



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**31. мај 2023. године**

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

### **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 издашнија 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 решење 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 растеређења (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). Општрије 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 напоскон 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 Србијагас) 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.