



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**МИШЉЕЊЕ НА РЕВИДИРАНУ ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2022.
ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2023. И 2024. ГОДИНУ**

1. новембар 2021. године

САДРЖАЈ:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКОГ ОКВИРА ЗА ПЕРИОД 2022-2024. ГОДИНА.....	6
3. ОЦЕНА ФИСКАЛНОГ ОКВИРА ЗА ПЕРИОД 2022-2024. ГОДИНА.....	9
4. ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У ПЕРИОДУ 2022-2024. ГОДИНА.....	12
5. ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ РАСХОДА У ПЕРИОДУ 2022-2024. ГОДИНА	15
5.1. ОПШТЕ ОЦЕНЕ	15
5.2. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА РАСХОДА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	17
5.3. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА РАСХОДЕ ЗА ПЕНЗИЈЕ	18
5.4. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	19
5.5. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ РАСХОДА ЗА СУБВЕНЦИЈЕ.....	21
5.6. ТРЕТМАН ФИСКАЛНИХ РИЗИКА ПО ОСНОВУ СУДСКИХ ПРЕСУДА.....	23
6. ОСНОВНЕ СМЕРНИЦЕ ЗА ОСНАЖИВАЊЕ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА.....	25

1. РЕЗИМЕ

Ревидирана Фискална стратегија задржава начелно добре циљеве фискалне политике – постепено смањење дефицита и дуга државе. Главни квантитативни циљеви ревидиране Стратегије остали су непромењени у односу на њен Нацрт из маја 2021. године. Фискални дефицит требало би прво да се смањи у 2022. на 3% БДП-а, а затим да настави додатно да се смањује до 1% БДП-а у 2024. години. Циљ за јавни дуг остао је да се његово учешће умањи за око 4,5 п.п. у односу на крај 2021. године – са 58,2% БДП-а на 53,8% БДП-а.¹ Фискални савет је у свом Мишљењу на нацрт Стратегије из јуна 2021. овакав план већ оценио као прихватљив и такву начелну оцену задржавамо и у Мишљењу на ревидирану Фискалну стратегију. Прво, неспорни приоритет јавних финансија Србије јесте смањење фискалног дефицита и јавног дуга због чега овакав смер фискалне политике у средњем року има подршку Фискалног савета. Друго, добро је и то што је Стратегијом планирано да се средњорочно прилагођавање фискалног дефицита оствари на економски здрав начин. Основ за постепено умањење фискалног дефицита у средњем року требало би да буде смањење текућих расхода буџета уз задржавање високог учешћа јавних инвестиција у БДП-у и без повећања пореских стопа (заправо Стратегијом је планирано постепено пореско растеређење привреде кад се за то стекну услови).

Пропуштена је, међутим, прилика да се повољнији фискални резултати из 2021. још боље искористе – што би водило мањем задужење државе у средњем року за преко милијарду евра. Кад је средином 2021. израђен први нацрт Фискалне стратегије планирано је било да дефицит државе у 2021. буде скоро 7% БДП-а и да онда с тог нивоа почне смањивање дефицита – прво на 3% БДП-а у 2022, а затим нешто поступније у наредним годинама. У међувремену је, међутим, дошло до знатних промена у фискалним кретањима. Трендови на тржишту рада током 2021. били су бољи од очекивања, а изнад прогноза су убрзали и инфлација и привредни раст. Ово је имало велики утицај на бољу наплату јавних прихода у односу на план и довело је до смањења фискалног дефицита у 2021. на 4,9% БДП-а (а врло је вероватно да ће дефицит у 2021. бити још нижи). Став Фискалног савета је да је ова непланирана фискална побољшања из 2021. требало искористити за амбициозније умањење дефицита буџета у средњем року (конкретније, да путања дефицита од 2022. до 2024. године буде 2% → 1% → 0,5% БДП-а, уместо 3% → 1,5% → 1% БДП-а). Да је смањење дефицита у средњем року планирано снажније, јавни дуг Србије на крају 2024. био би преко милијарду евра мањи у односу на план из ревидиране Стратегије, што је знатна разлика.

Влада ће вероватно имати нову прилику да током 2022. усвоји план нешто снажнијег смањења дефицита и јавног дуга у односу на Стратегију. Нешто рестриктивније умањење дефицита државе у односу на план из ревидиране Стратегије не само што је економски оправдано већ је и достижно без већих одрицања. Иако је фискални дефицит у 2021. неспорно висок, његов највећи део, тј. око 3,5% БДП-а од планираних 4,9% БДП-а чине ванредне мере које нису трајан буџетски трошак (исплате минималца приватним предузећима, неселективна помоћ грађанима и друго). То значи да се у 2022. преноси фискални дефицит који је близак 1% БДП-а и нема разлога да се такав дефицит

¹ Једина разлика у односу на Нацрт је у томе што је у мајском документу било планирано да се јавни дуг смањи са 60% БДП-а на крају 2021. на 55,5% на крају 2024. године. Будући да ће се у 2021. остварити мањи дефицит тј. мање задужење државе у односу на пројекције из маја, полазна тачка за смањење јавног дуга (крај 2021. године) у ревидираној Стратегији коригована је на ниже, на 58,2% БДП-а..

осетно повећава у 2022. да би се после поново смањивао. На неприродну путању фискалног дефицита у 2022. указује и сама Стратегија, будући да је у Табели 21 (стр. 70) ревидиране Стратегије израчунато да структурни (трајни) дефицит који је постигнут у 2021. износи свега 0,7% БДП-а. Могуће је, међутим, да Влада још увек опрезно третира остварене уштеде и фискална побољшања из 2021. и да их није укључила у потпуности у план за наредне године. У том случају било би добро да се већ првим ребалансом буџета (који ће уследити након најављених парламентарних избора и формирања нове Владе) смањи фискални дефицит у 2022. и то умањење онда пренесе и на план за наредне године.

Главне препоруке Фискалног савета за унапређење претходног нацрта Фискалне стратегије односиле су се на повећање њене кредибилности. Фискални савет је у Мишљењу на нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину, из јуна 2021. изнео више препорука које су биле усмерене на унапређење кредибилности овог документа. По Закону о буџетском систему, Влада би требало да у коначној Фискалној стратегији усвоји препоруке Фискалног савета (или да објасни зашто неке препоруке није усвојила). Ове препоруке приказане су у Табели 1.

Табела 1. Преглед главних препорука за унапређење нацрта Фискалне стратегије за 2022. годину с пројекцијама за 2023. и 2024. годину.

Проблем	Постојећи третман у Нацрту	Препоруке за унапређење у Ревидираној
Средњорочни план расхода за запослене не обухвата ефекте планиране реформе система зарада	Нема речи о кључним параметрима новог система зарада који би већ сада морали да буду познати (јер је најављено усвајање секторске регулативе до краја 2021. године)	Приказати основне елементе новог система зарада у јавном сектору (секторски обухват, висина основице, циљани распон зарада и коефицијената...)
	Нису дефинисани рокови за имплементацију система (термин "у постпандемијском периоду" је исувише неодређен)	Јасно дефинисати рокове за: 1) усвајање преостале регулативе и 2) стављање новог система зарада у пуну функцију
Немогуће је оценити реалистичност пројекција и учинковитост јавних инвестиција	Нису дефинисани приоритети нити циљани нивои улагања по секторима (саобраћај, животна средина, одбрана, здравство, просвета)	Јасно истаћи приоритете инвестиционе политике укључујући и дефинисати циљане нивое улагања по секторима
		Приказати инвестициони план "Србија 2025" и повезати га са средњорочним пројекцијама капиталних расхода
Занемарени неки фискални ризици који се већ сада могу квантификовати	Неукључивање потенцијалних расхода по основу судских спорова	Сврстати све изгубљене спорове у фискални ризик
		Направити пројекцију потенцијалних расхода по овом основу и алоцирати их по годинама (одређене евиденције већ постоје - ДРИ 2019)
Недовољно утемељен план унапређења структуре субвенција	Нема конкретних реформских планова за јавна и државна предузећа, што подрива кредибилитет планова да се буџетска подршка овим предузећима смањи до 2024.	Приказати циљану секторску структуру субвенција (укључујући локал)
		Детаљније навести чврсте рокове и све планиране реформске кораке у најважнијим јавним и државним предузећима (ЕПС, Србијас, Железнице), локалним јавним предузећима и предузећима у процесу приватизације

Извор: Фискални савет: „Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину“

Део препорука Фискалног савета, међутим, није укључен у ревидирану Фискалну стратегију, а неке препоруке нису усвојене на одговарајући начин. Неспорно је да ревидирана Фискална стратегија доноси бројна техничка и суштинска побољшања која Фискални савет поздравља (садржајније макроекономске анализе, анализе краткорочне фискалне одрживости с компаративним прегледом, приказ реализације антикризног пакета

помоћи привреди и становништву по појединачним мерама и друго). Међутим, кад су у питању конкретне препоруке Фискалног савета које су дате на нацрт Фискалне стратегије из маја, оне су тек делимично укључене у ревидирану Фискалну стратегију.

- *Реформа система зарада.* Након небројених одлагања, примена новог, реформисаног система зарада у општој држави померена је ревидираном Фискалном стратегијом на 2025. годину – ван временског опсега Стратегије и о њој нису дати никакви конкретнији детаљи. С једне стране, Влада овако напокон отворено признаје неуспех садашњег приступа у спровођењу ове важне реформе и прекида циклус не кредибилних обећања да ће се она спровести за годину или две, а затим одлагања кад се ти рокови приближе. С друге стране, бројни проблеми постојећег система зарада запослених у општој држави остају нерешени и није оправдано да се на почетак њиховог решавања чека до 2025. године. Фискални савет зато предлаже Влади да се у 2022. уместо свеобухватне реформе фокусира само на горуће проблеме који се могу решити у кратком року. Знатна побољшања система зарада запослених у општој држави могла би се направити спровођењем мањег броја фундаменталних, али реалистичних корака: 1) увезивањем укупног годишњег раста плата у јавном сектору с економски објективним параметрима (слично садашњем индексирању пензија), 2) увођењем јавног регистра запослених и зарада, 3) уједначавањем зарада запослених на генеричким пословима на нивоу опште државе.
- *Нејасни стратешки приоритети јавних инвестиција.* Ревидирана Фискална стратегија не доноси приметна побољшања у овој области. Остало је недовољно јасно који су стратешки правци јавних улагања, на основу којих анализа су баш они одабрани, колико ће од укупних издвајања за капиталне расходе бити усмерено на инфраструктурне пројекте, колико на даље опремање војске и полиције и друго. Стога још једном позивамо Владу да, у својим званичним документима, јасно исказе своје приоритете и планиране пројекте у оквиру јавних инвестиција у наредне три године.
- *Занемаривање појединих фискалних ризика, пре свега од казни и пенала.* Ревидирана Фискална стратегија у овој области је направила одговарајуће помаке. Конкретније, започета је израда јединствене методологије за праћење и квантификацију фискалних ризика која обухвата њихове најважније изворе (укључујући и казне и пенале). У Стратегији се наводи да би до краја 2021. године требало да буду завршене све планиране методологије што начелно одговара препоруци Фискалног савета.
- *Недовољно утемељен план унапређења структуре субвенција.* У ревидираној Фискалној стратегији углавном су поновљени наводи из ранијих верзија овог документа – без конкретних помака у смеру повећања кредибилности плана за смањење и побољшање структуре државних субвенција у средњем року.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКОГ ОКВИРА ЗА ПЕРИОД 2022-2024. ГОДИНА

Стратегијом се коректно прогнозирају макроекономска кретања у Србији у кратком року. Ревидирана Фискална стратегија предвиђа у 2022. раст БДП-а од 4,5%, стабилизацију инфлације на просечном нивоу од 3,7% и стабилизацију текућег дефицита платног биланса на 4,2% БДП-а. Ове прогнозе представљају конзистентан макроекономски оквир за следећу годину и оцењујемо их као кредибилне. Додатна потврда ове оцене је и то што су и последње, независне прогнозе Фискалног савета за 2022. готово идентичне оним из Фискалне стратегије.² Требало би, међутим, имати у виду и то да у условима продуженог трајања пандемије корона вируса макроекономске прогнозе за 2022. још увек имају повећан степен неизвесности. Неизвесност у 2022. на коју би требало посебно обратити пажњу (препознаје је и Стратегија), јесте текући раст светских цена појединих производа (енергенти, храна и друго). Уколико се овај раст не заустави до краја 2021. то ће имати директан утицај на повећање инфлације у Србији у 2022. изнад садашњих пројекција, а највероватније ће утицати и на погоршање спољне неравнотеже земље (већи текући дефицит платног биланса од прогноза). Такође, даљи раст цена (нарочито енергената) могао би да утиче и на нешто мањи раст БДП-а у 2022. од пројектованог.

Макроекономски ризици ипак не би требало да угрозе главне фискалне циљеве у 2022. години. Највећи макроекономски ризик који видимо у 2022. односи се на ванредно повећање инфлације. Нешто већа инфлација од очекивања, међутим, не представља по дефиницији и непосредан фискални проблем – она заправо води повећању наплате јавних прихода и последично умањењу фискалног дефицита. Уз то, врло је могуће да трендови на тржишту рада у 2022. буду нешто бољи од очекиваних и да донесу ванредне приходе од доприноса и пореза на рад (нарочито ако би бржи раст цена почео да утиче и на додатно повећање зарада).³ Ипак, даљи раст инфлације могао би имати и одређени посредни негативан утицај на фискални дефицит. Бржи општи раст цена могао би да утиче на успоравање раста БДП-а преко смањења реалног дохотка, а раст цена енергената могао би да повећа трошкове производње привреде, али и да доведе до конкретних проблема у пословању Србијагаса који би захтевали фискалну интервенцију. Дакле, у 2022. постоје одређени макроекономски ризици који би могли да утичу и на смањење и на повећање фискалног дефицита. Процењујемо, ипак, да остварење основних фискалних циљева у 2022. није угрожено овим ризицима, тј. да је тренутно заправо нешто већа вероватноћа да због ванредних макроекономских чинилаца фискална кретања у 2022. буду нешто боља од плана него да подбаце.

Фискални савет зато оцењује да је макроекономски оквир представљен у ревидираној Стратегији и поред неизвесности добар основ за израду буџета за 2022. годину. Узимајући све претходно наведено у обзир, Фискални савет даје три главне оцене макроекономског оквира за 2022. приказаног у ревидираној Стратегији: 1) прогнозе кретања најважнијих макроекономских индикатора у 2022. су реалистичне и најбоље

² Фискални савет тренутно очекује раст БДП-а у 2022. од 4-4,5%, просечну инфлацију од око 3,5% и текући дефицит од око 5% БДП-а. Видети извештај Фискалног савета: „Оцена предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године“, поглавље 2, из октобра 2021. године.

³ Нешто детаљнија анализа Фискалног савета о кретањима на тржишту рада са прогнозама такође је приказана у претходном извештају Фискалног савета: „Оцена предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године“ из октобра 2021. године.

могуће с тренутно расположивим подацима; 2) постоји вероватноћа да се све макроекономске прогнозе неће остварити по плану, пре свега због изражених глобалних неизвесности које се тренутно не могу квантификовати, 3) повећани макроекономски ризици ипак не би требало да негативно утичу на остварење планираних основних фискалних циљева у 2022. години (смањење фискалног дефицита и учешћа јавног дуга у БДП-у).

У средњем року макроекономске прогнозе из Стратегије су умерено оптимистичне што би требало би буде чвршће подржано економским политикама. Ревидираном Стратегијом предвиђено је побољшање свих најважнијих макроекономских индикатора у 2023. и 2024. години. Просечна инфлација би по прогнозама из Стратегије требало до 2024. да се спусти на 2,5% што је нешто испод средине циљног коридора НБС ($3 \pm 1,5\%$), текући дефицит платног биланса требало би да се смањи на испод 4% БДП-а, а годишњи раст БДП-а да убрза на 5%. Ове прогнозе јесу у начелу достижне и било би добро да се остваре. Међутим, да би структурно побољшање макроекономских трендова било кредибилније планирано, требало је да буде чвршће повезано са конкретним политикама и реформама нешто што Стратегија предвиђа. Бројне планиране реформе у Стратегији наведене су без конкретних детаља, циљева, рокова и оцењеног утицаја на економска кретања (нпр. унапређење финансијског система, подизање кредибилитета и атрактивности код инвеститора, реформа система просвете и његово прилагођавање потребама привреде, као и модернизација образовних програма, трансфер знања и технологија из најразвијенијих земаља, јачање владавине закона, реформа законодавства из области привреде и пословања, убрзање процедура и подизање ефикасности администрације са фокусом на дигитализацију и друго).

Повећање раста БДП-а у средњем року на 5% јесте добар циљ али није извесно да ће се остварити. Трајан раст БДП-а од 5% годишње (или нешто преко тога) одговарајући је циљ за Србију узимајући у обзир њен тренутни недовољан ниво економске развијености. Стопа привредног раста од 5% у дугом року омогућила би Србији конвергенцију у економском развоју и животном стандарду становништва прво ка земљама ЦИЕ, па затим и ка земљама развијене Европе. Проблем је, међутим, у томе што Србија још од 2008. није достигла толико висок привредни раст (изузимајући 2021. годину током које се привреда опорављала од здравствене кризе). Кључна препрека коју је Србија имала за остварење високих стопа привредног раста у претходној деценији биле су ниске укупне инвестиције. У периоду од 2010. до 2017. просечно учешће инвестиција у БДП-у Србије износило је свега 17,5% што није могло да доведе до одговарајуће стопе привредног раста. Иако на први поглед изгледа да је ова препрека отклоњена будући да ће учешће инвестиција у БДП-у у 2021. бити преко 23% детаљнија анализа указује на опрез.

Инвестиције домаћег приватног сектора још увек су недовољне за брз и одржив привредни раст Србије. Кад се анализира снажно повећање укупних инвестиција у Србији у претходне четири године (са 17,7% БДП-а из 2017. на преко 23% БДП-а колико се очекује да ће износити у 2021. години), види се да овај снажан раст инвестиција није био избалансиран. Наиме, до поменутог повећања учешћа инвестиција у БДП-у готово искључиво је дошло услед раста јавних инвестиција које су повећане са 2,8% БДП-а из 2017. на 7,8% БДП-а у 2021. години (уз мањи допринос страних директних инвестиција које су

такође повећале учешће у БДП-у за око 1 п.п.).⁴ Дакле, домаћи приватни сектор који би својом производњом и извозом требало да буде главни покретач високог и одрживог привредног раста Србије заправо није значајније структурно повећао своје инвестиције у посматраном периоду.

За висок привредни раст потребно је снажно побољшање инвестиционог амбијента. Ревидирана Фискална стратегија имплицитно предвиђа да ће управо домаће приватне инвестиције бити главни покретач убрзања привредног раста Србије у средњем року. Наиме, планирано је да ће учешће укупних инвестиција у БДП-у до 2024. да се повећа са нешто преко 23% БДП-а на 24,6% БДП-а, али да ће у исто време да се учешће јавних инвестиција смањи са 7,8% БДП-а на 6,9% БДП-а (и СДИ са око 6,5% БДП-а на око 5,5% БДП-а). То имплицитно значи да се Стратегијом планира веома снажан реални раст инвестиција домаћег приватног сектора у наредним годинама од преко 10% годишње – на ком ће онда почивати и прогнозирани раст укупног БДП-а од 5%. Као што је показано, такав раст инвестиција домаћег приватног сектора није се дешавао у претходним годинама, а да би се остварио у будућности потребне су конкретније реформе усмерене на побољшање инвестиционог амбијента. Чиниоци инвестиционог амбијента Србије који су нарочито лоше оцењени у свим релевантним међународним истраживањима су недовољна владавина права и изражена корупција.⁵ Фискална стратегија, међутим, проблем распрострањене корупције у Србији уопште не спомиње, док се унапређење владавине права у наредним годинама помиње само једном без конкретног плана (или макар позива на план) на ком би то унапређење почивало.

⁴ Концепт праћења СДИ у платном билансу не одговара у потпуности концепту националних рачуна, али њихова промена може се приближно тумачити у овом контексту.

⁵ Видети истраживања: *Worldwide governance indicators* (који се спроводи под покровитељством Светске банке), Индекс перцепције корупције (*Transparency international*), Индекс владавине права (*World justice project*) и друго.

3. ОЦЕНА ФИСКАЛНОГ ОКВИРА ЗА ПЕРИОД 2022-2024. ГОДИНА

Ревидирана Фискална стратегија за период 2022-2024. предвиђа постепено умањење фискалног дефицита, што је добар циљ фискалне политике у средњем року. Здравствена и економска криза услед пандемије COVID-19 захтевала је снажан одговор фискалне политике, како би се обезбедила адекватна здравствена заштита становништву, ублажиле економске последице кризе, а потом и пружио подстицај бржем опоравку домаће привреде. Фискални трошак свих антикризних мера које је Влада Републике Србије предузимала током 2020. и 2021. процењујемо на око 15% БДП-а.⁶ Постигнути су релативно добри резултати и на здравственом и на економском плану, и наша општа оцена јесте да је пакет антикризних мера углавном био оправдан – иако смо већ истицали да постоје његови елементи који не заслужују једнозначно добру оцену. Међутим, цена овакве политике огледа се у погоршању фискалне позиције земље током прошле и у овој години. Након рекордно високог фискалног дефицита од 8% БДП-а у 2020. години, у 2021. очекује се мањак у буџету консолидоване државе на нивоу од 4,5-5% БДП-а, док ће јавни дуг током ове две године скочити са око 53% БДП-а на релативно високих 58,2% БДП-а. У ревидираној Фискалној стратегији за период 2022-2024. као главно опредељење Владе истиче се постепено напуштање експанзивности фискалне политике и уравнотежење јавних финансија након кризе. Ова намера подржана је планираним умањењем фискалног дефицита на 3% БДП-а у 2022. и даље до 1% БДП-а у 2024. години, што би према проценама Владе требало да омогући обарање јавног дуга на испод 54% БДП-а. У стратешком смислу, Фискални савет снажно подржава изабрани правац за вођење фискалне политике у предстојећем трогодишњем периоду. Враћање јавних финансија у „мирније воде“ један је од основних предуслова за економски развој земље у дугом року, а актуелна криза представља најбољи подсетник колико је важно у добрим временима водити политику ниског фискалног дефицита и обарања јавног дуга. Да управо таква политика није вођена у годинама непосредно пре избијања пандемије, мало је вероватно да би држава сада била у позицији да обезбеди овако издашну буџетску подршку без угрожавања дугорочне одрживости јавних финансија.

Полазећи од веома повољних фискалних кретања у 2021, оцењујемо да је планирано умањење фискалног дефицита у средњем року могло да буде и амбициозније. План за умањење фискалног дефицита у периоду 2022-2024. у ревидираној Фискалној стратегији заправо је идентичан плану који је Влада представила у нацрту овог документа из маја 2021. – који смо тада такође у начелу повољно оценили. Међутим, потпуно је јасно да ће фискална кретања у 2021. бити много боља него што се предвиђало средином године. Јавни приходи ће по свему судећи бити наплаћени у износу који је за преко 3% БДП-а већи од плана из нацрта Фискалне стратегије, што је уједно и главно објашњење зашто ће фискални дефицит у овој години износити 4,5-5% БДП-а уместо тада предвиђаних 6,7% БДП-а. Уколико из фискалног резултата искључимо утицај неколико чинилаца који само привремено повећавају дефицит опште државе у овој години (збирно реда величине 3,5% БДП-а), долазимо до закључка да је трајни фискални дефицит с којим се заправо улази у 2022. на нивоу од тек нешто преко 1% БДП-а. Имајући у виду то да је почетна позиција за израду средњорочног фискалног плана сада значајно боља него што се

⁶ Према изворним плановима Владе укупна фискална подршка требало је да износи 17% БДП-а (12,8% БДП-а у 2020. и 4,2% БДП-а у 2021. години), али поједине врсте помоћи нису искоришћене у планираном обиму.

мислило у мају, Фискални савет је у недавном извештају⁷ препоручио Влади да дефицит опште државе у 2022. планира на нивоу од око 2% БДП-а, уместо 3% БДП-а колико је било планирано нацртом Фискалне стратегије. Ако овај предлог продужимо на средњи рок, сматрамо да би одговарајући циљ за 2023. годину могао да буде фискални дефицит од 1% БДП-а, а за 2024. фискални дефицит од 0,5%. То је управо ниво фискалног дефицита који Влада већ неколико година исправно истиче као добар дугорочни циљ за Србију, али чије се достизање сваки пут некредибилно одлаже за године након што истекне период који покрива ревидирана Фискална стратегија (овај пут фискални дефицит од 0,5% БДП-а предвиђа се од 2025. године). Премда се на први поглед вероватно не чини да наш предлог суштински одступа од планираног умањења фискалног дефицита у ревидираној Фискалној стратегији у периоду 2022-2024. (3% → 1,5% → 1% БДП-а) разлика није занемарљива, јер би у суштини омогућио мање задуживање земље за преко 1 млрд евра (око 2% БДП-а) у трогодишњем периоду.

Планирано умањење фискалног дефицита у средњем року је достижан циљ, али ће структура прилагођавања највероватније бити другачија. Тренутно не видимо већи ризик да се планирано умањење дефицита опште државе на 1% БДП-а у 2024. не оствари, на првом месту због тога што то у квантитативном смислу није захтеван задатак. Као што смо већ истакли, ниво трајног фискалног дефицита с којим улазимо у 2022. већ је спуштен на нешто преко 1% БДП-а, што практично значи да предвиђени фискални оквир не захтева додатне структурне уштеде у следеће три године. Средњорочне пројекције прихода опште државе израђене су са дозом опреза, због чега не би било изненађење да наплата јавних прихода у периоду 2022-2024. буде и нешто боља него што предвиђа ревидирана Фискална стратегија. У пројекцијама јавних расхода такође уочавамо постојање одређене буџетске резерве, нарочито у 2022. години, што оцењујемо као оправдано имајући у виду тренутно веома лошу епидемиолошку ситуацију у земљи и велики степен неизвесности у међународном окружењу. Уколико се заиста испостави да је актуелна криза највећим делом иза нас, фискални резултат би већ у 2022. могао да буде ближи дефициту од 2% БДП-а који је предложио Фискални савет. Кад то постане извесно, предлагемо Влади да додатно затегне постојећи средњорочни буџетски оквир и заиста циља фискални дефицит од 0,5% БДП-а већ у 2024. Међутим, пројекције у ревидираној Фискалној стратегији нису подржане довољно чврстим и кредибилним политикама, због чега ће структура буџета у средњем року врло вероватно одступити од планиране. На пример, планирано је да ће учешће буџетских расхода за зараде у БДП-у пасти у средњем року, што је добар циљ, али слични трогодишњи планови се понављају у свакој Фискалној стратегији и ниједном нису остварени. Чврсто сидро ни сада не постоји, а кредибилитет овог плана додатно подрива чињеница да би повећање самих зарада требало да буде приметно спорије од стопе раста номиналног БДП-а, док би остатак требало да буде намењен решавању проблема недовољног броја запослених у неким деловима опште државе што ревидирана Фискална стратегија најављује. Ни други буџетски издаци нису довољно кредибилно пројектовани, попут расхода за пензије. На пример, у 2023. предвиђа се да ће „швајцарска“ формула преписати слично повећање пензија као у 2022. (око 5,5%), али актуелно убрзање инфлације и кретање просечних зарада већ јасно сугеришу да би законско повећање пензија у тој години могло да буде осетно веће.

⁷ За детаљније објашњење због чега сматрамо да би дефицит опште државе од 2% БДП-а био добар план за 2022. годину видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године“, 25. октобар 2021.

Умањење јавног дуга које предвиђа ревидирана Фискална стратегија није спорно, али постоје технички пропусти у пројекцијама које би требало појаснити. Према плану из ревидиране Фискалне стратегије, након што јавни дуг у овој години достигне ниво од 58,2% БДП-а, у 2022. требало би очекивати пад јавног дуга на 56,5% БДП-а и затим његово даље смањење до 53,8% БДП-а у 2024. Фискални савет нема суштинских примедби на овај план: након две кризне и фискално врло турбулентне године сматрамо да је један од најважнијих задатака економске политике у предстојећем трогодишњем периоду заустављање раста јавног дуга и потом његово чврсто постављање на силазну путању. С јавним дугом од близу 60% БДП-а Србија је још увек прилично задужена земља, имајући у виду њену економску снагу, због чега би смањење задужености и у дугом року требало да буде кључно сидро за вођење фискалне политике – све док се јавни дуг не врати у безбедне оквире (значајно испод 50% БДП-а). Међутим, у техничком смислу постоје одређене недоследности при изради пројекција јавног дуга у ревидираној Фискалној стратегији. У периоду 2022-2024. чини се да план предвиђа да ће кретање јавног дуга у значајној мери зависити од чинилаца мимо фискалног дефицита, попут промена новчаних депозита државе, превремених отплата јавног дуга, промена девизног курса и слично. Због тога, на пример, у 2023. години Влада планира осетно мањи пад јавног дуга (од свега 1,2 п.п. БДП-а) него што би се могло очекивати на основу планираног фискалног дефицита и претпостављених макроекономских кретања (барем 2 п.п. БДП-а). Ово одступање није мало и за кредибилитет пројекција у ревидираној Фискалној стратегији било би добро да Влада образложи које су то планиране политике које ће имати овакав утицај на кретање јавног дуга у 2023. Сличне неконзистентности постоје и код дугорочне пројекције јавног дуга, која показује да ће се јавни дуг Србије спустити до законски дефинисане горње границе задужености од 45% БДП-а у 2028. Наиме, након што је у првом делу овог документа уложено доста труда да се образложи повећање потенцијалне стопе привредног раста и годишњи раст БДП-а од 5% у средњем року, код пројекције јавног дуга стопа раста БДП-а се од 2025. без посебног образложења поново враћа на 4% годишње. Ове техничке недоследности би свакако требало отклонити, иако је у овом тренутку најважније да планирано смањење јавног дуга у периоду 2022-2024. суштински није спорно, а могло би да буде и нешто веће него што то предвиђа ревидирана Фискална стратегија.

4. ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У ПЕРИОДУ 2022-2024. ГОДИНА

Средњорочне пројекције јавних прихода оцењујемо као одговарајуће и оствариве. Ревидираном Фискалном стратегијом за период 2022-2024. процењује се да ће се јавни приходи постепено смањивати у процентима БДП-а – са очекиваних 43,5% БДП-а у 2021. на 41,1% БДП-а у 2024. години, што је пад за 2,4 п.п. БДП-а (погледати Табелу 2). Актуелне пројекције разликују се од претходно изнетих у нацрту овог документа, пре свега, због знатно повољнијих макроекономских трендова у 2021. у поређењу са ранијим проценама, али и због нових информација о износима наплаћених непореских прихода у 2021. Полазећи од ревидираних процена за 2021. годину благо је коригован и средњорочни фискални оквир за јавне приходе. Према актуелним проценама порески приходи у средњем року забележиће смањење за 1,6 п.п – са 38,9% на 37,3% БДП-а. Највећи део планираног умањења (око 1 п.п. БДП-а) може се објаснити очекиваним споријим растом пореза на потрошњу (ПДВ-а и акциза) од пројектованог раста БДП-а. Затим, процењује се да ће наплата пореза на добит, након изузетно високог нивоа у 2021. години, забележити смањење од 0,3 п.п и задржати се на нивоу од 2,2% БДП-а у средњем року. Слично, и приходи од доприноса у 2021. и 2022. години привремено су виши (за око 0,5 п.п БДП-а) због наплата пренетих пореских обавеза из 2020. године. Међутим, како се пројектује да ће тренд наплате доприноса бележити бржи раст од БДП-а (видети ред *Доприноси (кориговано)* у Табели) укупан резултат ће бити смањење прихода од доприноса за 0,2 п.п БДП-а у периоду 2022-2024. На крају, фискални план предвиђа да ће непореских приходи у 2024. години бити за 0,7 п.п нижи у односу на очекивану наплату у 2021. години, као последица враћања ових прихода својим дугорочно одрживим (структурним) нивоима.

Табела 2. Јавни приходи планирани Фискалном стратегијом за 2022-2024. годину

у % БДП-а	Процена	Пројекција			Кумулативно смањење 2024-2022
		2022	2023	2024	
	2021	2022	2023	2024	
ЈАВНИ ПРИХОДИ	43,5	42,2	41,4	41,1	2,4
1. Порески приходи	38,9	38,1	37,4	37,3	1,6
Порез на доходак грађана	4,1	4,1	4,1	4,1	0,0
Порез на добит правних лица	2,5	2,2	2,2	2,2	0,3
ПДВ	10,6	10,3	10,2	10,2	0,4
Акцизе	5,3	5,1	4,9	4,7	0,6
Царине	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Остали порески приходи	1,5	1,5	1,5	1,4	0,1
Доприноси	13,9	13,9	13,6	13,7	0,2
<i>Доприноси (кориговано)</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,5</i>	<i>13,6</i>	
2. Непорески приходи	4,2	3,8	3,7	3,5	0,7
3. Донације	0,3	0,4	0,4	0,3	0,0

Извор: Ревидирана Фискална стратегија за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024

Оцењујемо да су планови пореских прихода усаглашени са очекиваним макроекономским трендовима. У другом поглављу овог извештаја детаљније смо образложили да су макроекономске претпоставке у ревидираној Фискалној стратегији у начелу реалистичне и оствариве, посебно кад се гледа краћи рок. Кретање макроекономских

варијабла као што су БДП, потрошња, инфлација, запосленост и зараде доминантно утиче на нивое пореских основица, а тиме и на потенцијалну реализацију пореских прихода. Пројекције пореских прихода за период 2022-2024. годину генерално су у складу са очекиваним макроекономским претпоставкама и не видимо веће ризике да се оне не остваре. Постепени пад прихода од ПДВ-а и акциза у % БДП-а последица је очекиваног споријег раста потрошње и пореза који се на њу обрачунавају од раста БДП-а. Фискални савет је изнео одређену резерву за пројекције прихода од ПДВ-а у иницијалном нацрту Стратегије, међутим, сада (и поред тога што видимо ризик да реализација у 2021. години буде нешто нижа од процењене) сматрамо да су ревидиране средњорочне процене знато боље усаглашене са очекиваним кретањем потрошње домаћинства. Порез на добит предузећа ће у 2021. бити наплаћен у знатно вишем износу од уобичајених нивоа као резултат веће профитабилности привреде у 2020. години. Имајући у виду велику волатилност ових пореза, као и то да су у периоду 2017-2020. године у просеку износили 2,25% БДП-а оцењујемо да је средњорочни план од 2,2% БДП-а сасвим одговарајући. Пројекције прихода од пореза на доходак и доприноса подразумевају наставак постојећих кретања на тржишту рада и у средњем року, као и благо пореско растеређење зарада у 2022. године. Иако тренд бржег раста зарада од продуктивности није дугорочно одржив, највероватније ће се ово прилагођавање одвијати постепено, па у средњем року не би требало да угрози планирану наплату јавних прихода. На крају, напомињемо да су нешто више пројекције доприноса и пореза на доходак у 2021. и 2022. години од по приближно 0,6% БДП-а последица очекиване наплате пренетих пореских обавеза из 2020. године.

Непорески приходи пројектовани су у складу с добром буџетском праксом. Средњорочни планови за непореске приходе одговарају њиховом структурном (дугорочно одрживом) нивоу. У ревидираном фискалном оквиру за 2022-2024. годину пројектује се постепено смањење непореских прихода са очекиваних 4,2% БДП-а у 2021. години на 3,5% БДП-а у 2024. години. Наиме, на основу расположивих података за првих девет месеци и информација о уплатама које би требало да се реализују до краја године Министарство финансија предвиђа да ће непорески приходи у 2021. години износити 4,2% БДП-а. Уколико се искључе приливи који су по својој природи једнократни, те се с мањом вероватноћом могу остварити и наредне године у истом обиму, процењујемо да је структурни тј. дугорочно одржив ниво непореских прихода 3,8-3,9% БДП-а у 2021. години. У средњем року очекивано смањење прихода у односу на БДП последица је њиховог реално непромењеног структурног нивоа и раста БДП-а, што оцењујемо као одговарајућу пројекцију и засновану на принципима добре буџетске праксе. Не искључујемо могућност да наплата, слично као и неколико претходних година, буде виша од плана, али по свему судећи простор за додатне изворе прихода из године у годину полако се смањује.⁸

Ревидираном Фискалном стратегијом дефинише се пореско растеређење рада у 2022. години и наговештава могућност сличних мера у наредним годинама. Средњорочним фискалним оквиром најављене су промене пореских политика у домену опорезивања зарада. Конкретно, за 2022. годину планира се повећање неопорезивог износа зарада са 18.300 на 19.300 и умањење стопе доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за 0,5 п.п (са 25,5 на 25%). Министарство финансија процењује да ће планиране пореске измене резултирати укупним смањењем јавних прихода од 17,2 млрд динара, од

⁸ Погледати извештај Фискалног савета „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023-2024. годину“, из јуна 2021. године, стр. 30-31.

којих је смањење доприноса 14,2 млрд динара, а пореза на зараде 3 млрд. За 2023. и 2024. годину није детаљно објашњен план смањења опорезивања зарада, већ је само најављено да ће се у складу са расположивим средствима томе тежити. Фискални савет начелно подржава овај приступ коришћењу фискалног простора, тим пре што релевантне емпиријске студије сугеришу позитивне економске ефекте од смањење пореског оптерећења рада. У случају разматрања дубљих измена пореског система у наредном периоду, предлажемо да се напори фокусирају на системску реформу пореза на доходак грађана, који је на снази две деценије и сада већ не може на најбољи начин да одговори савременим привредним изазовима и друштвеним потребама у Србији.⁹

Подржавамо одређење Владе да настави са системским мерама борбе против сиве економије и сматрамо да је веома важно доследно спровођење модернизације Пореске управе. Средњорочне пројекције пореских прихода у складу су са добром праксом буџетског планирања која налаже да се потенцијални ефекти од мера у циљу сузбијања сиве економије не укључују у буџет унапред, већ након што се реализују и у обиму у ком се остваре. Подсећамо да је након експанзивног раста сиве економије у 2013. током периода 2015-2019. имплементиран сет различитих мера за сузбијање сиве економије, што је дало резултате у виду боље наплате прихода од акциза, ПДВ-а, пореза на зараде и доприноса. Сива економија је и даље доста распрострањена у Србији, што је препознато и у Фискалној стратегији. Између осталог у Стратегији истакнуто је да ће *„нов систем фискализације и измене царинских прописа смањити сиву економију“*, као и то да би *„трансформација Пореске управе требало да поспеши борбу против сиве економије заједно са реформом и модернизацијом инспекцијског надзора.“* Не умањујући значај осталих изнетих фактора, сматрамо да је кључан чинилац у борби против сиве економије ипак Пореска управа и стога снажно подржавамо наставак њене модернизације. У претходном периоду направљен видљив помак у реформи Пореске управе – смањен је броја експозитура, уведене су електронске пореске пријаве, одређени послови преусмерени су на друге институције и слично. Међутим, добар део активности ка њеној даљој модернизацији тек предстоји. У том циљу усвојен је нови Програм трансформације Пореске управе за период 2021-2025. године који предвиђа увођење новог информационог система, додатно запошљавање и усавршавање запослених и слично. Како су у претходном периоду поједине реформске активности касниле, последње две године и због пандемије, сугеришемо и подржавамо доследно и одлучно спровођење усвојеног Програма трансформације.

⁹ За више детаља погледати анализу Фискалног савета: „Две деценије Закона о порезу на доходак грађана: Могућности и потребе за системском реформом“ из јула 2021. године.

5. ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ РАСХОДА У ПЕРИОДУ 2022-2024. ГОДИНА

5.1. Опште оцене

Предвиђено је да државна потрошња у периоду 2022-2024. расте спорије од привредне активности, што је у основи добар правац у управљању јавним финансијама. Ревидирана Фискална стратегија за период 2022-2024. потврђује опредељење Владе изнето у нацрту овог документа – да ће потрошња опште државе у наредне три године номинално да расте спорије од привредне активности. Конкретно, у плану је релативно смањење јавних расхода са 48,4% БДП-а, што је актуелна процена Министарства финансија за 2021. годину, на 42,1% БДП-а до краја 2024. године (Табела 3). Највећи део смањења (око 3,5 п.п. БДП-а од укупних 6,3 п.п. БДП-а) догодиће се аутоматски, са завршетком исплата у оквиру овогодишњег антикризног пакета.¹⁰ Притом, у плану је да се, релативно посматрано, смање и остали трошкови који нису директно везани за санирање последица пандемије – падају јавне инвестиције заједно са издацима за одржавање путева који су у 2021. достигли ванредно високе нивое (смањење на роби и услугама и инвестицијама од 1,2 п.п. БДП у збиру), смањују се расходи за пензије у односу на БДП (за 0,6 п.п. БДП), што је случај и са субвенцијама (пад 0,6 п.п. БДП) и расходима за зараде (пад од 0,2 п.п. БДП-а). Смањиће се и расходи за камате (0,1 п.п. БДП), што је резултат очекиваног умањења фискалног дефицита и пада јавног дуга.

Табела 3. Средњорочни план јавних расхода, у % БДП-а

	2021.	2022.	2023.	2024.	Промена 2024/2021
ЈАВНИ РАСХОДИ	48,4	45,3	43	42,1	-6,3
1. Текући расходи	40,1	37,6	35,7	34,9	-5,2
Расходи за запослене	10,2	10,1	10,1	10	-0,2
Роба и услуге	8	7,7	7,4	7,1	-0,9
Камате	1,8	1,8	1,8	1,7	-0,1
Субвенције	3,5	2,5	2,1	1,9	-1,6
Социјална помоћ и трансфери	13,9	13,8	12,9	12,6	-1,3
од чега: Пензије	9,9	9,7	9,5	9,3	-0,6
Остали текући расходи	2,7	1,7	1,6	1,5	-1,2
2. Капитални расходи	7,8	7,3	6,9	6,9	-0,9
3. Нето буџетске позајмице	0,4	0,2	0,1	0,1	-0,3
4. Активирани гаранције	0,1	0,2	0,2	0,1	0

Извор: Министарство финансија, Ревидирана фискална стратегија 2022-2024.

Спуштање јавних расхода на ниво од око 42% БДП-а је одговарајући средњорочни циљ за Србију. Пандемија није окончана али су креатори економске политике у средњорочним пројекцијама пошли од претпоставке да ће њен негативни утицај на привреду и јавне финансије у годинама које следе бити вишеструко мањи него непосредно након њеног избијања. Другим речима, Влада се обавезала да ће ново захватање из буџета за санирање последица кризе, уколико га буде, бити осетно мање него што је то био случај у 2020. и 2021. Имајући то ограничење у виду, кључни задатак државе у наредне

¹⁰ Окончање ванредних дотација здравству резултираће падом расхода од 0,8 п.п. БДП-а (пад на роби и услугама и инвестицијама), завршетак дотација минималне зараде приватном сектору и исплата по основу секторске помоћи донеће уштеде од укупно 1,2 п.п. БДП-а (смањење субвенција и нето позајмица), док ће окончање директних давања грађанима и пензионерима генерисати уштеде реда величине 1,3 п.п. БДП-а.

три године биће са постепеним завршетком ванредних околности да осигура да буџет може да апсорбује потребне (и добро одмерене) расходе а да се, с друге стране, укупна јавна потрошња чврсто контролише и фазно враћа ка одрживом нивоу. То по свему судећи јесу циљеви Владе, будући да је предвиђено да се јавна потрошња до краја 2024. фазно спусти на ниво из 2019. године, када је износила око 42% БДП-а. Према нашим проценама, ово је добар средњорочни циљ фискалне политике и позивамо Владу да истраје на његовој реализацији.

Предвиђено је значајно поправљање структуре расходне стране буџета. Ревидирана стратегија предвиђа унапређење структуре расхода опште државе, што се најбоље може видети уколико се циљани ниво (2024.) упореди с нивоом из 2019. године, тј. обимом јавне потрошње с којим смо дочекали кризу. У поређењу са 2019. годином највеће релативно смањење претрпеће текућа потрошња (2 п.п. БДП), од чега је најважније поменути расходе за пензије, зараде, субвенције и камате који падају. То је пожељно и похвално опредељење, имајући у виду да је у претходној кризи из 2008. године, управо растућа текућа потрошња била узрок лоших фискалних перформанси и последично окидач за болне резове током фискалне консолидације. Подједнако је важно то што се ревидираном Фискалном стратегијом планира да релативни пад текуће потрошње буде компензован истовременим растом најпродуктивнијих расхода – државних инвестиција (и то са 4,9% БДП у 2019. на 6,9% БДП у 2024. години). И овде се ради о позитивном искорак у односу на претходну кризу, будући да су тада уштеде тражене на капиталним расходима што је било најмање пожељно решење из економског угла. Реч је, подсећамо, о издацима за које је емпиријски доказано да генеришу највећи мултипликативни ефекат на привредни раст и друштвени развој, а уједно и о улагањима у области у којима Србија већ годинама уназад лошије стоји у односу на земље ЦИЕ.

Пројекцију укупних расхода оцењујемо достижном, али би изостанак добрих политика заједно са неадекватним обухватом фискалних ризика могао да резултира пробијањем плана на неким позицијама. У техничком смислу, пројекције расхода из Ревидиране стратегије 2022-2024. су објективно урађене, што значи да планирани износи појединачних позиција углавном прате уобичајену индексацију и познате политике. Дакле, средњорочни лимити су према нашим оценама оствариви, уз претпоставку да у међувремену неће доћи до нових екстерних поремећаја и да ће епидемиолошка слика постепено да се поправља. Међутим, овај документ има два битна недостатка услед којих би лако могло да се догоди да јавна потрошња одступи од плана, у нивоу али и у структури. *Прво*, Ревидирана стратегија не садржи детаље о конкретним мерама које Влада планира да спроведе, а које би пројектовану путању кључних издатака – плата у јавном сектору, пензија и субвенција – учиниле кредибилном. *Друго*, овај документ још увек не доноси адекватан обухват и третман ризика услед изгубљених судских спорова, иако се чини да су на помолу одређена методолошка унапређења у овој области.

5.2. Оцена средњорочног плана расхода за запослене

Средњорочни фискални оквир подразумева благи пад расхода за зараде у наредне три године (на 10% БДП-а у 2024), што је прихватљив али не и кредибилан циљ. Влада у Ревидираној стратегији, баш као и у Нацрту овог документа из маја, експлицитно наводи да ће се зараде у јавном сектору умерено и контролисано повећавати, имајући у виду ограничен фискални простор. Фонд плата би према новом плану требало номинално да расте по годишњој стопи од 7,2% – нижој од пројектоване стопе привредног раста (7,9%) – па би укупан ниво ових трошкова требало да опадне са 10,2% БДП-а из 2021. на 10% БДП-а у 2024. Међутим, два су разлога због којих овај план не можемо сматрати кредибилним. *Прво*, искуство из претходних година показује да се средњорочни оквир у „нормалним“ околностима пробија у просеку за 0,6 п.п. БДП-а, док пробијање у кризним временима буде чак и веће (око 1 п.п. БДП-а). *Друго*, чини се да су пројекције рађене под претпоставком да номинални раст фонда плата потиче од увећања примања апостојећег броја радника, што такође сматрамо неуверљивим. Разлог је то што Влада у Стратегији експлицитно наводи да постоји приметан мањак квалификованог кадра у државном сектору, што суштински значи да ово није одрживо стање. Реалније је, наиме, да ће у постојећим условима Влада дозволити повећање броја запослених у државном сектору у одређеној мери (како би се покрили макар ургентни мањкови), што би у пракси могло да се оствари на два начина: 1) да се простор за то обезбеди у оквиру планираног лимита фонда плата, што би значило да ће зараде да се увећавају приметно спорије од БДП-а (за највише 6%, уместо за преко 7%) – што је врло упитно, јер ово се први пут десило у 2021. и то пре свега зато што је привредни раст врло позитивно изненадио (без тога, и у 2021. бисмо вероватно имали раст зарада изнад стопе раста номиналног БДП-а); или 2) да ће примања постојећих радника да се увећавају како је планирано, али ће лимит укупног трошења да расте преко постојећег лимита како би се обезбедио буџетски простор и за раст запослености.

Рок за увођење новог система зарада померен је за 2025. годину, чиме Влада имплицитно признаје да од ове реформе одустаје. Након бројних одлагања и разобличавања иницијалних принципа, прошлогодишња Фискална стратегија (2021-2023) најавила је да ће једнообразни платни разреди дефинитивно бити уведени 2022. године. Тај рок је недуго након тога изнова померен, па је нацртом Фискалне стратегије (2022-2024) из маја текуће године предвиђено ново померање рока, овога пута без икакве јасне временске одреднице (подсећамо, наведено је да ће нов систем ступити на снагу „у постпандемијском периоду“, што је недовољно кредибилна и сувише општа констатација). Сада се, у Ревидираној верзији овог документа, срећемо са потпуном променом приступа – уместо начелног а необавезујућег настојања да уведе платне разреде, Влада *de facto* признаје да нема политичке воље да се ова реформа спроведе до краја и да од ње одустаје, наводећи да се примена помера чак за 2025. годину која превазилази временске оквири овог документа. Фискални савет је у недавно објављеном извештају,¹¹ предвиђајући управо овакав развој догађаја, оценио да би таква одлука у постојећим околностима заправо била најмање лоше решење, имајући у виду да би инсистирање на увођењу технички мањкавог законског

¹¹ Видети поглавље *Реформа платних разреда: поглед унапред* (стр. 56-58) у извештају Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за Буџет 2022. године, објављеном 25. октобра 2021. године.

решења до ког се временом дошло (изузеће појединих сектора, превелика компресија плата) било контрапродуктивно.

Препоручујемо Влади да кодификује системско решење за управљање фондом плата, а да остале диспаритете у овој области фазно решава. Одустајање од платних разреда отвара питање начина на који ће се у будућности управљати фондом зарада. Проблеми који постоје дубоко су укореењени и годинама се гомилају, услед чега их је немогуће решити у једном кораку, већ у више сукцесивних фаза и уз добар стратешки приступ. Потребно је, наиме, поћи од технички најмање захтевних решења, чије би спровођење омогућило добру фундаменталну основу да се кроз две или три године начине и крупнији реформски потези. *Прво*, предлагемо Влади да законом дефинише системско решење за управљање фондом плата у државном сектору. Потребно је, наиме, да стопа раста зарада не буде, као до сада, производ линеарних повишица по министарствима, него да прати објективне економске параметре. Потребу за тим препознала и сама Влада, наводећи у Ревидираној стратегији да у оквиру планиране реафирмације фискалних правила уведе посебно правило за контролу расхода за плате у јавном сектору. Фискални савет то поздравља и охрабрује Владу да истраје на овом опредељењу, јер је то добар начин да се осигура да ови, појединачно највећи буџетски расходи, дугорочно остану у одрживим границама. *Друго*, потребно је објавити регистар запослених у јавном сектору и њихових примања, макар онај део који је завршен, а да се остали делови система постепено укључују у јавно доступну евиденцију. Сматрамо да ни ово није велики оперативни изазов, имајући у виду да званичници већ годинама истичу да је добар део овог посла већ урађен. *Треће*, отпочети коначно са једнаким вредновањем истородних занимања (тј. генеричких послова), без обзира на припадност појединачним министарствима, што би нас приближило принципу „једнака плата за једнак рад“. Када се то заврши, створиће се јака основа да отпочну технички захтевнији процеси (корекције унутарсекторских и међусекторских паритета, проширење распона између највише и најниже зараде и др), а да укупна маса зарада остане у оквирима који се могу сматрати дугорочно одрживим..

5.3.Оцена средњорочног плана расходе за пензије

Државна издвајања за пензије ће готово извесно да пробију средњорочни лимит из Стратегије. Из планова изнетих у ревидираној Стратегији може се закључити да ће кретање расхода за пензије и убудуће бити опредељено швајцарском формулом. Пројектована путања ових издатака рачунски је исправно урађена за 2022. годину, у којој долази до њиховог релативног пада (са 9,9% БДП на 9,7% БДП-а).¹² За остатак периода који Стратегија покрива, 2023. и 2024. годину, пројектован је даљи релативни пад расхода за пензије (за око 0,2 п.п. БДП-а годишње) што је динамика коју не можемо сматрати кредибилном из два разлога. *Први* је техничке природе; наиме, за 2023. годину Стратегија предвиђа индексаију пензија од 5,6%, а то је осетно ниже од процентуалног увећања који би се добио применом постојеће швајцарске формуле (она би резултирала повећањем од најмање 7%, узимајући у обзир актуелна кретања нето зарада и инфлације) – што не делује реалистично. *Други* је економске природе; судећи према Владиним пројекцијама, расходи за пензије би до краја 2024. године требало да падну на 9,3% БДП-а, што би било испод границе од 9,5% БДП коју је Фискални савет, на основу искуства упоредивих земаља и

¹² Швајцарска формула генерише међугодишње увећање пензија од 5,5% која је нижа од 7,7% колико ће расти привредна активност у тој години

актуелних друштвено-економских прилика у Републици Србији, идентификовао као доњи праг расхода јавног пензијског система.¹³

У плану је измена правила за достизање одрживог нивоа расхода за пензије, што је имплицитна потврда да они неће претрпети релативно смањење колико се предвиђа у трогодишњим пројекцијама. Формула за усклађивање пензија интегрални је део пензијских система у готово свим земљама ЕУ, укључујући и пензијски систем Србије од његових зачетака 1922. године. У прошлости је било неколико епизода током којих је она стављана ван снаге – последњи пут 2018. године, да би две године касније почела поново да се примењује (пензије се почев од 2020. године индексирају по швајцарској формули). Постојећа швајцарска формула доводи до постепеног смањења нивоа расхода за пензије у односу на БДП, што је додатно наглашено услед континуираног смањења броја пензионера током последњих пар година након примене пензијске реформе из 2014. године. Фискални савет је става да би требало додатно унапредити и ојачати механизме фискалних правила, укључујући швајцарску формулу, како би се омогућило да се пензијски расходи у дугом року крећу у интервалу који је друштвено и економски пожељан, што се чини да је и Влада препознала најављујући могућности за унапређење и оснаживања швајцарске формуле у наредном периоду. За које год се техничко решење Влада определи, важно је да се омогући стабилизација фонда пензија на економски одрживом и друштвено прихватљивом нивоу.

5.4.Оцена средњорочног плана јавних инвестиција

Фискални савет у начелу подржава задржавање јавних инвестиција на високом нивоу и у наредне три године (2022-2024). Према ревидираној Фискалној стратегији јавне инвестиције би у средњем року требало у просеку да износе око 7% БДП-а годишње. То је солидан прираст (за око 0,5 п.п. БДП-а) у односу на просечна издвајања за ове намене предвиђена нацртом овог документа (6,5% БДП-а). Преведено у апсолутне бројеве, нови план значи да ће држава у периоду од 2022. до 2024. на годишњем нивоу инвестирати преко 4 млрд евра (скоро 13 млрд евра укупно), чиме се јавна инвестициона потрошња и након рекордне 2021. задржава на високом нивоу. Фискални савет је континуирано износио став да је ове расходе потребно подићи и задржати на високом нивоу како би се унапредио лош квалитет инфраструктуре, побољшао квалитет живота грађана Србије и подстакao привредни раст. Имајући то у виду, оцењујемо да предложени средњорочни ниво јавних улагања представља и више него довољан оквир за постизање тих циљева. Резерва коју имамо тиче се самих детаља инвестиционог плана (приоритети, секторска структура, пројекти) који, баш као и у нацрту Фискалне стратегије из маја, нису довољно разрађени, што отежава оцену његове реалистичности и умањује његов кредибилитет. Из тог разлога Фискални савет и даље може само условно да подржи предложени план јавних улагања.

Главни циљеви политике јавних инвестиција за период 2022-2024. су одговарајући за Србију. Достизање просечног нивоа државних улагања од око 7% БДП-а на годишњем нивоу значило би осетно премашивање реализације у периоду 2015-2020 (3,8% БДП-а), што би већ само по себи био одличан резултат. Уз то, радило би се о нивоу који је за готово трећину изнад планираних издвајања за ове намене у 2022. у земљама ЦИЕ (5,4% БДП-а). Ова тенденција је веома похвална, имајући у виду да годинама уназад

¹³ За више детаља видети извештај „У потрази за економски одрживом и друштвено прихватљивом формулом за усклађивање пензија“, Фискални савет, 6. фебруар 2019. године.

бележимо озбиљан заостатак у односу на те земље у погледу квалитета и приступа основној инфраструктури. Задржавање високих стопа јавних инвестиција, из тог разлога, представља полугу којом би, под условом да окосницу чине инфраструктурна улагања, заостатак који Србија има у односу на ЦИЕ трајније могао да се смањи. Међутим, у Стратегији се као приоритет наводе улагања у практично све друштвене области које постоје (путеви, пруге, комунална инфраструктура, заштита животне средине, просвета, култура па чак и одбрана). Побројана улагања, изузев оних у одбрану, углавном представљају продуктивне инвестиције из угла привредног раста; уколико она стварно и буду чинила највећи део будуће јавне инвестиционе потрошње, може се очекивати да ће доћи до осетног унапређења инфраструктуре у Србији. Из тог разлога, сматрамо да су основни постулати и циљеви предложене политике инвестиција прикладни и Фискални савет их подржава.

Међутим, као и у Нацрту, кредибилност инвестиционог плана умањује недовољно разрађена секторска структура улагања. Конкретно, ревидирана Фискална стратегија не иде даље од начелног, исувише општег набрајања области у које држава намерава да улаже у наредне три године, што је уједно била и наша основна замерка на првобитни нацрт документа – а која није адресирана у ревидираној верзији овог документа (иако смо то експлицитно тражили). Недостатак јасно дефинисаних секторских циљева, рангирања приоритета и листе кључних пројеката на којима та улагања почивају умањује кредибилитет Стратегије као носећег документа трогодишње инвестиционе политике државе. То је посебно важно сада када се завршавају започети капитални пројекти на кључним путним правцима (који су били неспорни приоритети), а нови трогодишњи инвестициони план расте за додатних 1,5 млрд евра (у односу на Нацрт) без да се јасно образложи за које намене ће се додатна средства утрошити. Адекватан избор пројеката (базиран на темељним и стручним анализама трошкова и користи) нема алтернативу, будући да је потребно издвојити оне пројекте који неупитно могу да постигну највећи утицај на квалитет живота грађана, а последично и привредни раст. На крају, изостанак секторског прегледа, поред тога што онемогућава процену утицаја на привредни раст и квалитет живота становника, обесмишљава сваки покушај да се оцени у којој мери је реалистично очекивати да држава благовремено реализује овако високе планиране инвестиције.

Структуру планираних инвестиција могуће је донекле реконструисати на основу Закона о буџету, али ни ти планови нису довољно кредибилни. Секторски приказ инвестиција посредно је могуће утврдити на основу Члана 5. Закона о буџету који садржи кратак трогодишњи преглед капиталних пројеката Републике. Међутим, то по дефиницији није потпун инвестициони план државе – не само да нису приказане све републичке инвестиције (највећи део улагања у безбедносном сектору је изузет али и неки други велики пројекти као што је изградња метроа у Београду као и расходи за експропријацију) нити има података о планираним пројектима других нивоа власти (локал, здравство, ЈП Пuteви и Коридори).¹⁴ Додатни проблем је то што се план капиталних улагања Републике чини претерано амбициозним. Основну сумњу буди план улагања у комуналну инфраструктуру према којем би само МГСИ требало у две године да удеветостручи улагања у овој области (са 100 млн евра у 2021. на 900 млн евра у 2024). Сматрамо да је ово тешко достижно зато што нема назнака да су отклоњене кључне

¹⁴ Трогодишњи преглед капиталних пројеката из буџета објашњава тек око половине свих планираних инвестиција на нивоу опште државе.

институционалне мањкавости које су у претходном периоду успоравале реализацију ових пројеката (мањак кадрова, лоша координација Републике и локала, неуредна пројектно-техничка документација).¹⁵ На крају, држава се у ранијим годинама ни сама није придржавала динамике капиталних расхода из Члана 5, што уз претходно побројане разлоге додатно умањује кредибилитет трогодишњег плана јавних улагања.¹⁶

Преглед капиталних пројеката требало би унапредити и укључити у Фискалну стратегију којој природно припада. Постојање прегледа дела капиталних расхода у буџету не нуди никакво оправдање да се исти тај план – само проширен за безбедност и остале нивое власти – не прикаже у оквиру Фискалне стратегије. Због тога препоручујемо Влади да већ у наредној Стратегији прикаже трогодишњи преглед капиталних пројеката (по секторима) који би био чврсто увезан са плановима из буџета и пропратних докумената. Само на тај начин пружиће се већи кредибилитет средњорочним плановима јавних улагања, а било би могуће дати и чвршћу оцену њихове реалистичности и утицаја који имају на привредни раст.

5.5.Оцена средњорочне пројекције расхода за субвенције

Издаци за субвенције би требало да се смањују у односу на БДП, али иза планираног пада не стоји промена политика. Новим средњорочним фискалним оквиром планира се значајно смањење удела ових расхода¹⁷ у БДП, и то са 4% у 2021. на 2,1% у 2024. години. Иако на први поглед делује да ће на овој расходној категорији доћи до драстичних резова и промена у политикама, то није случај. Наиме, убедљиво највећи део релативног смањења догодиће се аутоматски (са завршетком исплата у склопу трећег пакета помоћи привреди), док је други део смањења последица задржавања готово непромењеног номиналног нивоа¹⁸ у условима раста привредне активности. Спуштање субвенција у односу на БДП представља добар циљ и Фискални савет га је препознао као пожељно усмерење економске политике, тим пре што би достизање циља из Стратегије значило чак и смањење у односу на преткризни ниво ових расхода (за 0,5 п.п. БДП-а). Међутим, постоје два разлога због којих изражавамо сумњу у могућност да се зацртана путања ових расхода заиста и оствари: 1) Стратегија не пружа никакве конкретне информације о планираним реформама у јавним и државним предузећима, што значи да нема гаранције да се из буџета неће поново покривати њихови лоши пословни резултати; и 2) овај документ ни на који начин не адресира нагли скок цене енергената који би могао негативно да се одрази на пословање највећих јавних предузећа (посебно Србијагаса), што би такође буџету могло да донесе нове и непланиране трошкове.

Ревидирана Стратегија најављује унапређење структуре субвенција, али су и ове године у највећој мери изостали кључни реформски кораци који би до тога довели.

¹⁵ Подсећамо, у току 2021. године држава је одступала од дела ових улагања услед лоше израђене пројектне документације.

¹⁶ На пример, у октобарском Ребалансу буџета за 2021. годину према Члану 5. улагања Министарства грађевинарства у комуналну инфраструктуру у 2022. планирана на нивоу од 85 млрд динара да би у Нацрту Закона о буџету за 2022. годину ова издвајања била пројектована у шест пута мањем износу (око 13 млрд динара).

¹⁷ Поред субвенција у ужем смислу, у ове расходе смо укључили и друге видове државне помоћи као што су активирани гаранције и нето буџетске позајмице.

¹⁸ Коригованог за ефекте привремених мера који ће постојати и у 2022. и 2023. години.

У ревидираној Фискалној стратегији поновљени су наводи из ранијих верзија овог документа – планира се промена структуре субвенција у корист већих давања за привреду, а мањих за губиташка јавна предузећа. Овог пута отишло се и корак даље, јер је експлицитно најављено да ће до краја 2021. године бити усвојен посебан оквир (методологија) за процену фискалних ризика по основу пословања јавних предузећа, што је свакако похвално. Међутим, треба имати у виду да она тек треба да се заврши и операционализује, услед чега би евентуално побољшање третмана ових ризика могло да се очекује тек у следећој години. Ревидирана Стратегија коју у овом извештају оцењујемо (2022-2024) и даље не садржи никакве конкретне информације о реформским корацима које ће држава предузети са циљем да се у наредним годинама спречи преливање неуспешног пословања ових предузећа на буџет. Додатни разлог због којег сумњамо у кредибилитет поменутих пројекција је то што одређене постулате из Стратегије ни сама Влада не поштује. Конкретно, већ годинама се у овом документу наглашава да јавна предузећа неће добијати гаранцију државе за кредите које узимају за ликвидност, што је формално тачно. Међутим, такво одређење Владе је у директној колизији с давањем директних буџетских кредита за ликвидност овим предузећима, што се десило у случају Србијагаса који је у 2020. добио бескаматну буџетску позајмицу у износу од 40 млн евра. На крају, ревидирана Фискална стратегија, као и првобитни Нацрт, не садржи план реформе локалних јавних предузећа, чије је лоше пословање у прошлости падало на терет буџета локалних самоуправа.

Додатни ризик да субвенције буду веће него што се планира потиче од преузимања старих дугова у поступку приватизације државних предузећа. Процес решавања статуса преосталих државних предузећа (којих има скоро 80) би требало убрзати, али би ова економски пожељна промена у одређеним случајевима (уколико дође до приватизације) могла да доведе до раста буџетских трошкова, што Фискална стратегија уопште не препознаје. Наиме, пракса је да приватни партнер који преузима власништво над државним предузећем као један од кључних услова наводи потребу да се непосредно пре те трансакције предузеће „очисти“ од свих ранијих дугова. Терет њиховог плаћања, по правилу, пада на државу, што би требало у одређеној мери очекивати и у наредне три године. Актуелни су преговори о приватизацији Петрохемије (тендер је расписан, понуда већ постоји) – уколико се ова трансакција реализује као што се планира, извесно је да би буџет претрпео одређене трошкове можда већ у 2022. години.

Додатни извор могућег пробијања на субвенцијама потиче од растуће цене енергената, што је проблем који Стратегија уопште није адресирала. Постојећа пројекција за умањење субвенција базирана је на застарелим плановима из нацрта овог документа. Главни недостатак таквог приступа је у томе што нова верзија овог стратешког документа не уважава ефекте промене тржишних околности до којих је дошло у другој половини 2021. године, а које ће се неминовно одразити на пословање неких јавних предузећа у непосредној будућности. Конкретно, убрзани раст цена енергената могао би у великој мери да оптерети пословање Србијагаса, о чему смо већ детаљније писали.¹⁹ Подсећања ради, наше су прелиминарне процене да би ово предузеће могло већ у 2022. години да оствари губитак од најмање 100 млн евра, што би врло лако могло да се превали на терет буџета.

¹⁹ Видети одељак 6.4 у оквиру извештаја „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године“ од 25. октобра 2021.

5.6. Третман фискалних ризика по основу судских пресуда

Казне и пенали начелно јесу препознати као фискални ризик, али се потенцијални трошкови по овом основу и даље не укључују у средњорочне пројекције. Расходи за казне, пенале и сродне накнаде нису посебно издвојени у ревидираној Фискалној стратегији, већ се налазе у оквиру хетерогене расходне позиције под називом *Остали текући расходи*, што је пракса која је присутна годинама уназад. Због тога је на основу овог стратешког документа и даље немогуће утврдити пројектовану трајекторију ових трошкова за период 2022-2024. Оно што се једино може закључити јесте да је у плану да збирна позиција са које се ови трошкови исплаћују (*остали текући расходи*) опадну са 2,7% БДП-а у 2021. години на 1,5% БДП-а у 2024. години. Ово драстично смањење, притом, неће бити плод нових политика нити драстичнијих резова, већ се догађа аутоматски са завршетком исплате једнократних давања за грађане током ове године, а која се не планирају у наредном периоду. Наше анализе показују да постоји озбиљан ризик да средњорочни лимит буде пробијен, управо због растућих трошкова на име казни, пенала и сродних накнада. Наиме, ови потенцијални расходи се препознају у начелу као фискални ризик али се трошкови по овом основу и даље не квантификују нити се укључују у пројекције – иако је њихов растући тренд познат још из периода пре пандемије.

У плану су одређена методолошка унапређења за праћење фискалних ризика по основу судских спорова, што Фискални савет поздравља. У ревидираној Фискалној стратегији 2022-2024. експлицитно се наводи, што је новост, да Влада планира да усвоји методологију за обрачун и праћење кључних ризика по јавне финансије, међу којима су издвојени расходи по основу судских поступака. Влада је у октобру 2021. године донела закључак којим су формализоване поменуте активности, а у Стратегији се наводи да би до краја 2021. године требало да буду завршене све планиране методологије. Основна идеја је да Сектор за праћење фискалних ризика (при Министарству финансија) води евиденцију свих спорова против буџетских корисника. На основу анализе, израчунала би се укупна економска вредност под ризиком, што би послужило као основ за обрачун износа за који се може очекивати да ће из буџета бити исплаћено оштећеним странама по годинама. Такође, овај Сектор биће надлежан за израду извештаја о праћењу фискалних ризика, који би требало да омогући јасан увид у потенцијалне обавезе по овом основу и широј јавности. Доследна реализација ових планова значила би помак у правом смеру и Фискални савет снажно подржава Владу у овим намерама, будући да најављене активности у великој мери одговарају начелима које смо и препоручили у оцени нацрта Фискалне стратегије из маја 2021. године.

Очекујемо да нова методологија брзо профункционише и осетно унапреди обухват и квантификацију казни и пенала у стратешким документима. Чињеница је да су поменута методолошка унапређења започета у последњем тромесечју 2021. године, па није ни било реално очекивати да се у ревидираној Фискалној стратегији 2022-2024. (која је завршена у октобру) уоче суштинска побољшања. Међутим, прве резултате би требало очекивати у првој половини наредне године, што би могло осетно да унапреди третман казни и пенала већ у нацрту следеће Фискалне стратегије (за 2023-2025, који очекујемо у мају 2022. године). Основно унапређење које би требало да се догоди јесте могућност да се поузданије пројектују расходи за казне и пенале у средњем року, тј. да се трошкови по овом основу експлицитно укључе у фискалне пројекције, док би у техничком смислу овој теми требало посветити посебан оквир у Фискалној стратегији са много више детаља (не само да

се они начелно помену као извор непланираних трошкова). Тиме би се, у крајњој линији, испоштовале и одредбе Закона о буџетском систему (члан 27д) које налажу да овај документ треба да обухвата “процену и квалификацију фискалних ризика и потенцијалних обавеза“, што свакако укључује и могуће трошкове по основу судских спорова.

6. ОСНОВНЕ СМЕРНИЦЕ ЗА ОСНАЖИВАЊЕ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА

Фискални савет снажно подржава намеру Владе да се у току 2022. године приступи законским изменама и оснаживању фискалних правила. Ревидираном Фискалном стратегијом планира се усвајање законских измена током наредне године којим би се оснажила постојећа фискална правила у оквиру Закона о буџетском систему и која би се примењивала од 1. јануара 2023. године. Иницијално је усвајање измена и допуна фискалних правила било планирано за 2020. годину, али је план одложен услед пандемије корона вируса. Будући да је током пандемије и у Европској унији суспендована примена Мастрихшких критеријума и фискалних правила, који ће након ревидирања поново бити на снази од 1. јануара 2023. године, сматрамо да је потпуно прикладно да и Србија усвоји оснажени сет фискалних правила који ће почети са применом у 2023. години и тако додатно учврсти кредибилност фискалне политике у Републици Србији.

Оснажена фискална правила задржала би постојеће правило о јавном дугу као стратешком сидру одрживих јавних финансија. Закон о буџетском систему прописују границу јавног дуга од 45% БДП-а, не укључујући обавезе по основу реституције. Будући да је планирано да се у наредној години издају обвезнице за реституцију, могуће је кориговати границу јавног дуга тако да укључује и ново-издате обвезнице чиме би укупни лимит јавног дуга износио 50% БДП-а. Важно је међутим да Србија, као и већина фискално одговорних држава у Источној Европи, задржи границу јавног дуга испод 60% БДП-а колико је прописано Мастрихшким правилима, будуће да је овај ниво јавног дуга иницијално одређен за развијене државе Западне Европе које имају виши ниво инвестиционог кредибилитета и самим тим имају могућност да се задужују по повољнијим каматним стопама од источноевропских земаља попут Србије.

Потребно је да ревидирана фискална правила прописују адекватно умањење дефицита у случајевима прекорачења границе јавног дуга. Постојећа фискална правила омогућавају дефицит од 1% БДП-а током средњорочног циклуса што се може сматрати адекватним нивоом у случају да граница јавног дуга није пређена. Међутим, проблем је што постојећа правила не прописују адекватан/експлицитан ниво дефицита у случају прекорачења границе јавног дуга, што је у Србији случај од почетка 2012. године. Отуда је потребно да ревидирана фискална правила пропишу нижи ниво дефицита, од 0,5% БДП-а у случају прекорачења границе јавног дуга, односно да захтевају балансиран буџет у случају озбиљнијих одступања од одрживе границе јавног дуга. Такође, могуће је, и потребно, поједноставити постојећу формулу за износ фискалног прилагођавања у датој години тако што би се, у складу са праксом Европске уније, прописало неопходно фискално прилагођавање (0,5% БДП, 1% БДП или веће прилагођавање) у складу са озбиљношћу фискалне ситуације и обимом одступања од циљаних нивоа дефицита и јавног дуга.

Лимити расхода за пензије и плате у јавном сектору представљају важан сегмент фискалних правила које је потребно унапредити, нарочито у случају расхода за плате. У складу са праксом Европске уније која је у последњој деценији укључила правила за контролу расхода у свој фискални оквир, и Србија прописује посебна фискална правила за две највеће категорије јавних расхода – пензије и плате у јавном сектору, у виду дугорочно одрживих граница за ове категорије јавних расхода. Како би границе расхода за плате и пензије биле успешно поштоване потребно је у пракси спроводити адекватно правила за индексацију. У случају пензија пре пар година је усвојена „швајцарска формула“ за индексацију која ће омогућити да пензије у средњем и дугом року буду у оквиру

прописаног лимита. Међутим, слично правило не постоји у случају расхода за плате у јавном сектору (будући да су напори током претходних година били усмерени на успостављање система платних разреда, што се испоставило неуспешно до сада). Отуда је у процесу оснаживања фискалних правила потребно размотрити и могућности за увођење аутоматске формуле за индексацију масе зарада у јавном сектору, по угледу на постојећу формулу за индексацију пензија.

Потребно је унапредити и поједине оперативне аспекте спровођења фискалних правила и фискалне политике у складу са добром међународном праксом. Начелно посматрано, постојећи буџетски календар је адекватно усаглашен са добром међународном праксом у погледу прописаног редоследа за планирање и усвајање трогодишње Фискалне стратегије и годишњег Закона о буџету. Међутим, постоје поједине сегменти које је могуће унапредити, попут прописивања законске обавезе за полугодишњи извештај и оцену реализације буџета, или спровођење дугорочних анализа фискалне одрживости у условима демографског старења. Неке од ових активности Министарство финансија и Фискални савет већ неформално и обављају, или се спремају за њихово обављање, тако да законско прописивање ових обавеза не би створило велики додатни терет за постојеће институције, а допринело би кредибилитету планирања и реализације фискалне политике у Републици Србији.