



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

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

9. јун 2023. године

ФИСКАЛНИ САВЕТ СЕ ПРОТИВИ НЕСИСТЕМАТСКОМ И РАСТРОШНОМ УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Нацрт Фискалне стратегије за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину достављен је Фискалном савету на давање мишљења 19.5.2023. године. Фискални савет је, у складу са својим законским обавезама и роковима, то Мишљење припремио и доставио Влади и Народној скупштини 31.5.2023, што налаже редовна буџетска процедура. Након тога, Фискални савет има законску обавезу да Мишљење на нацрт Фискалне стратегије учини и јавно доступним. Међутим, пре него што је Фискални савет објавио овај документ, државни званичници најавили су нове, велике и непланиране промене фискалне политике. Због тога је Фискални савет, ван уобичајене праксе, допунио Мишљење на Фискалну стратегију напоменама које се односе на ове последње промене.

Државни званичници најавили су знатне промене фискалне политике мимо стандардне буџетске процедуре и планова из Стратегије. Након што је Фискални савет завршио анализу нацрта Фискалне Стратегије и послао Влади своје Мишљење на њу, највиши државни званичници су на конференцији за медије одржаној 7.6.2023. представили потпуно нове, фискално важне, мере јавних политика. Те мере су:

1) Ванредно повећање пензија од 5,5% од октобра 2023. године (преко редовне законске индексације која ће ступити на снагу од 1. јануара 2024. године).

2) Ванредно повећање плата од 5,5% за део запослених у јавном сектору од септембра 2023. године. Ово повећање зарада односи се на део запослених у образовању (предшколско, основношколско, средњошколско образовање, установе ученичког и студентског стандарда) и део запослених у здравству (медицинске сестре, техничари, неговатељице у домовима за социјалну заштиту) – укупно око 200.000 људи. Уз то, најављена је додатна могућност да редовна годишња индексација њихових зарада (која ће износити око 10%) буде померена унапред – с јануара 2024. на децембар 2023. године.

3) Исплата 10.000 динара за свако дете до 16 година старости (око 1,1 милион деце) која би требало да се реализује 25. септембра 2023. године. Новац ће бити уплаћен мајкама или самохраним очевима.

Уз ове, најважније и највеће промене, најављене су и неке фискално мање издашне мере попут издавања додатних 100.000 ваучера за туризам, државне интервенције на тржишту пекарских производа и друго. Заједничко за све поменуте мере је то да ниједна од њих није била предвиђена нацртом Фискалне стратегије на коју је Фискални савет дао Мишљење. Пошто ове мере знатно мењају планирану фискалну политику Владе, мењају се и неке од оцена које је Фискални савет дао у свом Мишљењу.

Први фундаментални проблем с новим мерама је то што се вођење фискалне политике измешта из уређеног система управљања јавним финансијама. Вођење фискалне политике „од данас до сутра“ на основу дискреционих одлука државних званичника представља већ веома озбиљан проблем јавних финансија Србије. Овакве мере нису у духу домаћег законодавства које јасно препознаје потребу да се фискална политика води на одговоран, предвидив и промишљен начин. Закон, наиме, предвиђа да Влада фискалну политику формулише трогодишњим стратешким планом управљања јавним финансијама (Фискална стратегија). У Стратегији се представљају главни средњорочни фискални циљеви државе (јавни дуг, фискални дефицит, структура јавних

прихода и расхода и друго), као и најважније економске политике усклађене с тим циљевима. Буџетска процедура даље предвиђа да се на основу Фискалне стратегије изради годишњи Закон о буџету који представља основни законски оквир за оперативно вођење фискалне политике. Кроз читав овај процес прецизно су дефинисане и надлежности независне државне институције (Фискални савет), која има обавезу да анализира и оцењује званичне планове Владе и да о томе обавештава Народну скупштину и јавност. Смисао свих ових процедура јесте да оне осигурају то да фискална политика почива на темељним анализама најважнијих потреба друштва и да се онда јавне финансије контролисано усмеравају тако да на те потребе одговоре на најбољи могући начин. Уколико се ове процедуре не поштују, расте ризик да ће мере фискалне политике бити неодговарајуће. Управо то је случај с најновијим мерама, које нису биле предвиђене ни Фискалном стратегијом за 2023, ни Законом о буџету за 2023, а нема их чак ни у фискалним плановима Владе који су израђени пре мање од три недеље (нацрт нове Фискалне стратегије). Ове мере не само што у доброј мери обесмишљавају буџетски процес, већ су и економски веома упитне.

Ванредним повећањем пензија нарушавају се важећа фискална правила која јасно и одговорно уређују ову област, што је економски веома опасно. Вероватно најпроблематичнија од свих нових мера је ванредно повећање пензија од 5,5%. Иако величина овог ванредног повећања пензија нема тежину да непосредно угрози стабилност јавних финансија, ово повећање принципијелно је веома опасно и самим тим неприхватљиво. Пензије су због своје величине кључне за одрживост јавних финансија Србије (уз плате у јавном сектору). Повећање пензија зато не сме да се одређује произвољно – већ само на основу објективних економских параметара који узимају у обзир способност домаће привреде да их финансира. И ово је у Србији законски препознато и врло јасно и економски добро дефинисано. Наиме, Србија, као и друге уређене земље, има у свом законодавству прецизно дефинисана правила за индексацију пензија (фискална правила). Та правила се, међутим, овим ванредним повећањем пензија грубо нарушавају. Колико нарушавање објективних правила о повећања пензија може бити опасно, грађани Србије осетили су у не толико давној прошлости – кад је крајем 2014. у склопу фискалне консолидације морало да дође до њиховог (неизбежног) умањења и каснијих врло скромних повећања. Србија тренутно јесте још увек веома далеко од понављања истог сценарија, али није оправдано да се поново креће погрешним путем арбитрарног поваћавања пензија – тим пре што сад постоје веома добра правила за њихову редовну индексацију.

Ванредним повећањем зарада у одређеним деловима јавног сектора додатно се уноси неред у неодговарајући систем зарада у јавном сектору. Један од највећих и најдуготрајних проблема јавних финансија Србије је неуређен систем зарада и запослености у јавном сектору. Иако је Влада у претходној деценији више пута најављивала да ће овај проблем решити увођењем јединственог система платних разреда и прецизним дефинисањем потребног броја запослених у свим деловима јавног сектора – ништа од овог није спроведено. Уместо таквог, системског и одрживог решења, из године у годину понавља се пракса да се одређеним деловима јавног сектора (обично војска, полиција, здравство) дају већа повећања зарада од других – без било каквих објективних анализа и критеријума. Сад је тако дошао ред да се ванредним повећањем зарада награде запослени у делу просвете и здравства, али се опет не зна тачно на основу чега је Влада донела баш такву одлуку. Након вишегодишњег запостављања просвете и здравства неспорно је да они заслужују посебну пажњу, али се решавању проблема запослености и зарада у овим великим и важним секторима мора приступити на систематски начин. Један од лоших примера до каквих последица може довести несистематски приступ у решавању ових проблема је Пореска управа, која већ има

велике проблеме због мањка људских капацитета који прете да угрозе уредну наплату јавних прихода (в. поглавље о Пореској управи).

Поново неселективно дељење новца грађанима је економски веома штетна и социјално неодговорна политика. Србији је неспорно потребна реформа усмерена на повећање обухвата и издатака за социјалну заштиту – тим пре што изузетно висок раст цена хране и енергената нарочито угрожава најсиромашније грађане Србије (в. поглавље о социјалној политици). Међутим, уместо да се проблемима социјално најугроженијих грађана Србије приступи озбиљно, темељно и одговорно, Влада поново најављује једнократну исплату средстава, овај пут, свој деци млађој од 16 година – на улазећи у то да ли им је оваква помоћ објективно потребна или не. Фискални савет је већ небројено пута показивао колико су овакве мере неселективног дељења новца грађанима нерационалне и погрешне, због чега никако не смеју бити део званичне социјалне политике у Србији. Оно на шта овом приликом посебно скрећемо пажњу је то да је у садашњем макроекономском окружењу оваква мера нарочито лоша. Наиме, тренутно је највећи макроекономски проблем Србије висока инфлација (уз низак привредни раст). С тим у вези, неселективна подела новца грађанима Србије може да долије уље на ватру високе инфлације, а притом нема капацитет да убрза привредни раст. Што је још горе, подстицање раста цена неодговарајућим фискалним политикама могло би додатно да угрози животни стандард најсиромашнијих грађана Србије – па се ова мера лако може показати чак и контрапродуктивном из угла социјалне политике.

Укупни трошак нових мера процењујемо на око 550 млн евра, који се не финансира из вишкова већ задуживањем државе (по врло неповољним условима). Ванредно повећање пензија од 5,5% трајно ће повећати буџетске издатке за пензије за око 350 млн евра на годишњем нивоу и ово је фискално убедљиво највећа и најважнија мера. Једнократно давање по 10.000 динара за децу млађу до 16 година коштаће око 100 млн евра, док ће ванредно повећање плата у делу јавног сектора повећати годишње расходе буџета за зараде за око 80 млн евра (нето). Преостале нове мере фискалне политике (ваучери за туризам и друго) коштаће заједно око 20 млн евра. Већи део ових нових расхода видеће се тек у буџету за 2024. годину (пошто се ванредно повећање пензија и плата планира крајем 2023. године), док ће буџет у 2023. највише оптеретити једнократна давања за децу. Будући да је буџет Србије већ дуже време у дефициту, тј. нема вишка средстава из којих би се плаћале нове политике, све мере ће се финансирати искључиво задуживањем земље. Ово задуживање један је од важних негативних аспеката нових растрошних мера и додатни разлог због којих их Фискални савет оцењује као неоправдане и непотребне. Ова оцена појачана је и чињеницом да се држава тренутно на финансијском тржишту задужује по високој каматној стопи од око 6,5% (а код неких од последњих кредита с варијабилном каматном стопом она достиже и око 8%). Увођењем нових мера, по свему судећи, пропуштена је добра прилика да се фискални дефицит Србије у 2023. спусти на око или испод 2% БДП-а, а у 2024. на испод 1,5% БДП-а, што је могло приметно да успори задуживање земље.

Фискални савет у Мишљењу на Нацрт Фискалне стратегије заправо Влади препоручује у основи супротне фискалне политике од ових које су сада најављене. Премда је Влада новим мерама фискалне политике у великој мери обесмислила нацрт Фискалне стратегије на коју је Фискални савет дао Мишљење – препоруке Фискалног савета из овог Мишљења и даље су више него релевантне. Заправо, сви аргументи због којих смо предложили смањивање фискалног дефицита, отпочињање реформе система социјалне заштите, здравства, просвете, јачање људских ресурса у Пореској управи; због којих смо подржали предвидиву и доследну индексацију пензија и плата у јавном сектору засновану на фискалним правилима и друго – сад додатно добијају на значају, имајући у виду најновије мере које је усвојила Влада.