ангажованих на одређено и по другим основама (привремено поврени послови) и истичемо важност да се ови људи (који су свакако трајно потребни) запосле на неодређено и тиме омогући одржавање континуитета и квалитета рада Пореске управе.

**Табела 8. Број запослених у Пореској управи Србије у периоду 2018-2022. године**

Датум	Неодређено	Остало (одређено, ППП, уговори)	Укупно
31.12.2018	4.647	510	5.157
31.12.2019	4.343	575	4.918
31.12.2020	4.109	632	4.741
31.12.2021	3.918	782	4.700
31.12.2022	3.697	811	4.508
Промена 2022/2018 (у %)	-20,4	59,0	-12,6

Извор: Фискални савет на основу званичних података

Напомена: Мала разлика у броја запослених у Пореској управи Србије у односу на Табелу 7 последица је разлика у коришћеној методологији (у претходној табели реч је о просечном броју запослених по еквиваленту пуног радног времена, док се у овој табели посматра број запослених на одређени дан).

**Старосна структура запослених у Пореској управи Србије је изразито неповољна - велики удео запослених има преко 55 и јако је мало млађих од 35 година.** Према истраживању *ISORA* образовна структура запослених у Пореској управи је боља у односу на претходни период - у 2020. години око 65% запослених има високу стручну спрему, наспрам око 55% у 2015. години, али је то и даље ниже од упоредивих земаља ЦИЕ (око 77%). Поред тога, изражен проблем већ годинама представља лоша старосна структура запослених. У Табели 9 можемо видети да је у Србији готово 50% запослених у Пореској управи старијих од 55 година, што није случај ни у једној европској земљи, док је у компаративним земљама ЦИЕ овај удео око 25%. Слично, велики проблем је и изузетно мали број младих људи – удео запослених до 35. година је испод 2%, док је у упоредивим земљама овај удео за око 10 процентних поена виши. Велики број запослених преко 55 година доводи до осетнијег природног одлива, а у комбинацији са недовољно млађег кадра који би се правовремено обучавао, може озбиљно угрозити способност Пореске управе да испуњава своје задатке у наредном периоду.

<sup>26</sup> И поред тога што је програм предвиђао издвајање неких активности, оволико смањење броја запослених се не може оправдати, тим пре што део планираног смањења активности (повраћај ПДВ-а за беби опрему, делегирање наплате пореза на пренос апсолутних права на локал) није до сада ни реализован.

**Табела 9. Старосна структура запослених у пореским администрацијама у европским земљама у периоду 2018-2020**

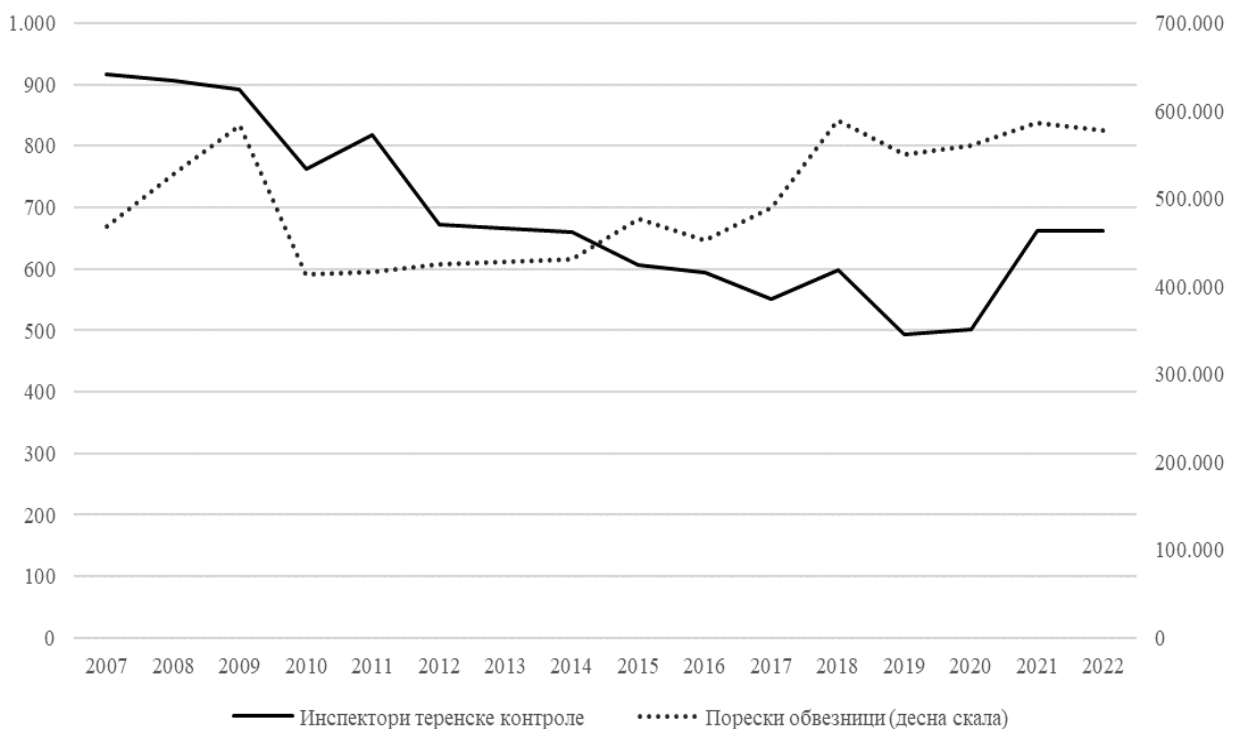
	Удео запослених млађих од 25 година			Удео запослених старости од 25 до 34 год.			Удео запослених старости од 55 до 64 год.		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Србија	0,0	0,0	0,0	1,5	1,6	1,6	48,5	49,7	49,9
Португал	0,0	0,0	0,0	0,9	0,8	0,7	46,2	47,3	47,7
Шпанија	0,0	0,1	0,1	4,3	6,0	8,3	44,1	46,6	46,8
С.Македонија	0,1	-	-	10,5	8,2	8,3	45,7	45,8	42,5
Италија	0,0	0,0	0,0	3,4	2,9	2,5	42,8	41,6	41,2
Кипар	0,0	0,0	0,0	0,9	2,9	2,2	35,8	35,7	38,6
Грчка	0,0	0,0	0,0	4,8	3,7	3,0	38,0	38,8	38,4
Литванија	0,6	2,0	1,0	14,0	13,6	11,4	36,6	31,8	37,5
Аустрија	6,9	6,8	6,8	9,9	10,7	11,9	33,8	35,9	36,8
Холандија	1,1	1,5	1,8	10,3	12,3	13,9	39,6	37,6	35,9
Француска	0,9	0,8	0,9	10,7	10,9	10,9	34,9	34,6	33,7
Финска	2,1	2,6	2,3	16,5	17,9	18,8	34,8	33,6	32,3
Црна Гора	0,0	-	0,2	19,6	19,3	21,6	37,9	36,7	32,3
Хрватска	0,2	0,1	0,1	7,6	7,3	7,0	31,5	31,9	31,9
Норвешка	0,2	0,4	0,5	9,7	9,8	10,8	29,3	30,8	31,8
Белгија	1,2	2,2	2,9	16,2	16,6	16,6	32,5	31,4	30,4
Словенија	0,1	0,1	0,0	6,6	6,2	6,1	25,7	28,0	30,3
Ирска	0,9	2,0	1,9	11,7	13,6	13,3	33,8	30,2	29,1
Чешка	1,1	0,8	0,8	11,8	11,2	10,8	25,2	27,0	27,8
Немачка	3,6	3,7	3,8	19,4	19,7	20,0	25,4	25,5	25,6
Данска	3,0	3,1	2,9	21,9	24,5	28,1	27,7	26,8	25,1
Шведска	1,4	1,3	0,7	20,6	19,5	19,2	24,3	24,8	25,0
В.Британија	5,0	4,8	4,8	18,0	18,9	19,7	23,5	24,2	24,7
Исланд	0,4	0,4	0,7	15,0	18,5	19,3	30,8	28,6	24,6
Румунија	0,3	0,2	0,0	6,4	5,8	3,5	21,9	22,6	24,1
Бугарска	0,8	0,6	0,4	15,5	15,8	13,2	20,4	20,9	23,9
Словачка	1,1	1,2	1,0	15,5	14,8	14,2	21,2	21,7	22,5
Албанија	0,8	0,5	3,0	29,9	28,7	27,5	20,6	22,7	22,3
Естонија	2,4	3,5	3,1	20,7	18,7	17,1	21,9	21,7	22,2
Летонија	1,0	1,2	1,6	18,2	16,7	15,5	21,1	21,6	21,9
Малта	1,9	0,8	0,6	16,0	15,5	16,0	18,8	20,1	19,6
Пољска	1,1	1,3	1,3	14,4	14,4	14,3	20,0	19,2	18,7
Мађарска	1,2	1,5	1,9	17,6	15,2	13,3	12,1	12,3	12,7
Швајцарска	8,3	8,7	8,4	20,8	21,7	21,2	6,3	6,2	8,1
Просек	1,4	1,6	1,6	12,9	13,0	12,9	29,8	29,8	29,9
Просек ЦИЕ 11	0,9	1,1	1,0	13,5	12,7	11,5	23,4	23,5	24,9

Извор: CIAT, IMF, IOTA, OECD (2022), International Survey on Revenue Administration: 2020 and 2021, <https://data.rafit.org/?sk=8b008788-ebde-4d61-bc90-7438d6aa12dc&sId=1637191076670>

**Пореска управа запошљава осетно мањи број инспектора од предвиђеног званичним документима (систематизацијом радних места).** Кључ успешне и ефикасне пореске администрације огледа се добром мониторингу и контроли наплате свих јавних прихода. У том смислу се посебна пажња посвећује инспекцијском надзору, који према законској регулативи, може бити теренски и канцеларијски. Инспектори теренске контроле ангажовани су на пословима контроле наплате јавних прихода,

повраћаја ПДВ-а и слично, непосредним увидом (на лицу места) у предмете, робу, акте и документацију надзираног субјекта. Пореска управа већ дужи низ година има проблем са недовољним бројем инспектора. Док је број пореских обвезника<sup>27</sup> постепено растао, број теренских инспектора се смањивао (Графикон 10). Конкретно, као што се на Графикону може видети у периоду од 2007. до 2020. године број теренских инспектора готово је преполовљен (са преко 900 на испод 500). Тренд је заустављен 2021. године, када је почело са потребним запошљавањем у Пореској управи. Међутим, и поред тога, у 2022. години ангажован је 661 инспектор, док је систематизацијом дефинисано 1.165, што значи да је попуњено само око 55% предвиђеног броја. Слична ситуација је у погледу канцеларијске контроле - у 2022. године запошљено је 575 аналитичара контролора, док је систематизацијом планирано 882 (попуњеност око 65%).<sup>28</sup>

**Графикон 10. Број ангажованих инспектора теренске контроле у периоду 2007-2022**



Извор: Подаци Пореске управе за период 2007-2017; Извештаји о раду Пореске инспекције за 2018-2022.

**Истичемо, још једном, да борбу против сиве економије не спроводе компјутери већ људи, па је императив изградња кадровских капацитета Пореске управе.** Иако је пожељно да се набавка новог информационо-комуникационог система реализује по предвиђеном плану, пошто би заједно са имплементираним системом електронске фискализације и електронских фактура, требало да омогући корисне информације и олакша сузбијање сиве економије, истичемо да то није пресудно за успешну борбу против сиве економије. Наиме, међународна пракса (и досадашње искуство Србије) показују да су кључни фактори за успешну борбу против сиве економије институције које је спроводе – пореске администрације и надлежни судски органи. Дакле, приоритет је изградња одговарајућих капацитета пореске администрације с обзиром на то, као што је већ детаљно образложено, Пореска управа годинама има хроничан мањак запослених и неповољну старосну (и образовну) структуру. Потребно

<sup>27</sup> Број порезних обвезника представља укупан број предузетника и правних лица у Републици Србији.

<sup>28</sup> Према Извештају о раду Пореске инспекције за 2022. годину

је имати у виду и да би систем зарада требало реформисати тако да се омогући конкурентан ниво зарада као и запошљавање и задржавање најквалитетнијих кадрова. Без адекватног броја квалификованих пореских професионалаца није реалистично очекивати даље напретке у борби против сиве економије, нарочито у условима модернизације и дигитализације пословања који захтевају високо квалификоване кадрове како би успешно решавали софистициране облике пореских утаја који увелико превазилазе пуке случајеве неиздавања фискалних рачуна. У прилог свему претходно наведеном је и чињеница да изоловане акције изградње ИТ инфраструктуре – попут е-фискализације и е-фактура прошле године, нису дале резултате на побољшање ефикасности наплате ПДВ-а.

## 6.2. Оцена стања и најављених реформи у енергетском сектору Србије

**Пословање енергетских предузећа у државном власништву још увек је један од највећих фискалних ризика.** Енергетски сектор представља опасност по јавне финансије земље још од почетка енергетске кризе у јесен 2021, а с избијањем рата у Украјини 2022. та опасност постала је још израженија. Овај ризик већ је остварио свој негативни ефекат по јавне финансије и постао евидентан широј јавности крајем 2021, када су трошкови набавке струје и гаса постали изузетно високи и када је држава морала да помогне с набавкама Србијагаса. Пуна мера проблема постала је очигледна у 2022, кад су највећи део дефицита опште државе чинила управо издвајања за санирање трошкова јавних енергетских предузећа, уједно највећи ванредни фискални трошак. Од укупног дефицита од 3,2% БДП-а у 2022. години, чак 2,7% БДП-а чинили су трошкови за Србијагас и ЕПС, што је представљало пробијање буџетиране суме за ове намене (план из Ребаланса буџета био 2% БДП-а). Током 2022. држава је предузела мере да ублажи ефекат енергетске кризе на пословање ових предузећа, од којих је далеко највећа била повећање продајне цене струје и гаса у земљи. Међутим, упркос томе, ЕПС и Србијагас још увек послују у великој неизвесности, па нацрт Фискалне стратегије исправно препознаје пословање енергетских предузећа као велики ризик. Цена струје на берзи опала је испод 100 евра по мегават часу, али је још увек практично два пута већа од цене по којој је ЕПС продавао струју привреди пре кризе, и још увек није опорављен стари ниво производње. Такође, цене гаса на међународном тржишту знатно су опале (на опадајућем тренду од јесени/зиме 2022. године), али то још увек не значи да је реч о трајном побољшању.

**Досадашња буџетска подршка за ЕПС и Србијагас током енергетске кризе износи око 3 млрд евра (4,8% БДП-а).** У питању је финансијска помоћ пружена овим предузећима у периоду од децембра 2021, закључно са мајем 2023. године. Исплате су отпочеле крајем децембра 2021, када је Србијагас кроз две буџетске позајмице добио укупно 35 млрд динара (око 300 млн евра). Касније, почетком 2022. Србијагас је добио државну гаранцију за кредит од 200 млн евра, а током 2022. наставио је редовно да добија буџетске позајмице, које су у тој години достигле износ од 1,1 млрд евра. ЕПС је из буџетских позајмица добио 500 млн евра у 2022. а у 2023. задужио се код ЕВРД-а уз гаранцију државе за износ 300 млн евра.<sup>29</sup> С друге стране, помоћ за Србијагас у 2023. већ је достигла износ од скоро 600 млн евра – 330 млн евра кроз два гарантована кредита<sup>30</sup> и

<sup>29</sup> Зајам за ликвидност уз државну гаранцију потврдила је Народна скупштина доношењем [Закона](#) у априлу 2023. године.

<sup>30</sup> Народна скупштина усвојила два закона о издавању гаранције у износу од [225 млн евра у априлу](#) и [105 млн евра у фебруару 2023. године](#).

око 250 млн евра позајмица из буџета<sup>31</sup>. Формално, буџетске позајмице требало би да буду враћене у буџет, међутим извесно је да се то неће догодити. Закључком Владе већ су описане позајмице које је Србијагас добио крајем 2021. године (35 млрд динара) и Србијагас званично више не дугује овај износ државном буџету. На крају истичемо да нацрт Фискалне стратегије, нити још увек иједан званични документ фискалне политике, не приказује транспарентно колико је из буџета исплаћено за ЕПС и Србијагас. Фискални подаци показују укупне суме на позицији нето буџетских позајмица, уз напомену да се оне доминантно односе на трошкове санирања енергетске кризе, али то је најдаље докле се иде.

**Табела 11. Фискална подршка Републике за ЕПС и Србијагас, млн евра**

	2021.	2022.	Јан-Мај 2023.	Укупно
<b>Србијагас - укупно</b>	<b>300</b>	<b>1,300</b>	<b>580</b>	<b>2,180</b>
буџетске позајмице	300	1,100	250	1,650
гарантовани кредити	0	200	330	530
<b>ЕПС - укупно</b>	<b>0</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>800</b>
буџетске позајмице	0	500	0	500
гарантовани кредити	0	0	300	300
<b>Укупно</b>				
у млн евра	300	1,800	880	2,980
у % БДП-а	0.6	3	1.3	4.8

Извор: Подаци Министарства финансија и процена Фискалног савета

Напомена: Комплетан износ помоћи за предузећа није директно видљив у буџету Републике Србије – буџетске позајмице виде се као буџетски трошак, али не и гарантовани кредити. Они се виде тек кроз активирање гаранција, што је до сада био случај за Србијагас, за који је отплаћена главница дуга од 7,5 млрд динара у 2022. и 4 млрд динара у првом кварталу 2023. године.

**Нацрт Фискалне стратегије чини корак напред у препознавању сржи проблема енергетског сектора, што је похвално.** Раније проблем практично није био ни препознат, тј. претходна Стратегија (2023-2025) није идентификовала да је за актуелне проблеме у енергетском сектору првенствено одговорно вишедеценијско неодговарајуће вођење енергетских предузећа, а не екстерни шок кризе. Квалитативно унапређење овог нацрта Фискалне стратегије јесте у томе што препознаје да је криза тек истакла проблеме енергетског сектора, да су највећи проблем “структурне дубоко укоренење слабости енергетског сектора”, као и да се ови проблеми могу решити искључиво реформом, односно не само смиривањем међународног тржишта енергената. Стратегија практично истиче да је професионални менаџмент оно што ће ојачати ЕПС у дугом року. Очекује се да извршена промена правне форме предузећа буде корак у правцу успостављања таквог менаџмента, који би требало да има више аутономије и који ће одлуке доносити без уплива политике и Владе.

**У првом кварталу 2023. ЕПС је забележио висок профит, али то не значи да је у безбедној зони.** Профит ЕПС-а у прва три месеца 2023. износио је скоро 300 млн евра, што се мора оценити као одличан резултат, нарочито имајући у виду велике минусе које је ЕПС остваривао од октобра 2021. до октобра 2022. године (у последња три месеца 2022. забележен профит од 50 млн евра). Овај висок профит дошао је као последица неколико фактора. Најважнији јесте раст продајне цене електричне енергије, која је у том периоду била већа у односу на преткризне нивое око 15% за домаћинства, а готово

<sup>31</sup> Процена Фискалног савета.

двоструко већа за привреду (уз мањи раст цене струје по основу увећања накнаде за обновљиве изворе енергије).<sup>32</sup> Такође, ЕПС је имао изузетно успешан квартал из угла хидролошких услова, тако да је производња хидроелектрана у прва три месеца 2023. скочила у односу на исти период претходне године за 31%, а у односу на просек првог квартала из 2018-2020. за 13%. Овај раст производње омогућио је осетан раст извоза електричне енергије, први пут од како је предузеће запало у озбиљне проблеме са производњом. Тако је извоз ЕПС-а у првом кварталу двоструко надмашио потребан увоз електричне енергије и донео предузећу раст прихода који Фискални савет процењује на барем 100 млн евра. Такође, термо производња остварила је одређени раст (8% раст производње термоелектрана у првом кварталу 2023. у односу на први квартал претходне године), додуше једин делом уз увезени угаљ. На крају, потрошња електричне енергије била је нешто мања, прелиминарно процењујемо за око 5% у односу на прва три месеца 2022. године, па ЕПС није био под истим притиском да набавља струју екстерно. Међутим, иако је укупан резултат ЕПС-а у првом кварталу охрабрујућ, било би прерано проглашавати победу. Јесте забележен раст термо производње, али проблеми са угљем још увек нису отклоњени (још увек нису отворени нови рудници и ЕПС увози угаљ бољег квалитета) и производња термоелектрана у првом кварталу 2023. била је 13% мања од просечне производње у истом периоду 2018-2020. године. Уз то, нови реформски кораци у предузећу још увек предстоје.

**Реформе ЕПС-а спроведене у 2023. биле су доминантно правне природе.** Изменом Оснивачког акта у априлу 2023. године, ЕПС је променио правну форму и прешао из јавног предузећа у акционарско друштво.<sup>33</sup> Ова мера по својој природи јесте правне природе и опредељује, између осталог, регулисање питања менаџмента, транспарентности пословања и контроле. Следећи корак у дефинисању правног оквира пословања ЕПС-а јесте усвајање новог Закон о управљању привредним друштвима у власништву Републике Србије, који се заправо не односи само на ЕПС већ на сва предузећа у власништву државе, али би требало да попуни одређени правни вакуум који се јавио након промене статуса ЕПС-а у погледу тога који прописи одређују његово пословање. Закон је већ усвојен на Влади, налази се у скупштинској процедури и његово усвајање очекује се ускоро (с тим што ће пуна примена овог Закона почети са одлагањем од годину дана). У начелу, Фискални савет се не противи изменама правне форме у којој послују јавна предузећа, али истичемо да прелазак у акционарско друштво још увек није суштинска реформа која је ЕПС-у заиста и потребна. Суштина реформе ЕПС-а остаје оно на шта је Фискални савет указивао и раније – уређивање система запослености и зарада, уз обавезно адресирање проблема мањка инжењерског кадра, повећање нивоа инвестиција и постепену транзицију из угља као основног енергента, оптимизација набавки, смањење губитака и крађа, као и осигуравање стручног управљања компанијом имуног на политички утицај.

**Нацрт Стратегије најављује реформске планове које тек очекујемо да видимо, првенствено план инвестиција енергетског сектора и план реформе пословања ЕПС-а.** Нацрт истиче да је израда важних реформских планова за Електропривреду Србије у току. Два важна плана треба да се израде ове године, а то су план инвестиција у енергетски сектор, чији важан део свакако чини ЕПС, као и план реформе Електропривреде. План инвестиција требало је да буде готов до почетка јуна

---

<sup>32</sup> У мају 2023. дошло је до новог пораста цене струје од 8%, тако да ће се наставити раст прихода ЕПС-а по том основу.

<sup>33</sup> Првобитан рок за ову меру, који је Влада договорила са ММФ-ом био је крај новембра 2022, касније померен за крај фебруара 2023. године, а реализација се догодила у априлу.

2023, а план реформи до краја године. Такође, у Нацрту се наводи да је израда плана инвестиција у финалној фази, а с обзиром на то да су досадашњи рокови били пробијани (промена правне форме, усвајање новог Закона о управљању предузећима у власништву државе), не изненађује што и рок за израду овог документа није испоштован, с тим што његов значај и комплексност највероватније оправдавају одређено кашњење. Такође, најављено је да ће у складу са поменутиим планом инвестиција бити донета нова Стратегија развоја енергетике до 2050. године, која ће приказати инвестиције за чију реализацију ће бити издвојена средства у републичком буџету, тј. да ће инвестиције у енергетику бити део капиталних расхода опште државе. С обзиром на значај области енергетике, као и на најаву да ће бити ангажована буџетска средства, очекујемо да ревидирана Фискална стратегија барем начелно представи планове инвестиција који би до тада требало да буду завршени.

**Стратегија не пружа много информација о реформским мерама важним за Србијагас.** Основни проблем Србијагаса био је то што је увозио гас ван дугорочног уговора по ценама које су биле вишеструко веће у односу на продајне цене у земљи. До овог је дошло јер Србија не располаже сопственим складиштем које може да обезбеди да се задовоље домаће потребе гаса током зиме, па тако редовно зими увози гас, а уз то је и постојеће недовољно складиште у Банатском Двору дочекало зиму 2021/22. с рекордно ниским залихама. Из тог разлога предузеће је зависно од буџетске подршке, иако парадоксално формално остварује профит, пошто помоћ коју добија од државе бележи у својим билансима као приход (у првом кварталу 2023. године забележио профит од око 50 млн евра). Генерално, нацрт Фискалне стратегије поклања много више пажње ЕПС-у него Србијагасу и стиче се утисак да реформе у вези са пословањем Србијагаса нису у истој мери одмакле. Од предузетих мера, Влада је донела одлуку о повећању продајних цена гаса у земљи, а ново повећање ће уследити у новембру 2023, али нацрт Фискалне стратегије не пружа друге нове информације. Дугорочно пословање Србијагаса умногоме ће зависити од диверсификације извора гаса, као и од изградње складишта одговарајуће величине, па очекујемо да поменути план инвестиција у енергетски сектор покрије и ове развојне планове важне за Србијагас. Напомињемо да је још један разлог за изградњу већег домаћег складишта гаса и чињеница да се изнајмљивање складишта у Мађарској, коме је Србијагас прибегао у недостатку сопствених складишних капацитета, испоставило као изузетно скупа мера. За само 9 месеци (од јула 2022. до почетка априла 2023. године) закуп је плаћен 66 млн евра, што би на годишњем нивоу износило оквирно 90 млн евра, односно око 10% годишњих прихода од продаје Србијагаса.

**Важно је да постоји транспарентност рада енергетских предузећа, што Стратегија у начелу најављује.** Нацрт Стратегије експлицитно наводи да ће за оба енергетска предузећа, ЕПС и Србијагас, бити објављени сви стратешки и финансијски планови, што је изузетно важно и што ће Фискални савет у будућности проверавати. ЕПС је до сада био прилично транспарентан у објављивању кључних докумената, тако да се на његовом сајту већ могу наћи и планови и њихова квартална и годишња реализација, док код Србијагаса то није био случај (на сајту последњи доступни изводи из програма пословања из 2018. године). Такође, у Нацрту је наведено да ће се наставити с месечним објављивањем 20 највећих дужника за оба предузећа, а Србијагас већ сада то не поштује. Наиме, ЕПС је и у овом погледу био отворенији и уредно је објављивао овај списак дужника на свом сајту, док Србијагас већ годинама уназад то чини тек повремено, па последњи доступни подаци на њиховом сајту датирају из септембра 2022. године.

Такође, Србијагас ни сада не објављује кварталне извештаје о реализацији плана пословања, иако је по закону о јавним предузећима у обавези да то чини.<sup>34</sup>

**Предлог закона о управљању предузећима у власништву државе требало би барем да очува постојећи ниво транспарентности рада предузећа, а то тренутно није случај.** У погледу јавности рада предузећа у државном власништву, Предлог закона о управљању овим предузећима, недавно послат Скупштини, чини заправо корак уназад у односу на Закон о јавним предузећима. Конкретно, Закон о јавним предузећима прописује као обавезу предузећима да на својој интернет страни објављују тромесечне извештаје о реализацији програма пословања, док Предлог закона о управљању предузећима у државном власништву прописује да се објављују “извештаји о пословању”, што је недовољно прецизно и може се тумачити као обавеза објављивања само редовних годишњих извештаја.<sup>35</sup> Ово би знатно променило периодичност у којој би јавност била упозната са резултатима рада предузећа, а и продужило би време у којем се чека на извештаје по завршетку извештајног периода. Фискални савет сматра да нови законски прописи не треба да умањују већ остварени ниво транспарентности рада предузећа, већ барем да га очувају, ако не и унапреде. Важно је да упркос томе што је ЕПС већ прешао у акционарско друштво настави да извештава јавност о свом пословању и да објављује кварталне извештаје, а исто се односи и на остала јавна предузећа којима предлог новог Закона предвиђа трансформацију у акционарска друштва или друштва са ограниченом одговорношћу.

### **6.3. Реформе у осталим важним областима**

#### **6.3.1. Социјална заштита**

**Нова Фискална стратегија није адекватно адресирала неоспорну потребу да се унапреди систем социјалне заштите.** У Оцени пројекција за социјалну заштиту смо већ скренули пажњу на проблем да Фискална стратегија у средњем року препушта ове расходе инертном паду и не садржи визију за стратешка унапређења у политици социјалне заштите. Такве промене су у овом тренутку ипак најпотребније, с обзиром на оптерећење које су у периоду за нама претрпела материјално угрожена домаћинства због високог раста цена енергената, хране и сл. Имајући то на уму, у овом одељку ћемо указати на неколико могућих праваца за реформу система социјалних давања, а то су: (1) смањење *грешке искључености* – односно броја домаћинстава која се квалификују за неки од таргетираних програма (условљених висином примања и сл), али тренутно нису њихови корисници, (2) релаксирање критеријума за добијање помоћи и (3) повећање номиналних износа. Наведене опције су према својој комплексности прилично хетерогене – неке се могу усвојити уз крајње скромне интервенције у оквиру постојеће регулативе и у релативно кратком року, док друге захтевају крупније промене у постојећем законодавном оквиру и одређено време које иначе захтевају сложеније процедуре. Притом, истичемо и то да све могућности за реформе социјалног законодавства у овом одељку никако нису исцрпљене, те да је у дужем року неопходно размишљати и о новим модалитетима социјалне заштите изван тренутно постојећих, а у складу са потребама најугроженијих сегмената становништва.

---

<sup>34</sup> Закон о јавним предузећима, члан 71.

<sup>35</sup> Могуће је да ће објављивање ових извештаја бити дефинисано подзаконским актима, али, имајући у виду неизвесност, то је у сваком случају корак уназад у односу на актуелне прописе.



Социјалне карте су до сада углавном коришћене да се минимизирају злоупотребе у социјалном систему, али их такође треба оспособити и за елиминисање грешке искључености. Усвајањем Закона о социјалној карти почетком 2021. године Србија је направила први корак ка успостављању једног важног инструмента социјалне политике, који је отприлике годину и по дана касније први пут стављен у функцију. Ово законско решење створило је основ за увезивање великог броја релевантних података о корисницима различитих програма социјалне заштите (дохоци, имовина и др) у јединствену базу. С обзиром да су у тој бази сабрани искључиво подаци о већ постојећим корисницима, социјалне карте су до сада превасходно биле усмерене на решавање проблема *грешке укључености*, до које долази када социјалну помоћ примају они који се према прописаним критеријумима (доходовним, имовинским и сл.) за њу не квалификују. До ових грешака је у прошлости углавном долазило зато што центри за социјални рад нису имали свеобухватан увид у релевантне податке о домаћинству – пре свега дохоцима и имовини, што је остављало простора за злоупотребе. Увођењем социјалних карата, тј. јединствене базе са релевантним подацима о материјалном статусу појединачних чланова домаћинства, могућности за такве злоупотребе сведене су на минимум. Зато је сада време да се направи наредни корак, односно да се систем оспособи и за идентификацију материјално угрожених домаћинстава која се квалификују за неки од програма социјалне заштите, али не примају никакву новчану помоћ (због необавештености, пропуста администрације и друго).

**Операционализацијом пуних капацитета које нуде социјалне карте Влада ће стећи драгоцен алат за системско спровођење социјалне политике.** Када је реч о највећем делу таргетираних програма социјалне заштите, основни предуслов за елиминацију грешке искључености је да се база података из система социјалних карата прошири и на оне који нису тренутни корисници. Оваква надоградња несумњиво представља обиман подухват, али неопходан како би систем социјалних карата могао потпуно да служи својој сврси. Поред тога, на овом месту треба истаћи и то да изградња (додатних) техничких капацитета није сама по себи довољна за системско спровођење социјалне политике, већ је потребно и да се ти капацитети у потпуности искористе. Као неславни пример у ком то није случај, скрећемо пажњу на то да је код једног програма социјалне заштите већ сада (делимично) могуће смањити грешку искључености коришћењем социјалних карата, али је до сада пропуштена прилика да се то учини. У питању је програм заштите енергетски угроженог купца којим се сиромашнијим домаћинствима омогућава умањење рачуна за струју и гас. Наиме, за тај програм се према важећој регулативи по аутоматизму квалификују корисници било ког од два главна инструмента социјалне заштите – новчане социјалне помоћи (НСП) и дечијег додатка, који су већ обухваћени системом социјалних карата. Стога је међу њима могуће идентификовати домаћинства која немају, а требало би да имају додељен статус енергетски угроженог купца. Упркос томе, Влада по свему судећи још увек није искористила овај капацитет социјалних карата, што показује чињеница да је број енергетски угрожених купаца приметно испод броја корисника НСП и дечијег додатка.

**Треба напоменути да донети социјалних карата нису неограничени због чега је важно ослањати се и на друге полуге јавних политика.** Иако несумњиво представљају моћан алат за уклањање пропуста у обухвату социјалних програма, социјалне карте су свакако далеко од стопроцентног учинка. У том смислу, важно је водити рачуна о томе да ће неминовно постојати и домаћинства (нпр. из неформалних насеља) која ће из различитих разлога остајати ван домета државне администрације, па самим тим и система социјалних карата. Због тога неопходно паралелно радити и на томе да се унапреди информисаност материјално угрожених о њиховим социјалним правима,

а ту потребу је између осталог у једној од својих анализа препознало и надлежно министарство.<sup>36</sup>

**Програме социјалне заштите је могуће проширити и релаксирањем доходних критеријума.** У претходном делу смо указали на могућност и потребу да се систем социјалних карата прошири и тиме омогући да се минимизира грешка искључености у социјалној заштити, што би свакако требало да представља приоритет. Међутим, неопходно је истовремено размишљати и о могућности да се обухват социјалних програма повећа тако да укључи и оне сегменте материјално угроженог становништва који се према тренутно важећим критеријумима за њих не квалификују. У овом извештају већ смо скренули пажњу на то да су минимални прагови за различите социјалне програме углавном постављени релативно ниско, па се неретко дешава да чак и они који те прагове пребаце остану испод границе апсолутног сиромаштва. Имајући то у виду, један логични правац за нове мере социјалне помоћи јесте и то да се подигне доходна граница за таргетиране програме попут НСП и дечијег додатка и тиме (додатно) прошири њихов обухват.

**Осим доходних критеријума, требало би узети у разматрање и могућност да се донекле омекшају и друга ограничења за примање социјалне помоћи.** Иако месечна примања по правилу представљају основни критеријум за социјалне програме, постоје случајеви где се чак ни они који су испод доходне границе не квалификују за добијање помоћи. До тога може доћи из неколико разлога, а овде ћемо скренути пажњу на два најрелевантнија међу њима. *Први* могући разлог су имовински критеријуми (нпр. ограничење за земљишни посед) који су исувише рестриктивни, због чега би требало узети у разматрање могућност да се они делимично релаксирају. На тој линији је Фискални савет у једној од ранијих студија већ изашао са препоруком да се за старија лица вишеструко увећа земљишни цензус који тренутно износи један хектар.<sup>37</sup> Буџетски трошкови овакве мере би били прихватљиви чак и када би се праг повећао на 10 хектара, а тиме би се значајно унапредила социјална заштита за једну од најрањивијих категорија становништва. *Други* потенцијални разлог је специфичан за НСП и односи се на начин на који се код овог вида помоћи обрачунавају просечна примања за доходни критеријум. Конкретно, тај приступ узима у обзир само месеце у којима је домаћинство остваривало некакав доходак (од рада, пензија и сл), због чега угрожена домаћинства са скромним, а нередовним приходима могу због једнократних примања изнад минималног прага да испадну из система социјалне заштите. Како би се избегли овакви случајеви, оправдано би било прећи на благо модификовану формулу која би узимала у обзир и периоде када домаћинство није остварило примања што би обезбедило да га повремене флукуације у његовим примањима не искључују из програма социјалне помоћи.

**Такође би требало размотрити увећање номиналних износа помоћи, али би та повећања требало концентрисати на таргетиране програме социјалне заштите.** До сада смо у контексту реформи социјалне заштите говорили искључиво о могућностима за проширење обухвата, тј. укључење већег броја угрожених домаћинстава у систем социјалне заштите. С друге стране, реформа би могла да заузме и други правац – а то је да се повећају права тренутних корисника социјалне заштите тако што би се подигли номинални износи помоћи. Тај правац би био социјално оправдан с обзиром на то да су тренутне исплате које примају корисници чак и кључних програма за борбу против сиромаштва попут НСП и дечијег додатка релативно ниске. Као

<sup>36</sup> Видети студију Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања „*Ex-ante* анализа ефеката политике социјалне заштите у периоду године“ из јула 2022. године 2022-2030.

<sup>37</sup> „Предлог мера социјалне и пореске политике за смањење неједнакости и ризика од сиромаштва у Републици Србији“, из септембра 2022. године

илустрацију ћемо овде само указати на то да самачко домаћинство без сопствених прихода (од рада, пензије и сл.) које прима само НСП располаже са нешто мање од 10.500 динара, што је приметно испод чак и преткризне линије апсолутног сиромаштва која је 2019. години (пре наглог раста цена) износила око 12.500 динара. Имајући у виду овакве диспаритете, подизање номиналних износа социјалних давања несумњиво је оправдан правац реформе, при чему би приоритети за та повећања требало да буду таргетирани програми који су усмерени ка материјално угроженом становништву, попут НСП и дечијег додатка. Уједно треба и задржати извесну дозу опреза јер би овакве корекције морале да узму у обзир објективна економска ограничења, па тако примера ради увећање НСП не би смело да надмаши износ минималне пензије и тиме дестимулише партиципацију у пензионом систему.

### 6.3.2. Здравство

**У Фискалној стратегији 2024-2026 реформа здравства је, слично као и у ранијим стратегијама, крајње запостављена област – што није оправдано.** Због вишедеценијски ниског улагања у област здравства, опремљеност здравствених установа кадровским капацитетима и опремом (дијагностичким и другим медицинским апаратима) јесте недовољна. Из тог разлога, јавни здравствени систем неспремно је дочекао пандемију, а сама криза донела је нове проблеме који су додатно отежали функционисање овог система. Наиме, како и сама Влада наводи<sup>38</sup>, током пандемије обустављене су све процедуре које нису биле хитне, што се односило, између осталог, и на дијагностику и лечење. Последице, осигураници су били принуђени да се обрате приватној пракси, што је увећало њихове трошкове лечење, или се нису обраћали за здравствену заштиту уопште, што је повећало ризик од настанка компликованијих здравствених проблема касније. Уз то, велики број фармацеутских производа за лечење последица ковида није био обезбеђен из средстава обавезног социјалног осигурања, што је такође подразумевало њихово финансирање из сопствених средстава грађана. Здравствени систем ни данас, када је опасност од драстичног погоршања епидемиолошке слике прошла, није потпуно стабилизован, што се може аргументовати на много начина. Један од вероватно најилустративнијих је то што је број осигураних лица на листама чекања у константном порасту. Примера ради, када смо крајем маја прошле године оцењивали прошлу Фискалну стратегију (за период 2023-2025), званични подаци РФЗО-а показивали су да се на листи чекања налази скоро 60.000 осигураника; годину дана касније, 30. маја 2023, тај број је осетно већи и премашује 75.000 осигураника. То показује да капацитети здравственог система губе трку са растућом тражњом за здравственим услугама, што је проблем који је потребно хитно адресирати. Фискална стратегија, кључно средњорочно фискално и реформско сидро, морала би да садржи детаљну разраду планова које држава планира да спроводи у овој важној области, рокове, потребна средства и ефекте планираних улагања интегрисане у средњорочне фискалне пројекције, што нажалост и даље није случај.

**Мере које држава упорно избацује у први план (дигитализација здравственог система и сл.) потребне су али ни изблиза довољне за решавање комплексних проблема с којима се систем јавног здравства суочава.** Пошто се у Фискалној стратегији не наводи дословно ниједна мера које се у овој области спроводи (или је у плану да се спроводи), више детаља покушали смо да пронађемо у другим званичним документима који покривају средњи рок. Природно, анализа нас је довела до Програма економских реформи 2023-2025 (ЕРП-а), будући да се званичници често позивају на овај

<sup>38</sup> Програм економских реформи за период од 2023. до 2025. године (ЕРП), јануар 2023. године, стр. 169.

документ правдајући недостатак описа структурних реформи у Фискалној стратегији. У ЕРП-у су, са једне стране, проблеми јавног здравства у великој мери препознати, што је већ само по себи огромно унапређење у односу на Фискалну стратегију. Са друге стране, решења која су понуђена, тј. реформе које су наведене као кључне нису примерен одговор озбиљним изазовима пред којима се јавно здравство налази. Наиме, реформске активности свде се на развој софтверског решења које ће повезати све здравствене установе и омогућити им брзу и безбедну размену података (е-Картон, е-Боловање, е-Рецепт). Неспорно је да ће модерна дигитална платформа уштедети много времена и олакшати пут пацијентима до коначне дијагностике. Међутим, главни проблеми су елементарни ресурси здравственог система – на првом месту стручни људи, али и инфраструктура и опрема<sup>39</sup> – а то не може да се унапреди дигитализацијом услуга, нити софтвер служи сврси ако нема ко да га користи. Да је то тако, потврђује чињеница да је одлив кадрова из здравствених установа у иностранство или по основу природног одласка у пензију изазов који је и даље присутан, упркос томе што је, како Влада наводи, е-Картон уведен у скоро 280 здравствених установа од планираних 326. Илустрације ради, Универзитетски клинички центар Србије, појединачно највећа установа у здравственом систему Србије, запошљава данас свега 7.400 радника на неодређено и 760 радника на одређено (са другим облицима посредног ангажовања), иако је систематизацијом предвиђено да их буде 35% више, тј. 10.000 људи. Све побројано недвосмислено указује на то да је крајње време да Влада много више напора усмери у хитно отпочињање суштинске реформе здравственог система, а Фискални савет је става да би прве планове, макар опште и оквирне, требало изнети у Ревидираној стратегији коју очекујемо у октобру.

### 6.3.3. Образовање

**Фискална стратегија и средњорочне пројекције поново не откривају јасне намере Владе да покрене и спроведе темељне реформе у образовном систему.** Оцењујући претходну Фискалну стратегију скренули смо пажњу на то да овај документ не посвећује довољно пажње развоју образовног система, иако је реч о једном од сектора који су кључни за развој земље. Поред бројних других разлога постоје и чврсти економски аргументи који говоре у прилог томе да му овај важан стратешки документ посвети простор, будући да од квалитета образовања зависи акумулација људског капитала, што се дугорочно одражава на продуктивност српске привреде. Јасно је да Фискална стратегија не би требало да садржи потпуно свеобухватан и детаљан план мера за решавање проблема у овом сектору (јер за то постоје друге секторске стратегије), међутим, минимум информација које би морала да садржи јесте оквирна листа активности које се планирају спроводити и њихов фискални трошак у средњем року. Осим начелне констатације да ће просвета (поред осталих сектора) бити један од приоритета Владе у периоду 2024-2026. година, и овај пут је пропуштена прилика да се у нацрту Фискалне стратегије прецизира шта то конкретно значи. Фискални савет је при давању мишљења на претходну стратегију указао на неколико важних недостатака који захтевају хитно решавање: (1) недовољан капацитет и низак обухват предшколског образовања, (2) слаб успех ученика из Србије на међународним ПИСА тестовима, (3) одлагање оптимизације мреже основних и средњих школа и (4) неадекватна структура запослености у просвети. Међутим, Нацрт није усвојио ове препоруке нити је понудио

---

<sup>39</sup> Када је реч о опремању здравствених установа, крупан помак направљен је током 2022. године, када је набављено 135 рендген апарата и 55 ЦТ скенера, заједно са модерним линеарним акцелераторима. Ове активности су потребне и похвалне, али би их требало спроводити у континуитету дужи низ година, имајући у виду на вишегодишњи заостатак из претходног периода.

друге приоритетне реформске задатке у образовном систему, а овај документ експлицитно и не помиње евентуалне фискалне трошкове који би се могли довести у везу са спровођењем реформе у просвети.

**Ближи поглед на ове проблеме указује на значајне регионалне диспаритете.** Недостаци образовног система које смо горе набројали представљају вишедимензионалан проблем. На овом месту ћемо скренути пажњу на један његов аспект, а то су осетни регионални диспаритети којима се проблем само додатно заоштрава. За ту сврху ће нам послужити пример предшколског образовања (деца узраста 3-5 година), где у обухвату деце постоји значајан заостатак на нивоу читаве наше земље у односу на регион ЦИЕ – 60% наспрам 80%. Поред тога што постоје проблеми већ на нивоу читаве земље, они су још израженији у појединим деловима Србије. Тако наше прелиминарне анализе показују да, док је обухват предшколског образовања у Београду и Војводини приметно изнад просека за целу земљу, односно 76% и 68%, преостале области су далеко испод – Регион Шумадије и Западне Србије имају обухвате од 52%, а Регион Јужне и Источне Србије 48%. Ове разлике се у наредној фази основног (обавезног) образовања губе, али само привремено, јер се у фази (необавезног) средњег образовања поново јављају, додуше с нешто другачијом расподелом..

**Побројани недостаци образовног система у Србији последица су вишегодишњег запостављања овог сектора.** Један од техничких недостатака Фискалне стратегије о ком смо раније писали је то што не разбија расходе по функционалним категоријама (здравство, образовање, одбрана и др). Оваква класификација била би од великог аналитичког значаја јер би омогућила праћење расхода за образовање кроз време и поређење са другим земљама. С обзиром на то да је не проналазимо у Фискалној стратегији, релевантне податке потражили смо из других извора. За те сврхе нам је послужила база података Светске банке<sup>40</sup> чији последњи подаци показују да у Србији расходи за образовање износе 3,6% БДП-а, што значи да она значајно заостаје за земљама ЦИЕ у којима се за ту функцију у просеку издваја око 4,4% БДП-а. Интересантно је, међутим, да оволики јаз није одувек постојао јер је заправо Србија пре финансијске кризе 2008. године била отприлике на нивоу ЦИЕ (нешто изнад 4% БДП-а). Међутим, од тада Србија по издвајањима за образовање постепено посустаје па је тај јаз сукцесивно постајао све већи и достигао скоро 1% БДП-а. Овде нипошто не треба губити из вида да ови издаци не могу бити једина релевантна метрика када је реч о сектору образовања – штавише, далеко су сликовитији већ побројани индикатори који ближе описују квалитет школства. Ипак, с обзиром на читав низ проблема које годинама оптерећују наш просветни систем, кретање ових расхода у последњих неколико година пружа још једну добру илустрацију да је положај образовања на листи приоритета незавидан.

---

<sup>40</sup> Доступна на линку: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?view=chart>