



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА**

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
ЗА 2022. ГОДИНУ**

**18. новембар 2021. године**

## Садржај:

<b>1. РЕЗИМЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>2. ОЦЕНА ГЛАВНИХ ЦИЉЕВА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У 2022. ГОДИНИ.....</b>	<b>10</b>
<b>3. ОЦЕНА ПРИХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2022. ГОДИНИ.....</b>	<b>16</b>
<b>4. ОЦЕНА РАСХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2022. ГОДИНИ.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1. Општа оцена.....</b>	<b>26</b>
<b>4.2. Детаљнија оцена.....</b>	<b>28</b>
<b>4.3. Инвестициона политика државе у 2022. години.....</b>	<b>44</b>
<b>5. АНАЛИЗА ПРЕДЛОЖЕНОГ БУЏЕТА ЗА 2022. ПО БУЏЕТСКИМ КОРИСНИЦИМА.....</b>	<b>48</b>
<b>6. ОЦЕНА ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ И АДМИНИСТРАЦИЈЕ У 2022. ГОДИНИ.....</b>	<b>53</b>

## 1. РЕЗИМЕ

**Предложени буџет планиран је доста опрезно што наговештава да би фискална кретања у 2022. могла да буду боља од предвиђених.** Предлог буџета за 2022. предвиђа наставак постепеног смањивања фискалног дефицита у односу на претходне године. Предвиђени фискални дефицит у 2022. износи приближно 1,7 млрд евра (3% БДП-а), што је мање од оствареног дефицита у 2020. години (3,8 млрд евра) и планираног дефицита у 2021. години (2,6 млрд евра). При том, предвиђени фискални дефицит у 2022. води и ка благом умањењу превеликог учешћа јавног дуга у БДП-у (планирано је са 58,2% на крају 2021. на 56,5% на крају 2022. године). Иако дефицит од 3% БДП-а у 2022. неспорно представља корак у добром смеру, он је још увек превисок и није дугорочно одржив па ће морати да се смањује у наредним годинама (што предвиђа и Фискална стратегија). Фискални савет, међутим, већ сад види као доста изгледно то да би јавни приходи у 2022. могли бити приметно већи од планираних (нарочито узимајући у обзир последње убрзање инфлације), док су јавни расходи буџетирани прешироко па лако могу да буду мањи од плана. Таква кретања јавних прихода и расхода водила би ка још пожељнијем, мањем фискалном дефициту од 3% БДП-а у 2022. години. Препорука Фискалног савета је да се ова потенцијално боља фискална кретања искористе да се фискални дефицит већ у 2022. сведе на око милијарду евра (испод 2% БДП-а) – уместо да се током године уведе нови, тренутно непланирани расходи у буџет (што је била честа пракса у сличним ситуацијама у претходним годинама). Јавне финансије би се, дакле, већ током 2022. могле уз минималне напоре увести у релативно мирне воде и ову прилику не би требало пропустити.

**Најважнији појединачни елементи буџета дефинисани су углавном фискално одговорно и економски добро.** Детаљнији садржај предложеног буџета показује да су квантитативни циљеви за већину најважнијих буџетских ставки углавном исправно одмерени. Пензије и плате у јавном сектору, које представљају убедљиво највећи буџетски издатак, остале су под контролом. Повећање пензија од 5,5% дефинисано је објективном „швајцарском“ формулом што је економски начелно у реду (мада постоји простор да се током 2022. додатно унапреде одређени елементи ове формуле). Предвиђени раст плата у јавном сектору који у просеку износи 7,3% у складу је са очекиваним привредним растом и стога је одржив с буџетског становишта, али је и даље, нажалост, резултат дискреционих одлука Владе а не системског оквира за зараде у јавном сектору (какав постоји у случају индексације пензија). Издвајања државе за изградњу инфраструктуре у 2022. задржана су на добром, веома високом нивоу. Уз све ово, важно је поменути и то да се и у 2022. наставља с добром праксом постепеног фискалног растеређења зарада (предвиђено је смањење стопе пензијских доприноса за 0,5 процентних поена).

**Буџет, међутим, пати и од одређених квалитативних слабости које се углавном понављају из претходних година.** Уз позитивне елементе, предложени буџет за 2022. и даље садржи поједине слабости на које је Фискални савет и претходних година скретао пажњу. Проблем који се понавља и у овом предлогу буџета је недовољна транспарентност која се односи пре свега на расходе Канцеларије за јавна улагања, поједине делове субвенција, нето буџетске позајмице и на безбедносни сектор. Остао је споран и поменути ад-хок принцип одређивања укупног повећања зарада у општој држави уз различита повећања по појединачним секторима – а уз то, буџетом се игнорише проблем мањка запослених у појединим деловима опште државе. Део социјалне политике и даље се води

преко економски неефикасних и неселективних давања свим пензионерима (планирана подела по 20.000 динара), не узимајући у обзир њихово материјално стање нити то да је финансијска помоћ можда потребнија неким другим социјално угроженијим групама. Нејасно је на основу чега су дефинисани приоритетни пројекти државних инвестиција које су у 2022. веома издашне. Енергетска криза као могући извор фискалних трошкова буџетом се потпуно превиђа, приметне су и одређене ад-хок измене пореске политике које одступају од постулата добре праксе и друго.

**Фискална кретања у 2021. биће вероватно боља од очекивања што ће утицати на нижи фискални дефицит у 2022. у односу на предложени буџетски план.** Основ за израду буџета за 2022. представља извршење буџета за 2021. годину. Поједностављено речено, пројекције јавних прихода и јавних расхода у 2022. израђују се тако што се на реализацију буџета у 2021. додају прогнозирана макроекономска кретања и планиране економске политике у 2022. години. Уколико су фискална кретања у 2021. боља од очекивања то се онда последично преноси и на мањи дефицит у 2022. години – а наше анализе управо указују на овај случај. Недавно усвојеним другим ребалансом буџета за 2021. годину (из октобра) било је предвиђено да ће фискални дефицит у 2021. износити 4,9% БДП (око 2,6 млрд евра). Међутим, детаљнија анализа јавних прихода и расхода, као и последњи доступни фискални и макроекономски подаци указују да би буџетски дефицит у 2021. могао бити око 500 млн евра мањи од тога – тј. око 4% БДП-а (2,1 млрд евра). При том, добар део фискалног дефицита из 2021. чине једнократне антикризне мере које ће се исцрпити до краја 2021. и неће оптерећивати буџет у 2022. години. Око 3,5% БДП-а од тренутно очекиваних 4% БДП-а дефицита чине управо ванредне антикризне мере, што значи да се у 2022. заправо улази са готово уравнотеженим јавним финансијама. То наговештава да је планирани фискални дефицит од 3% БДП-а у 2022. прешироко постављен и да ће стварни фискални резултат вероватно бити бољи од тога.

**Просечна инфлација у 2022. биће осетно већа од оне која је коришћена приликом израде буџета што ће имати утицај на веће јавне приходе.** Од августа 2021. долази до релативно снажног убрзања инфлације које се продужило и у септембру и октобру. Услед овог убрзања, међугодишњи раст потрошачких цена у октобру достигао је 6,6% што је знатно изнад очекивања које су релевантне институције имале пре свега неколико месеци. Пошто је до убрзања цена дошло релативно нагло и неочекивано, то није у пуној мери укључено у пројекције буџета за 2022. годину (као ни у израду ребаланса из октобра 2021. године). Сад изгледа вероватно да ће просечан раст цена у 2022. износити око 5%, а буџет је прављен с претпоставком да ће просечан раст цена износити 3,7%. Већа инфлација од очекиване имаће утицај на повећање јавних прихода у односу на план док на јавне расходе не би требало да има знатан утицај. Иако анализа инфлације није у надлежности Фискалног савета, засад, уз све ограде, оцењујемо да је последње повећање цена углавном дошло из међународног окружења и да је ће највероватније бити привремено – тим пре што је тзв. базна инфлација (без енергије, хране, алкохола и цигарета) још увек релативно ниска, испод 3%. Економска политика која би помогла успоравање инфлације је уравнотежавање јавних финансија, што је још један аргумент у прилог додатног смањења фискалног дефицита у 2022. години.

**Јавни приходи у 2022. највероватније ће бити осетно већи од планираних, али Фискални савет поздравља повећан опрез у њиховом планирању.** Предложеним буџетом за 2022. јавни приходи планирани су неуобичајено опрезно (чак и уз старе пројекције ниже инфлације). Као илустрација ове тврдње може послужити пројекција раста

буџетских прихода од ПДВ-а у 2022. у односу на 2021. која износи 4,6%. Ово би била доста конзервативна пројекција чак и са просечном инфлацијом у 2022. од 3,7% с којом је прављен буџет, јер се очекује реални раст приватне потрошње у 2022. од преко 3,5%. Будући да ће просечна инфлација у 2022. највероватније да буде око 5%, пројектовани раст прихода од ПДВ-а од 4,6% сад изгледа још конзервативније (чак је и нешто нижи од очекиваног раста цена, што је мало вероватно да ће се десити). Сличне, конзервативне пројекције буџетом су предвиђене и за све друге јавне приходе. Фискални савет, међутим, не сматра да је веома опрезно планирање јавних прихода у 2022. било погрешно. Напротив, бројне неизвесности у вези с будућим током пандемије и привредним кретањима управо налажу повећану предострожност. Дакле, иако тренутно изгледа скоро извесно да би јавни приходи могли бити приметно већи од буџетског плана, у турбулентним фискалним временима добра буџетска пракса налаже да се јавни приходи планирају знатно опрезније него иначе.

**Врло су вероватне релативно велике уштеде на јавним расходима реда величина од око 400 млн евра.** За разлику од јавних прихода где се веома изгледна боља фискална кретања од очекивања још увек не могу прецизније квантификовати, код јавних расхода могуће су нешто конкретније квантитативне анализе. Анализа Фискалног савета показује да су у 2022. вероватне уштеде на буџетским издвајањима за пензије, субвенције, набавку робе и услуга и трансфере РФЗО-у у укупном износу од скоро 400 млн евра (око 0,7% БДП-а)

*Пензије.* Расходи за пензије повећани су у 2022. за 5,5% у складу са индексацијом пензија „швајцарском“ формулом (уз додатно повећање трансфера ПИО фонду из републичког буџета за исплату једнократне помоћи од 20.000 динара свим пензионерима). Међутим, приликом израде буџета претпостављено је да ће број пензионера у 2022. бити непромењен у односу на 2021. што се готово сигурно неће десити. Последњи подаци из августа 2021. указују да се број пензионера у Србији тренутно смањује за око 1,5% на годишњем нивоу и није могуће да се овакав тренд нагло преокрене у 2022. години. Због смањења броја пензионера (које буџет не предвиђа) очекујемо да ће расходи за пензије у 2022. бити око 80 млн евра мањи од оних који су планирани буџетом.

*Субвенције за „антикризну“ гарантну шему.* Држава је као део антикризног пакета помоћи привреди током 2020. и 2021. издавала гаранције за задуживање приватног сектора код банака. Трошак који ће буџет сносити услед тога по дефиницији је неизвестан, односно тешко га је поуздано предвидети. Наиме, све док приватно предузеће уредно сервисира своје кредитне обавезе, трошак за државу не постоји. Међутим, уколико предузеће није у стању да плати банци своје обавезе – држава мора да као гарант покрије из буџета део неизмиреног кредита. Током 2021. буџетски трошкови по основу издатих „антикризних“ гаранција износили су око 10 млн евра што указује да убедљиво највећи део приватног сектора уредно сервисира своје обавезе према банкама (пласирано је преко 2 млрд евра кредита преко ове шеме). Међутим, и поред тога што су садашњи буџетски трошкови издатих „антикризних“ гаранција ниски, буџетом за 2022. предвиђа се око 100 млн евра за ове намене што је десет пута већи износ у односу на 2021. годину. Иако је у овом случају опрезно планирање начелно добро, оцењујемо ипак да је резервисан превелики износ и да ће трошкови државе по овом основу бити вероватно 50-80 млн евра мањи од буџетираних.

*Набавка робе и услуга.* Буџетски план за набавку робе и услуга постављен је доста широко и по овом основу очекујемо да би могло да се уштеди око 80 млн евра. Прешироко буџетирање расхода за набавку робе и услуга свој корен има још у ребалансу буџета за 2021. годину (који је коришћен као основ за израду буџета за 2022. годину). Расходи за набавку

робе и услуга ће, по свему судећи, већ у 2021. имати знатно мање извршење од плана. Будући да ово умањење из 2021. оцењујемо као структурно, тј. трајније природе – очекујемо да ће се оно одразити на мању потрошњу за набавку робе и услуга и у 2022. години.

*Трансфери РФЗО-у.* Ови трансфери су слично као у 2021. и у 2022. планирани за око 300 млн евра изнад свог уобичајеног преткризног нивоа. То заправо значи да постоји релативно велика резерва и отворена буџетска линија у случају новог распламсавања епидемије корона вируса током 2022. године. Фискални савет оцењује овакво планирање као оправдано и похвално, јер се евентуални лош сценарио здравствене кризе у 2022. и даље не може с потпуном сигурношћу искључити. Ипак, врло је вероватно да за оволико великим средствима не би требало да буде потребе. Здравство ће и у 2022. сигурно имати ванредне трошкове али процењујемо да је можда половина (око 150 млн евра) од планираних повећаних трансфера РФЗО-у резерва која неће бити потрошена.

**Буџет није добро препознао неке озбиљне фискалне ризике, који могу да захтевају ванредне фискалне интервенције.** Важан пропуст буџета за 2022. је то што њим нису предвиђена никаква решења (нити буџетска средства) за проблеме које Србији доноси актуелна енергетска криза. Србијагас ће због раста набавне цене гаса готово извесно имати проблеме у пословању који би могли директно или индиректно да се покривају из буџета. У условима повећане набавне цене гаса, тржишни механизам који би заштитио Србијагас од губитака био би да предузеће у истој мери повећа цене за потрошаче и онда то уредно и наплати. Међутим, већ је најављено да се цене гаса за домаћинства (и за гарантоване снабдеваче) неће мењати, што онда Србијагас води у губитак. Уз то, питање је у којој мери ће моћи да се наплати скупљи гас испоручен градским топланама, а готово извесно је да повећане цене гаса неће моћи да плаћају она предузећа која нису била у стању да плаћају ни садашње, ниже цене гаса (попут МСК из Кикинде). Процењујемо да би губици Србијагаса због повећане набавне цена гаса могли да износе најмање 100 млн евра. Уз могуће трошкове енергетске кризе, буџетом такође нису планиране никакве нове антикризне мере за подршку привреди. Ова евентуална помоћ ипак не би смела да буде билансно претерано значајна будући да су само мали и специфични делови привреде и даље под утицајем епидемиолошких мера (нпр. угоститељство). Могући фискални ризик могао би бити и Ер Србија који је у 2020. и 2021. добијао буџетска средства. Међутим, буџетска линија преко које се исплаћују средства за ову компанију није транспарентна па није познато да ли ово предузеће представља фискални ризик или је Влада буџетом већ планирала неке издатке за Ер Србију и у 2022. години.

**Очекивана повољнија фискална кретања ипак би требало да направе довољно простора у буџету и за сервисирање могућих непланираних трошкова.** Процењујемо да би поменути фискални ризици могли ванредно да оптерете буџет у 2022. у укупном износу од око 200 млн евра. Ово јесу велика средства, али ипак не би требало да значајније утичу на главне фискалне трендове у 2022. години. Наиме, специфичност буџета за 2022. је то што тренутно само на јавним расходима видимо могућност уштеда које су двоструко веће од уочених фискалних ризика – а уз то, највероватније ће и јавни приходи у 2022. бити осетно изнад планираних. Дакле, кад се подвуче црта, оцена Фискалног савета је да би фискална кретања у 2022. требало да иду у смеру мањег буџетског дефицита од планираних 3% БДП-а – чак и уколико би се у буџету појавили и неки непланирани, ванредни трошкови.

**„Швајцарска“ формула показала се током здравствене кризе као супериорна за индексацију пензија, али можда постоји простор и за њена мања унапређења.** Пензије су током 2020. и 2021. кумулативно повећане на основу „швајцарске“ формуле за 11,6%

(реално за 5,6%). То је одрживо и објективно повећање пензија које приближно одговара оствареној кумулативној стопи привредног раста у истом периоду. У 2022. „швајцарска“ формула, међутим, дефинише раст пензија од 5,5% који ће бити нешто мањи од очекиваног номиналног раста БДП-а. Разлог због ког ће повећање пензија привремено каскати за привредним растом у 2022. је то што се пресек за рачунање „швајцарске“ формуле прави у јуну, а до релативно снажног убрзања инфлације дошло тек након тог пресека, од августа. У дужем року пензионери ипак неће бити оштећени јер ће последње убрзање инфлације бити уграђено у индексацију пензија у 2023. која би лако могла да износи око 8% (па ће раст пензија у 2023. вероватно бити нешто бржи од привредног раста). Ипак, можда би требало размотрити техничке могућности да се индексација пензија врши нешто ажурније. Други важан догађај који „швајцарска“ формула није могла да обухвати је то што је током 2020. и 2021. дошло до ванредног смањења броја пензионера. Број пензионера у 2022. највероватније ће бити око 3% мањи него у 2019. и за толико ће бити смањени и државни издаци за пензије. Узимајући све у обзир, оцењујемо да постоје одређени економски аргументи за мању модификацију „швајцарске“ формуле. Најважније од свега је, међутим, да се овом процесу (ако је уопште потребан) приступи веома опрезно. Пензије су најосетљивији део јавних финансија и свака евентуална промена њихове садашње индексације (која је суштински неспорно добра) морала би да уследи тек након опсежних и пажљивих анализа.

**Повећање зарада у општој држави у 2022. начелно је у реду, али је систем зарада и запослености у јавном сектору остао веома неуређен.** За разлику од пензија, индексација плата у јавном сектору није системски дефинисана на економски објективан начин. Због тога се њихово повећање сваке године дефинише на основу дискреционих одлука Владе – што често зна да буде проблематично. Непосредно пре финализације буџета, у октобру 2021, Фискални савет је препоручио Влади да буџетска издвајања за запослене у 2022. повећа за око 7% – тако што би се плате повећале за око 6%, а број запослених за око 1%.<sup>1</sup> Предложени буџет такође предвиђа повећање буџетских издвајања за зараде од 7%, али на основу другачијих и, оцењујемо, лошијих параметара. Наиме, планирано је: 1) да плате у општој држави у просеку порасту за 7,3% (повећање за запослене у одбрани, здравству и установама социјалне заштите од 8% и од 7% за све друге запослене) и 2) да се током 2022. не повећава број запослених у јавном сектору (и поред тога што неки важни сектори имају озбиљне мањкове). Пошто ће у 2022. доћи и до пореског растеређења зарада (смањење стопе пензијских доприноса), укупна издвајања државе за запослене у 2022. ће да порасту мање од 7,3%, тј. повећаће се управо онолико колико је препоручивао Фискални савет – око 7%. Друга важна препорука коју је Фискални савет дао Влади је да у 2022. напокон, у мањим али реалистичним корацима, почне са решавањем великих структурних проблема система зарада и запослености у јавном сектору. Међутим, овде буџет не доноси никакве помаке, иако је реформа система зарада и запослености већ скоро деценију формално на агенди Владе.

**Издавања државе за јавне инвестиције остала су и у 2022. на економски добром, високом нивоу.** Сва издвајања државе за јавне инвестиције не виде се непосредно у републичком буџету јер се један њихов део реализује преко јавних предузећа (Путеви Србије, Коридори), организација обавезног социјалног осигурања, индиректних буџетских

---

<sup>1</sup> Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године“ из октобра 2021. године.

корисника или их извршава локална самоуправа. Анализа на нивоу консолидоване државе показује да ће се за јавне инвестиције у 2022. одредити приближно 4,1 млрд евра (7,3% БДП-а). Иако на први поглед изгледа да је дошло до умањења јавних инвестиција у односу на 2021. кад су оне износиле око 7,8% БДП-а разлика је настала само због тога што су у 2022. нешто смањене рекордне инвестиције безбедносног сектора из 2021. године (мада су и поред умањења ове инвестиције и у 2022. још увек веома високе). Јавне инвестиције без одбране и полиције у 2022. биће на нивоу од око 6,3% БДП-а који је идентичан оном из 2021. и оцењујемо да је примерен за Србију.

**Систем селекције и праћења инфраструктурних пројеката у Србији није добро уређен.** До пре неколико година питања селекције инвестиционих пројеката није било једнако важно као сад – пошто се за јавне инвестиције издвајало релативно мало средстава, довољно тек за градњу најважнијих путних коридора кроз земљу. Међутим, будући да су издвајања за јавне инвестиције вишеструко повећана у односу на 2017, а завршени су и неки од неспорних инвестиционих приоритета – добра селекција пројеката постаје једно од кључних питања јавних финансија. Као илустрација овог проблема може послужити податак да су буџетом за 2022. релативно велика средства одређена за изградњу Националног стадиона а да није јавно показана његова економска исплативост. У исто време, јавне инвестиције у здравство и образовање у 2022. умањене су у односу на 2021. док су улагања у изградњу комуналне инфраструктуре и смањење еколошког загађења тек минимално повећана. Не постоји ниједан јавно доступан документ који би показао зашто је у јавном интересу то да се у 2022. гради Национални стадион, уместо да се више улаже у важне области које су биле дужи низ година запостављене. Такође, постоји и изражена нетранспарентност у спровођењу појединих инфраструктурних пројеката, нарочито оних који се извршавају преко Канцеларије за јавна улагања. Не само што се унапред јасно не дефинише које инвестиције ће се извршавати преко ове Канцеларије, већ се чак и након њиховог завршетка подаци о тим пројектима не објављују на систематичан и јасан начин. Важан разлог за неуређеност садашњег система одабира и спровођења јавних инвестиција је недовољно добра законска регулатива у овој области. Иако је анализа исплативости инвестиционих пројеката већих од 5 млн евра формално обавезна пре њиховог отпочињања, предвиђени су бројни изузеци из ове процедуре (пројекти од националног значаја, линијски пројекти, инвестиције безбедносног сектора). Такође, Влада није у обавези да јавно објави анализе исплативости чак и за оне пројекте за које би оне морале да се спроведу – што обесмишљава читав процес.

**Социјална политика се и у 2022. једним делом спроводи и преко неселективних давања великим групама становника – што је пракса с којом се мора престати.** Фискални савет је у претходним годинама у више наврата анализирао неселективне исплате идентичних новчаних средстава свим пунолетним грађанима Србије или свим пензионерима. Све анализе показале су да ова пракса није добра и да би се од ње морало трајно одустати. Буџет за 2022, међутим, поново предвиђа исплату једнократне помоћи у износу од 20.000 динара за све пензионере независно од њиховог материјалног статуса. Ова исплата коштаће буџет у 2022. скоро 300 млн евра. Уместо оваквих давања, стварно ефикасна и фискално одговорна социјална политика подразумевала би да се финансијска помоћ исплаћује само социјално угроженим становницима. Влада је почетком 2020. усвојила кровни Закон о социјалној карти којим се предвиђа да се на једном месту обједине све релевантни подаци о материјалном статусу грађана Србије. У члану 24 овог Закона предвиђено да ће систем социјалних карата почети да се примењује за исплату социјалне



помоћи од марта 2022. године. Међутим, буџет за 2022. не доноси битне промене на расходима за социјалну заштиту који би нагостили да ће до овакве фундаменталне промене заиста доћи током 2022, а о овој законски предвиђеној реформи нема релевантних информација ни у пропратној документацији буџета. То сигнализира да ће законски рокови за спровођење ове веома важне реформе највероватније да се пробију.

**Предложени буџет највероватније је привремен пошто Србију током 2022. очекују парламентарни избори након којих по правилу следи ребаланс буџета.** Специфичност предложеног буџета је и то што он највероватније неће важити читаву годину. На пролеће 2022. планирани су парламентарни избори после којих следи формирање нове Владе и пракса је да се том приликом прави и ребаланс буџета. Из угла јавних финансија нова Влада ће имати два важна задатка. Први и нешто лакши је да се настави са вођењем одговорне фискалне политике и уравнотежавањем буџета – што би могло добрим делом да се спроводе већ током 2022. године. Други, тежи задатак пред новом Владом је да реформише и уреди важне делове јавних финансија – пре свега систем зарада и запослености у јавном сектору, систем социјалне заштите, порески систем, процедуре за спровођење јавних инвестиција, да повећа транспарентност буџета и јавних политика и друго.

## 2. ОЦЕНА ГЛАВНИХ ЦИЉЕВА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У 2022. ГОДИНИ

**Предложени буџет Републике за 2022. предвиђа смањење фискалног дефицита на 3% БДП-а (200 млрд динара) и враћање јавног дуга на силазну путању од следеће године.** Након две године у којима је главни задатак фискалне политике била борба против здравствених и економских последица пандемије COVID-19, буџет за 2022. годину је први који се у економском смислу може донекле посматрати као пост-пандемијски буџет. Крај здравствене кризе се у Србији још увек не види јасно, због чега ће и следећу годину извесно обележити ванредно високи издаци за здравствену заштиту становника. Међутим, економска криза коју је непосредно изазвала пандемија COVID-19 је добрим делом иза нас. Преткризни ниво економске активности достигнут је већ половином ове године, чиме је формално завршена фаза опоравка домаће привреде, и у 2022. очекује се фаза њене експанзије – ова оцена не важи за мање сегменте у којима пандемија и даље отежава пословање (нпр. туризам и авиосообраћај). То значи да практично престаје потреба за даљим пружањем билансно значајне буџетске подршке привреди и домаћинствима, а како постојеће привремене антикризне мере углавном истичу крајем 2021. године, стекли су се сви предуслови за осетно умањење фискалног дефицита и враћање јавног дуга на опадајућу путању у следећој. Предлог закона о буџету Републике за 2022. годину израђен је у складу са овим кровним циљевима фискалне политике. Фискални дефицит би требало да се смањи са око 4,9% БДП-а (око 2,5 млрд евра) у овој години, колико је планирано октобарским ребалансом буџета, на 3% БДП-а или 1,7 млрд евра у 2022. Притом, мањак у републичкој каси би у следећој години требало да буде једнак укупном дефициту опште државе, јер би према плану Владе буџети свих осталих нивоа власти (локалне самоуправе, АП Војводина, фондови обавезног социјалног осигурања и путарска предузећа) требало да буду избалансирани. Имајући у виду остале макроекономске претпоставке које су коришћене у припреми буџета за 2022. годину, према проценама Владе фискални дефицит од 3% БДП-а би требало да омогући и смањење јавног дуга у следећој години – са 58,2% БДП-а у 2021. на око 56,5% БДП-а.

**Фискални савет начелно може да подржи главне фискалне циљеве за 2022. годину, јер су корак у добром смеру на путу ка стабилизацији јавних финансија након кризе.** Постепено обарање фискалног дефицита и поновно чврсто постављање јавног дуга на опадајући тренд неспорни су приоритети фискалне политике у 2022. години и у средњем року. Током две кризне, 2020. и 2021. године, пандемија COVID-19 оставила је ожиљак на јавним финансијама Србије у виду кумулативног фискалног дефицита од преко 5,5 млрд евра и повећања јавног дуга за више од 5 п.п. БДП-а. Премда је то била последица углавном оправданих антикризних мера којима је пружена потребна подршка привреди и становништву, сада кад је највећи део привреде већ изашао из кризе неопходно је смањити експанзивност фискалне политике и отпочети повратак ка приближно уравнотеженом буџету који је Србија имала непосредно пре избијања пандемије. Јавни дуг од скоро 60% БДП-а превисок за земљу попут Србије и важно је што пре вратити га у безбеднију зону – пожељно испод нивоа од 50% БДП-а – и тако поново створити фискални простор за интервенције у случају појаве неке будуће кризе. Нови изазови већ постоје у виду актуелне енергетске кризе, која би у 2022. могла да успори глобални привредни раст и наметне додатне трошкове јавним финансијама, а рестриктивнију фискалну политику налажу и растуће унутрашње и спољне неравнотеже које је донео убрзани опоравак глобалне

привреде у 2021. То се посебно односи на убрзање инфлације у другој половини године, које се још увек није отргло контроли, али фискална политика свакако не би требало да долива „уље на ватру“ претераном експанзивношћу у 2022. Обарање фискалног дефицита на 3% БДП-а заиста би обезбедило приметно смањење јавног дуга Србије у следећој години и Фискални савет стога у начелу оцењује позитивно такво стратешко опредељење Владе. Тим пре зато што су најважнија „сидра“ на расходној страни буџета – пензије, плате у јавном сектору и јавне инвестиције – у маси углавном одговорно планирани и у складу с нашим препорукама.<sup>2</sup>

**Постоји добра прилика да планирано умањење фискалног дефицита у 2022. буде још амбициозније, што је Фискални савет благовремено предложио.** Према нашим последњим проценама, Србија ће 2021. завршити са значајно мањим дефицитом него што је планирано октобарским ребалансом буџета. Већ приликом оцене овог документа указали смо на то да би мањак у буџету ове године могао да буде 4,5% БДП-а или нешто испод тог нивоа (уместо званичних 4,9% БДП-а), али новембарски подаци сугеришу да би могао да буде још нижи – могуће и испод 4% БДП-а. Притом, фискални дефицит у 2021. је добрим делом последица трошкова за антикризне мере које су по природи биле привремене и/или једнократне – реда величине 3,5% БДП-а. Искључивањем тих издатака из овогодишњег резултата долазимо до закључка да је трајни (или структурни) фискални дефицит који се преноси у следећу годину заправо много нижи и да износи око 1% БДП-а.<sup>3</sup> Управо то је ниво фискалног дефицита који је представљао полазну тачку за припрему буџета за 2022. годину, и према нашем основном сценарију за 2022. годину, фискални дефицит од око 1% БДП-а могао је да подмири главне политике које је Влада иначе предвидела у предлогу буџета за следећу годину – планирано повећање пензија и плата у јавном сектору, високе јавне инвестиције и др. Имајући у виду релативно велику неизвесност на улазу у 2022. (даљи ток пандемије, енергетска криза и др.) Фискални савет је проценио да би одговарајући циљ за следећу годину могао да буде дефицит од 2% БДП-а, који би свакако у себи садржао простор од око 1% БДП-а за хитне интервенције Владе у случају неких непријатних изненађења. Дакле, наш став је да је ова, у основи непланирана, фискална побољшања из 2021. године требало преточити у амбициозније смањење фискалног дефицита у 2022. и наредне две године. Конкретно, путања фискалног дефицита у периоду 2022-2024. је могла да буде 2% → 1% → 0,5% БДП-а, уместо плана из ревидиране Фискалне стратегије 3% → 1,5% → 1% БДП-а. Премда ове разлике не изгледају велико на први поглед, амбициозније обарање фискалног дефицита резултовало би мањим јавним дугом у 2024. за око 1 млрд евра – што никако није занемарљиво.

**Приходи и расходи републичког буџета су кредибилно планирани, уз дозу конзервативности, па би дефицит могао да буде мањи од планираних 3% БДП-а.** Фискални савет нема техничких замерки на пројекције прихода и расхода буџета у 2022.

---

<sup>2</sup> Пензије ће бити индексирани у складу са „швајцарском“ формулом, док је планирано повећање укупног фонда зарада за 7% - у маси, раст ових највећих буџетских расхода требало би да буде мањи од стопе раста номиналног БДП-а, што је добро. С друге стране, јавне инвестиције остају на релативно високом нивоу из 2021. године (планирано је само смањење издвајања за сектор безбедности), што Фискални савет такође подржава. За више детаља видети поглавље: „Оцена расхода у предлогу буџета за 2022. годину“.

<sup>3</sup> То је методолошки оправдано јер се и под претпоставком непромењених политика у следећој години слични трошкови не очекују, нити су предлогом буџета за 2022. сада планирани. До приближно исте оцене трајног (структурног) дефицита у 2021. години дошла је и Влада у недавно усвојеној Ревидираној фискалној стратегији за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину (0,7% БДП-а).

години и у начелу их оцењујемо као коректне – без неког новог и непредвиђеног шока за домаћу економију, нема већих ризика да фискални дефицит премаши зацртаних 3% БДП-а. Штавише, идентификовали смо неколико извора конзервативности у фискалном планирању, због чега би мањак у буџету могао да буде мањи од планираног. На приходној страни то потиче од прилично конзервативне претпоставке о кретању инфлације која је коришћена при изради буџета за 2022. (3,7%) – уз међугодишњу инфлацију од око 7% на крају ове године, већ је с великом поузданошћу могуће тврдити да би просечна инфлација у следећој години могла да износи барем 4,5-5%. Из угла буџета, такав тренд би могао да донесе већу наплату прихода од пореза на потрошњу, пре свега ПДВ-а.<sup>4</sup> Постоји и неколико расходних ставки код којих је буџетски оквир нешто шире постављен без покрића у неким конкретним политикама, због чега оцењујемо да би њихово извршење могло да буде нешто мање од планираних – збирно за близу 0,5% БДП-а. То се пре свега односи на планиране издатке за робу и услуге, трансфере ПИО фонду (маса пензија је пројектована уз претпоставку о непромењеном броју пензионера, али већ ће прилично извесно да ће се и следеће године наставити тренд смањивања њиховог броја), неке субвенције и издатке за активне политике на тржишту рада које су у надлежности Националне службе за запошљавање. На разделу за здравство примећујемо да је остављена билансно значајна резерва, што је свакако оправдана одлука имајући у виду још увек комплексну здравствену ситуацију у земљи. Међутим, досадашње искуство с пандемијом показује да би ванредни трошкови за здравство могли да буду упола мањи од износа који је остављен и то би могло да утиче на благо смањење фискалног дефицита у односу на план. Кад подвучемо црту, не би било изненађење да се у 2022. остваре уштеде у односу на предложени буџетски оквир реда величине преко 1% БДП-а.

**И кад укључимо познате потенцијалне трошкове буџета који тренутно нису адресирани, оцењујемо да је вероватније да фискални дефицит у 2022. буде испод 3% БДП-а.** Постоји неколико потенцијалних трошкова који би могли непланирано да оптерете буџет у 2022. години: нове казне и пенали, изненадне дотације за неуспешна јавна и државна предузећа, а у случају продуженог трајања пандемије и увођења рестриктивних мера можда би се могао размотрити мали и врло селективан пакет подршке за неке угрожене секторе (попут туризма или угоститељства). Вероватно је један од већих пропуста у предлогу буџета за 2022. годину то што Влада овом приликом експлицитно није предвидела никаква решења (нити буџетска средства) за проблеме које Србији доноси актуелна енергетска криза. Илустрације ради, наше анализе на основу расположивих података показују да би повећање набавне цене природног гаса од почетка следеће године могло да оптерети пословање Србијагаса, а затим и републички буџет, за 100-200млн евра. Добравест је да је предложени буџетски оквир за 2022. по свему судећи довољно комотан да може да обухвати и познате потенцијалне трошкове без повећања фискалног дефицита изнад 3% БДП-а. Поред извора конзервативности које смо већ објаснили, требало би имати у виду да је Влада предлог буџета за 2022. годину урадила на основу процењеног извршења овогодишњег буџета, које је већ само по себи пренадувано – стварна буџетска потрошња и фискални дефицит у 2021. ће врло вероватно бити осетно мањи у односу на последње процене Владе.

---

<sup>4</sup> Већа стопа инфлације у 2022. од претпостављених 3,7% утицаће на то да и номинални БДП следеће године буде већи него што Влада тренутно претпоставља, због чега би и чисто аритметички требало да дође до благог смањења фискалног дефицита, али и свих других фискалних агрегата које из практичних разлога изражавамо у процентима БДП-а (јавни дуг, расходи за пензије, за плате за посленима у општој држави и слично).

**Влада би требало да искористи прилику и амбициозније умањи дефицит и јавни дуг у 2022. чим постане извесно да су фискална кретања боља у односу на предложени план.** Дакле, иако смо фискални дефицит од 3% БДП-а начелно позитивно оценили, важно је још једном истаћи да видимо реалну могућност да мањаку буџету у 2022. години заправо буде ближи 2% БДП-а, тј. нивоу који је Фискални савет првобитно и препоручио. Ни претерано конзервативно буџетско планирање није добро из угла кредибилитета самог буџета, али у условима повећане неизвесности (што тренутно јесте случај) сматрамо да то може бити донекле разумљиво и прихватљиво. Међутим, уколико фискална кретања заиста буду боља од плана – што ће се готово извесно десити ако Србију заобиђу неке неповољне економске околности које је сада немогуће предвидети – Фискални савет препоручује ревидирање циљаног дефицита у 2022. години и његово смањење са 3% БДП-а на 2% БДП-а. За Србију би то било вишеструко корисно, а нова прилика за то би могла да се укаже већ средином следеће године. Не само да ће тада бити познати главни фискални трендови, већ је то период у коме се може очекивати формирање нове Владе након најављених парламентарних избора и последично ребаланс буџета Републике за 2022. годину.

**У 2022. очекује се пад релативне задужености земље, према проценама Владе до нивоа 56,5% БДП-а – могуће и нешто ниже.** Према пројекцијама Владе које су изнете у ревидираној Фискалној стратегији за период 2022-2024. и пратећој документацији предлога буџета за 2022. годину, фискални дефицит од 3% БДП-а би требало да доведе до пада јавног дуга са 58,2% БДП-а у овој години на 56,5% БДП-а у 2022. Независне пројекције Фискалног савета у основи потврђују ову процену, али уз напомену да се то не постиже само планираним обарањем дефицита већ и на рачун трошења већ постојећих депозита државе (око 600 млн евра) током следеће године. Планирање овако великог смањења државних депозита била је ретка појава у досадашњим буџетима, а овај пут то је вероватно последица трошења средстава које је држава прикупила продајом „зелених“ еврообвезница. Као што смо у претходним извештајима већ објашњавали, задуживањем за тих милијарду евра у септембру привремено је повећан јавни дуг у овој години, али су порасли и државни депозити који ће се користити за финансирање трошкова у вези са зеленом агендом Владе током 2022. и 2023. С обзиром на то да је фискални дефицит најважнији фактор који одређује кретање јавног дуга, а који би веома лако могао да буде мањи од планираних 3% БДП-а, закључујемо да постоји шанса да и јавни дуг буде нешто мањи од актуелних пројекција Владе. Фискални савет сматра да би у актуелним околностима било веома добро да се свака шанса за додатно смањење задужености максимално искористи. С јавним дугом од преко 58% БДП-а Србија је и даље прилично задужена земља, иако трошкови сервисирања тог дуга тренутно не изгледају превелико због историјски ниских каматних стопа на светском тржишту још од половине протекле деценије. Међутим, повећање инфлационих ризика на глобалном нивоу (нарочито у развијеним земљама – САД, Европска унија, Велика Британија и др.) током 2021. носи са собом потенцијални ризик за земље у успону у виду могућег повећања каматних стопа по којима ће се задуживати у наредним годинама. Затезање монетарне политике водећих централних банака по правилу се прелива на повећање трошкова задуживања и сервисирања дуга ових земаља, што у случају Србије с дугом од скоро 60% БДП-а у неповољном сценарију може довести до значајног повећања непродуктивних издатака за камате.

**Србија је током кризних 2020. и 2021. остварила фискални резултат на нивоу просека ЦИЕ, док је наш јавни дуг и даље изнад просека региона.** Из угла привредног раста могло би се рећи да је Србија током кризних 2020. и 2021. остварила нешто боље

економске резултате у односу на просек земаља Централне и Источне Европе<sup>5</sup>, док је кумулативни фискални дефицит остварен у ове две године близу просека региона. Као што се може видети у Табели 1, након што је у 2020. забележен један од највећих фискалних дефицита и за 2021. био планиран мањак у буџету на нивоу просека ЦИЕ (колона 2021а, леви панел), крајњи резултат у овој години би ипак требало да буде нешто бољи него у упоредивим земљама (колона 2021б, леви панел).<sup>6</sup> Иако је снажнији привредни опоравак него што се очекивало у 2021. заједнички тренд практично за читаву Европу, што је у већини земаља допринело томе да и фискална кретања буду боља од планова, тај ефекат је у Србији у просеку био нешто израженији него у упоредивим земљама ЦИЕ. Литванија би била екстремнији пример, где је очекивани фискални дефицит у 2021. практично преполовљен у односу на пролећне прогнозе, на крилима побољшања макроекономских трендова и генерално мањих трошкова у вези с пандемијом. Комбинација нешто бољих макроекономских резултата уз сличан кумулативни фискални дефицит омогућила нам је да смањимо заостатак за упоредивим земљама кад је реч о висини јавног дуга, иако ће Србија и на крају 2021. остати у групи натпросечно задужених земаља. Подсећамо, у 2019. јавни дуг Србије био је за десетак процентних поена изнад просека ЦИЕ, док је сада та разлика смањена на око 5 п.п. БДП-а (колона 2021б, десни панел). То је корак у добром смеру, нарочито кад се има у виду да Србија плаћа веће каматне стопе на јавни дуг, због чега и релативно сличан ниво задужености представља компаративно већи буџетски трошак.

**Компаративна анализа потврђује начелно позитивну оцену коју дајемо планираном фискалном дефициту од 3% БДП-а у 2022. години.** У Табели 1 приказане су најновије процене фискалних кретања у ЕУ и ЦИЕ за следећу годину, где се као главно сидро фискалне политике у 2022. јасно истичу смањење дефицита и заокрет растуће путање јавног дуга. На нивоу читаве ЕУ, Европска комисија предвиђа обарање дефицита са 6,6% БДП-а у 2021. на 3,6% БДП-а у следећој години, што би требало да постави јавни дуг Уније чврсто на опадајућу путању. Ово очекивање почива на сличним аргументима које смо изнели у случају Србије. Наиме, до умањења фискалног дефицита у ЕУ би требало да дође због изласка једнократних и привремених антикризних мера које су и током 2021. биле прилично издашне, а које се не планирају у следећој години јер се такође очекује да ће економија ЕУ прећи из фазе опоравка у експанзију. Уколико посматрамо само земље ЦИЕ, планирано је да умањење фискалног дефицита у просеку буде нешто мање – са овогодишњих 5,9% БДП-а на 4% БДП-а у 2022. Иако приближно половина земаља у овом региону планира фискални дефицит на нивоу од око 3% БДП-а (дакле, слично као Србија) или испод тога, што је добар циљ, постоји неколико земаља за које се предвиђа спорије враћање дефицита на преткризни ниво. То се пре свега односи на Мађарску и Румунију, али ће Чешка, Словачка и Словенија такође задржати мањак у буџету од преко 4% БДП-а у 2022. Један од одговора на питање зашто у овим земљама смањивање експанзивности фискалне политике сада иде теже јесте чињеница да су у овим земљама поред привремених

---

<sup>5</sup> Пад економске активности у 2020. био је мањи у поређењу са овом групом земаља, док ће и привредни опоравак у овој години бити нешто бржи – стопа раста реалног БДП-а Србије ће по свему судећи бити за 1-1,5 п.п. већа од просечне у ЦИЕ. За више детаља о макроекономским кретањима у 2021. видети Поглавље 2 у извештају Фискалног савета: „Оцена предлога ребаланса буџета за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године“, 25. октобар 2021.

<sup>6</sup> Већ смо указали на чињеницу да ће фискални резултат Србије у 2021. највероватније бити осетно бољи него што је Влада предвидела октобарским ребалансом – могуће и испод 4% БДП-а. Међутим, сасвим је могуће да се нешто слично догоди и у земљама ЦИЕ, па би однос за право остао сличан.

антикризних мера увођене и неке структурне, с трајним утицајем на повећање фискалних дефицита – што сада није лако преокренути. На пример, у Чешкој је због смањења пореске стопе дошло до трајног губитка прихода од пореза на доходак, док је у Мађарској било неколико трајних мера на приходној и расходној страни буџета, укључујући и поновно увођење тринаесте пензије. Последично, Мађарска ће уз Румунију у следећој години имати један од највећих дефицита у Европи. Фискални савет зато још једном истиче колико је важно било то што су антикризне мере које је Влада предузимала током 2020. и 2021. биле привременог карактера, и то је принцип који би требало задржати у свакој економској кризи. То је управо разлог зашто је сада могуће планирати осетно смањење фискалног дефицита у 2022. и постепену стабилизацију домаћих јавних финансија након шока, практично без икаквих болних уштеда.

**Табела 1. Фискални дефицит и јавни дуг у Србији, ЕУ и ЦИЕ 2020-2022 (% БДП-а)**

	Фискални дефицит (% БДП-а)				Јавни дуг (% БДП-а)			
	2020	2021а	2021б	2022	2020	2021а	2021б	2022
<b>Европска унија</b>	<b>-6,9</b>	<b>-7,5</b>	<b>-6,6</b>	<b>-3,6</b>	<b>91,8</b>	<b>94,4</b>	<b>92,1</b>	<b>90</b>
Бугарска	-4,0	-3,4	-3,6	-2,8	24,7	24,5	26,7	26,7
Чешка	-5,6	-8,5	-7,0	-4,3	37,7	44,3	42,4	44,3
Естонија	-5,6	-5,6	-3,1	-2,5	19,0	21,3	18,4	20,4
Хрватска	-7,4	-4,6	-4,1	-2,9	87,3	85,6	82,3	79,2
Летонија	-4,5	-7,3	-9,5	-4,2	43,2	47,3	48,2	50,7
Литванија	-7,2	-8,2	-4,1	-3,1	46,6	51,9	45,3	44,1
Мађарска	-8,0	-6,8	-7,5	-5,7	80,1	78,6	79,2	77,2
Пољска	-7,1	-4,3	-3,3	-1,8	57,4	57,1	54,7	51,0
Румунија	-9,4	-8,0	-8,0	-6,9	47,4	49,7	49,3	51,8
Словенија	-7,7	-8,5	-7,2	-5,2	79,8	79,0	77,7	76,4
Словачка	-5,5	-6,5	-7,3	-4,2	59,7	59,5	61,8	60,0
<b>ЦИЕ</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,5</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,0</b>	<b>53,0</b>	<b>54,4</b>	<b>53,3</b>	<b>52,9</b>
<b>Србија</b>	<b>-8,0</b>	<b>-6,7</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>57,8</b>	<b>60,0</b>	<b>58,2</b>	<b>56,5</b>

Извор: МФин за Србију, за земље ЕУ Европска комисија (*Economic Forecasts, Spring & Autumn 2021*)

Напомена: Колона 2021а се за Србију односи на план из априлског ребаланса, док за европске земље представља пролећне прогнозе Европске комисије; колона 2021 б за Србију представља план из октобарског ребаланса, а за земље ЕУ јесење прогнозе Европске комисије.

### 3. ОЦЕНА ПРИХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2022. ГОДИНИ

**Приходи у Предлогу закона о буџету за 2022. годину конзервативно су пројектовани.** Пројекције републичких *пореских прихода* генерално су у складу с полазним проценама о макроекономским кретањима у наредној години, предвиђеним повећањем неопорезивог износа зараде, постојећим акцизним календаром и процењеном наплатом пренетих пореских обавеза из 2020. године. Услед и даље високе неизвесности у вези са будућим током пандемије и привредним кретањима, поједини порески приходи (пре свега ПДВ, акцизе и порез на добит) нешто су опрезније и конзервативније планирани него што би се могло очекивати под претпоставком да се трендови из 2021. наставе и у 2022. години. Поред тога, Буџетом се планира осетно смањење *непореских прихода* због искључивања наплаћених прихода у 2021. години који су по својој природи једнократни и мало је вероватно да се могу наплатити у истом износу и наредне године. Евидентирање несигурних буџетских прихода тек пошто се наплате у обиму у ком се остваре начелно одговара принципима доброг буџетирања.

**Предлогом буџета Републике за 2022. годину планирају се приходи у износу од 1.516,9 млрд динара, што је за скоро 30 млрд динара више од очекиване наплате у 2021. години.** Процењује се да ће укупни порески приходи у 2022. години забележити раст од приближно 40 млрд динара (око 3%) и достићи ниво од 1.318 млрд динара, услед раста свих пореских категорија осим пореза на добит предузећа (погледати Табелу 2). Наиме, у овој години биће наплаћен изузетно висок износ пореза на добит, па се из предострожности за 2022. годину планира наплата за око 10 млрд динара нижа од процењене реализације у 2021. Непорески приходи планирају се у износу од 175,5 млрд динара, што је смањење за око 16 млрд динара у односу на очекивану наплату у 2021. години и дугује се искључивању једнократних ванредних прихода. Део непореских прихода чине и приходи индиректних корисника буџета (око 43 млрд динара) чија се реализација не прати редовно током године, већ се може видети тек у Завршном рачуну Републике. Буџетом за 2022. годину планира се раст донација од око 6 млрд динара, тј. за преко 30%, услед, по свему судећи, због очекиваног интензивнијег коришћења расположивих средстава ИПА програма.

**Израда буџетских пројекција у ситуацијама наглих промена и неизвесног макроекономског окружења велики је изазов.** Уобичајена пракса буџетског пројектовања је да се на бази (процењене) реализације прихода у текућој години и очекиваних макроекономских трендова планирају приходи за наредни период. Оваква пракса у стабилним привредним кретањима није нарочито захтевна. Углавном се не очекују осетније промене пореских основица, а слично, ни макроекономска кретања у стабилним условима нису компликована за пројектовање. Међутим, у ситуацијама наглих економских промена пројектовање пореских прихода постаје изазовно. Пре свега, није познато да ли је дошло до промена у структурама појединих пореских основица и колико су (и да ли су) оне привремене. У том контексту 2020. била је година првог удара пандемије и дошло је до изузетно великих промена и у пословним и приватним активностима појединаца, као што је немогућност одређених привредних грана да регуларно послују, смањење мобилности становништва и укупне приватне потрошње. Затим, 2021. године долази до опоравка готово свих привредних делатности и уочава се знатно интензивнија потрошња домаћинства. Дакле, постаје изазов да се процени колико су промене уочене у 2021. годину трајне и да ли се у наредној години може очекивати да се манифестују неке нове измене у понашању потрошача и произвођача. Осим тога, ни макроекономска кретања у наредном периоду нису



извесна – да ли ће се продужити пандемија и да ли ће бити неопходне неке стриктније епидемиолошке мере, какве ће бити последице уколико се настави интензиван раст цена енергената и слично. На крају, последњи подаци за 2021. годину указују на то да би инфлација и у 2021. и у 2022. могла бити виша од полазних претпоставки при изради Буџета за 2022. годину, што би значило да би и наплаћени порески приходи (пре свих порези на потрошњу) могли бити од планираних.

**Пројекције републичких прихода добро су одмерене имајући у виду потенцијалне ризике.** У образложењу Буџета за 2022. годину наводи се да су „*приходи конзервативно пројектовани како би у случају реализације негативних ризика, ниво одступања био сведен на најмању могућу меру.*“ У стабилним временима није добро ни превише конзервативно, као ни оптимистично пројектовање прихода јер искривљује стварну економску позицију земље која је битна за креирање и спровођење економских политика. Међународна пракса, као и искуство Србије из 2013. године показује да су знатно већи ризици од оптимистичног пројектовања буџетских прихода, што се готово по правилу прелива на лошији фискални резултат од планираног. До оптимистичног пројектовања најчешће долази у ситуацијама повољних економских кретања, када се претпостави да ће слична ситуација да се настави и у будућности.<sup>7</sup> Имајући ово у виду и да је у 2021. години опоравак у појединим сегментима (нпр. општа потрошња домаћинства) био изузетно велики након кризне 2020. године, па је тешко проценити који део уочених промена је трајан, подржавамо конзервативнији приступ Министарства финансија у пројектовању буџетских прихода.

**Табела 2. Приходи у Предлогу закона о буџету за 2022. и Ребалансу за 2021. годину**

У млрд РСД	Ребаланс 2021	Буџет 2022	Разлика	Стопа раста, у %
<b>ПРИХОДИ БУЏЕТА</b>	<b>1488,5</b>	<b>1516,9</b>	<b>28,4</b>	<b>1,9</b>
<b>1. Порески приходи</b>	<b>1279,3</b>	<b>1317,9</b>	<b>38,6</b>	<b>3,0</b>
Порез на доходак грађана	81,1	87,7	6,6	8,1
<i>Порез на зараде</i>	46,1	50	3,9	8,5
<i>Остали порези на доходак</i>	35	37,7	2,7	7,7
Порез на добит правних лица	143	132	-11	-7,7
ПДВ	654	684,1	30,1	4,6
Акцизе	329,2	337,6	8,4	2,6
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	182,0	186,5	4,5	2,5
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	111,0	114,5	3,5	3,2
<i>Остале акцизе</i>	36,2	36,6	0,4	1,1
Царине	59	63,2	4,2	7,1
Остали порески приходи	13,0	13,3	0,3	2,3
<b>2. Непорески приходи</b>	<b>191,5</b>	<b>175,5</b>	<b>-16,0</b>	<b>-8,4</b>
<i>Редовни непорески приходи</i>	107,3	108,9	1,6	1,5
<i>Ванредни непорески приходи</i>	41,3	23,0	-18,3	-44,3
<i>Непорески индир. корисника</i>	42,9	43,6	0,7	1,6
<b>3. Донације</b>	<b>17,7</b>	<b>23,4</b>	<b>5,7</b>	<b>32,2</b>

Извор: Предлог Закона о буџету за 2022. годину и Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2021. (октобар)

<sup>7</sup> За више детаља погледати рад Франкела „Превелик оптимизам у пројекцијама званичних буџетских агенција/институција и њихове импликације“, Оксфордска ревија економских политика број 27, 2011.

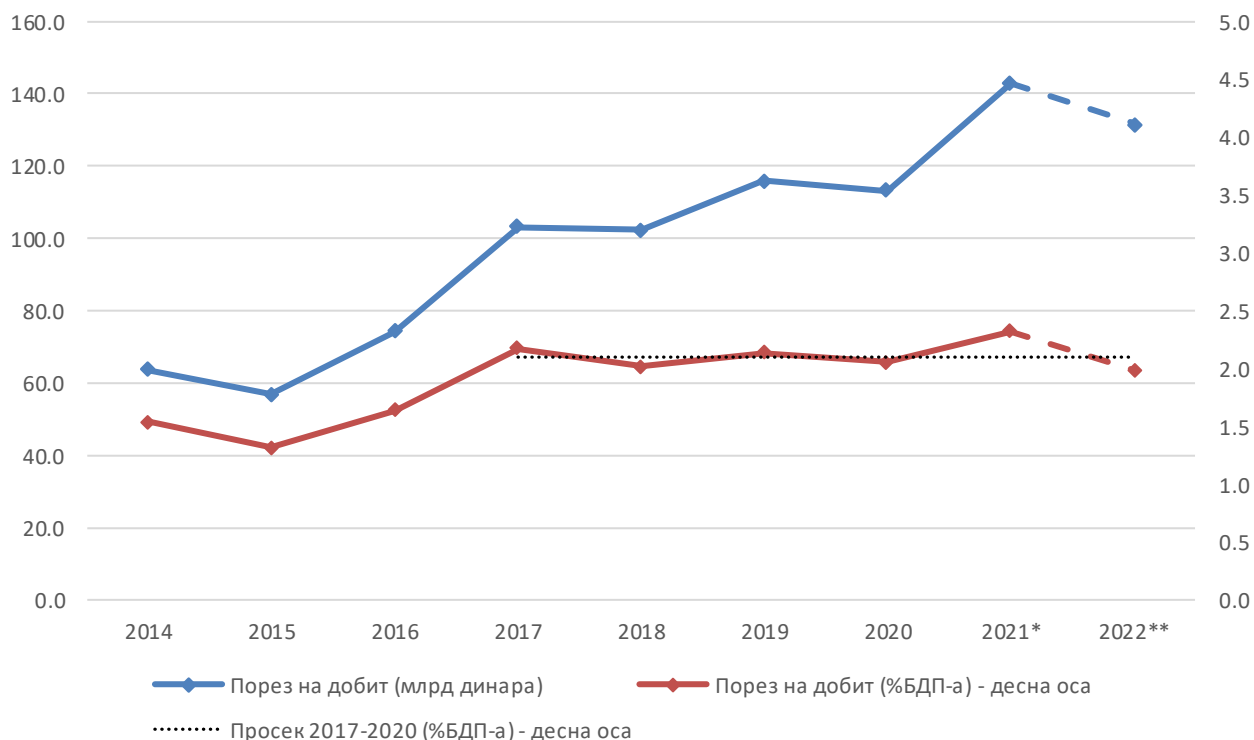
**План пореза на доходак грађана одговара очекиваним кретањима на тржишту рада, планираном пореском растеређењу и наплати пренетих обавеза из 2020. године.** Порез на доходак грађана пројектује се на нивоу од 87,7 млрд динара, што је повећање за преко 6 млрд динара у односу на очекивану наплату у 2021. години. Већи део ових прихода чини порез на зараде за који се предвиђа раст од 8,5% тј. наплата у износу од 50 млрд динара. Према не постоје експлицитно изнете претпоставке о кретању масе зарада које је Министарство користило, посредно се може закључити да је планиран номинални раст масе зарада од око 10%, што значи благо успоравање постојећег тренда јер се у 2021. години процењује раст од 11-12%. Поред тога за 2022. годину планира се наставак пореског растеређења зарада. Неопорезив износ зараде биће повећан са 18.300 на 19.300 динара, али пошто се мањи део ових прихода наплаћује на републичком нивоу власти<sup>8</sup>, процењени ефекат на буџетске приходе је смањење од само 0,8 млрд динара. Скрећемо пажњу на то да пројекција пореза на зараде обухвата и наплату пренетих пореских обавеза из 2020. године у износу од 1,5 млрд динара, слично као и у 2021. години. Остали порези на доходак који укључују порез на приходе од имовине (дивиденде, издавање непокретности, капитални добити), годишњи порез на доходак грађана и порез на приходе од ауторских права пројектују се у износу од 37,7 млрд динара, што је за око 3 млрд динара више од очекиваног нивоа у 2021. години. Наплата ових прихода углавном зависи од кретања опште привредне активности, пословних одлука предузећа (дивиденде), али и мониторинга и контроле Пореске управе. Имајући у виду трендове раста који се уочавају претходних неколико година констатујемо да је изнета процена одговарајућа и достижна.

**Сматрамо да је пројекција пореза на добит правних лица опрезна и остварива.** Порез на добит предузећа у Буџету за 2022. годину планира се у износу од 132 млрд динара, а то значи смањење за око 10 млрд у односу на процењен ниво у 2021. Напомињемо да ће у 2021. години наплата поменутих прихода знатно премашити иницијални буџетски план као последица знатно веће профитабилности привреде у 2020. године од очекиване. Иако се услед пандемије и ограниченог пословања појединих привредних сектора процењивало да може доћи до пада профитабилности привреде, то се није догодило. Према нисмо радили детаљне анализе о разлозима остварене добити привреде у 2020. години постоје индиције да је део раста профитабилности привремен. Пре свега, наплата пореза на добит у 2021. години биће осетно изнад њиховог вишегодишњег просека – очекује се око 2,3% БДП-а, а просек у периоду 2017-2020. је око 2,1% БДП-а (погледати Графикон 1).<sup>9</sup> Како подаци о пословању предузећа у 2021. години нису доступни до средине наредне године, а имајући у виду да су ови порези најзахтевнија категорија јавних прихода за пројектовање сматрамо да је доза опреза нарочито битна. Стога, план Министарства финансија да ће порез на добит у 2022. години бити наплаћен у износу од 132 млрд динара тј. око 2% БДП-а оцењујемо као опрезан и примерен неизвесном економском окружењу.

<sup>8</sup> Највећи део пореза на зараде припада локалном нивоу власти према пребивалишту запосленог – 77% ако ЈЛС има статус града, 74% ако има статус општине и 66% у случају Града Београда, и због тога се процењује да ће локал за бележити смањење ових прихода за 2,4 млрд динара.

<sup>9</sup> Срећемо пажњу да су у периоду пре 2017. године приходи од пореза на добит били под утицајем законских измена. Наима, у 2013. години повећана је пореска стопа са 10 на 15%, а уз то почетком 2014. године укинути су инвестициони порески кредити, за шта се процењивало да ће се у потпуности ефектуирати у наредних пар година.

**Графикон 1. Порез на добит у периоду 2014-2020. и пројекције за 2021 и 2022. годину**



Извор: Министарство финансија

**Приходи од пореза на додату вредност конзервативно су пројектовани имајући у виду очекивана макроекономска кретања, што због непознаница око узрока високог раста у 2021. години, подржавамо.** Буџетом за 2022. годину планирају се приходи од ПДВ-а у износу од 684 млрд динара, чиме се очекује њихов међугодишњи раст од 4,6%. Очекиван раст прихода од ПДВ-а нешто је спорији од процењеног раста њихове доминантне пореске основе – номиналне потрошње, за коју је прогнозиран раст од 7,5% (раст реалне потрошње од 3,7% и просечна инфлација од 3,7%). Уобичајена пракса доброг буџетирања је да раст прихода од ПДВ-а прати раст номиналне потрошње. Међутим, чини се да пандемија и постпандемијски период доноси са собом одређене промене у понашању потрошача које нису до краја испитане и стога је донекле оправдано да се изађе са нешто конзервативнијом проценом ових прихода. Наиме, наплата прихода од ПДВ-а у 2021. години ће, по свему судећи, забележити осетно већи међугодишњи раст наплате (17-19%)<sup>10</sup> од раста номиналне потрошње (око 11-12%). Бржи раст прихода од ПДВ-а у поређењу са номиналном потрошњом може бити уколико се сузбија сива економија и по том основу бележе додатни приходи, али је мање вероватно да је у овом конкретном случају то основни разлог. Друго, могуће да је дошло до промене у структури потрошње домаћинстава у односу на уобичајену, па да се више троше добра која се опорезују по стандардној пореској стопи него што је то у стабилним временима.<sup>11</sup> Министарство финансија, такође, у свом

<sup>10</sup> Министарство финансија очекује међугодишњи раст од око 19%, док је процена Фискалног савета нешто нижа.

<sup>11</sup> Уобичајено је да се око 40% потрошње опорезује по сниженој пореској стопи (10%), а 60% потрошње опорезује по стандардној стопи потрошње (20%).

образложењу Буџета наводи нека од могућих објашњења као што су „смањено прекогранично кретање становништва, повећана потрошња на домаћем тржишту, промењене навике у коришћењу саобраћајних средстава, као и повећана потрошња производа код којих је мање заступљена сива економија“. Према и даље не располажемо коначним подацима за 2021. годину (о наплати ПДВ-а, макроекономским показатељима), као ни подацима о структури потрошње домаћинстава у 2021, детаљнијим истраживањем о узроцима и природи раста прихода од ПДВ-а, као и њиховим потенцијалним импликацијама у кратком и средњом року, бавићемо у наредном периоду. До тада подржавамо Министарство финансија да у ситуацијама са доста непознаница о правој природи промена приступа опрезно и конзервативно.

**Оцењујемо да је планиран раст акциза генерално у складу са очекиваним кретањима на тржишту акцизних добара и законским прописима о редовном годишњем повећању ових дажбина.** У Предлогу буџета за 2022. годину планирају се приходи од акциза у износу од 337,6 млрд динара, што је повећање од преко 8 млрд тј. 2,6% у односу на очекивану наплату у 2021. години. Планирано повећање резултат је постојећих законских прописа и очекиваних макроекономских трендова на тржишту акцизних производа. Дакле, за наредну годину нису најављене промене акцизних политика, већ само редовно законско усклађивање акциза према постојећем акцизном календару (код акциза на дуванске прерађевине) и по основу општег кретања цена (индекс потрошачких цена) у 2021. години код свих осталих акциза. Осим тога опрезно се процењује потрошња акцизних производа, што је у условима неизвесних економских прилика углавном оправдано. Као што се може видети и у Табели 2 акцизни приходи обухватају неколико поткатегорија: 1) акцизе на деривате нафте 2) акцизе на дуванске прерађевине и 3) остале акцизе које укључују акцизе на електричну енергију, алкохол и кафу.

**Уколико се достигнути ниво потрошње моторних горива одржи и у наредној години приходи од акциза на деривате нафте могли би бити виши од планираних.** Пројекција прихода од акциза на деривате нафте од 186,2 млрд динара подразумева благо повећање (2,5%) у односу на очекивану реализацију у 2021. Изнет буџетски план узима у обзир очекивано повећање акцизе на нафтне деривате. Наиме, акциза за безоловни бензин тренутно износи 57,84 динара, за гасна уља (дизел) 59,48 динара, за течни нафтни гас 45,17 и законом је прописано њихово редовно годишње усклађивање за остварен општи раст цена у земљи у претходној години – за које се у образложењу Буџета процењује да ће бити 3,7%, док последњи подаци о инфлацији указују да то може бити и више. Поред тога, Министарство финансија наводи да је пројектован спорији раст акциза на нафтне деривате од очекиваног повећања износа појединачних акциза због могућности да потрошња буде нешто нижа него у 2021. години. Потрошња нафтних деривата у 2021. години на високом је нивоу услед опоравка транспорта и генерално веће мобилности крајњих потрошача. Према проценама НИС-а малопродајно тржиште моторних горива у првих девет месеци порасло је за 10% у односу на исти период прошле године.<sup>12</sup> Како је у претходној години потрошња била на знатно нижем нивоу од уобичајене, велики раст у 2021. добрим делом последица је ниже базе са којом се пореди. Према истом извору из НИС-а, малопродајно тржиште остварило је раст од 0,8% у односу на 2019. годину, што упућује на закључак да се потрошња враћа претходном тренду тј. да није било великог раста потрошње за који би

---

<sup>12</sup>За више детаља погледати Презентацију о оствареним резултатима НИС групе у трећем кварталу и првих девет месеци 2021. године, која је доступна на следећем линку: [http://ir.nis.eu/fileadmin/template/nis/pdf/Reporting/Presentations/Serbian/Presentation\\_Results\\_Q3\\_2021\\_ser\\_final.pdf](http://ir.nis.eu/fileadmin/template/nis/pdf/Reporting/Presentations/Serbian/Presentation_Results_Q3_2021_ser_final.pdf)

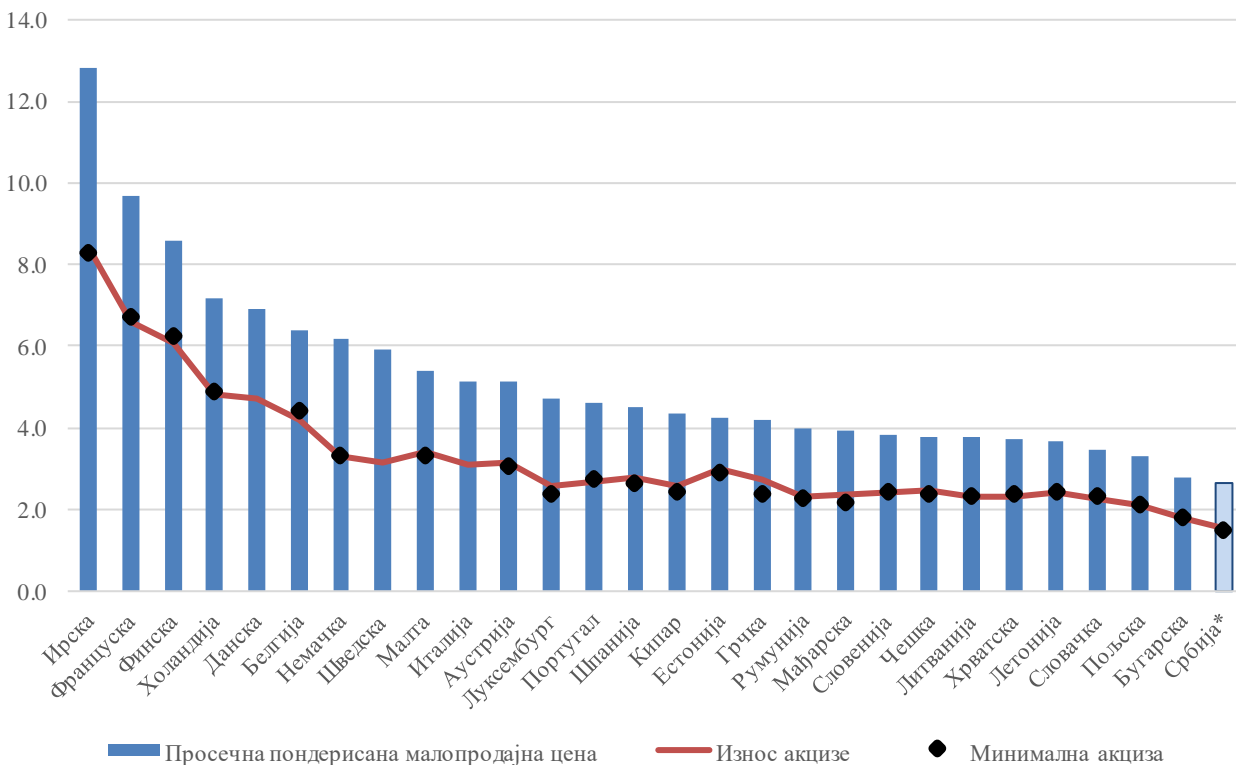
се могло тврдити да је једнократан. Дакле, постоји основа да се верује да ће достигнути ниво потрошње бити одржан и у наредном периоду, тим пре јер је тражња за нафтним дериватима поприлично нееластична (процењена еластичност износи свега -0,02), па појединци који иначе имају и користе аутомобиле неће значајно смањити њихово коришћење и потрошњу горива са растом цена. Имајући у виду све претходно изнето, сматрамо да би приходи од акциза на нафтне деривате могли бити виши од пројектованих (за најмање 4-5 млрд динара) уколико се постојећи трендови потрошње наставе у 2022. години и инфлација у 2021. години буде виша од актуелне процене (3,7%).

**Оцењујемо да је раст прихода од акциза на дуванске прерађевине адекватно процењен, узимајући у обзир уобичајена кретања на тржишту и постојећи акцизни календар.** Приходи од акциза на дуванске прерађевине предвиђају се у износу од 114,5 млрд динара, што је за 3,5 млрд динара више од очекиване реализације у 2021. Акцизе на дуванске прерађевине наплаћују се на групу дуванских производа, од којих су најзначајнија ставка акцизе на цигарете – представљају око 98% прихода. С обзиром на то да је минимална акциза на цигарете у Србији тренутно око 1,5 евра по паклици (175 динара од јула 2021. године) и осетно је нижа од минималне акцизе која се прописује Директивом Европске уније у износу од 1,8 евра по паклици, постојећи закон прописује да се два пута годишње (у јануару и јулу) врши редовно постепено повећање износа акциза. Тако се од 1. јануара 2022. предвиђа да ће специфична акциза износити 79,75 динара, а до 1. јула 81,25 динар, а пошто ће инфлација у 2020. години бити виша од 2%, ови износи ће се додатно ускладити (за раст инфлације преко 2%). Уз то, на цигарете се наплаћује и пропорционална акциза која износи 33% малопродајне цене, па се услед највероватнијег раста цена цигарета очекује повећање и овог дела акцизе. Истичемо да је доста тешко проценити повећања цена цигарета у наредној години, јер се оне слободно формирају на тржишту, али пракса у последњих 5-6 година је да произвођачи повећају малопродајне цене у тренуцима редовних законских усклађивања акциза (за око 10 динара). Осим тога, цене цигарета у Србији и даље су осетно ниже него у упоредивим земљама ЕУ, као што се може видети на Графикону 2, па је то додатни разлог зашто се може очекивати постепени раст цена и у наредном периоду. Пројекција Министарства узима у обзир и просечно годишње смањење легалног тржишта дувана за око 3% као резултат раста цена и глобалне кампање против пушења. Узимајући у обзир све наведено, сматрамо да су акцизе на дуванске прерађевине у Буџету за 2022. годину кредибилно планиране.

**Приходи од осталих акциза (на електричну енергију, алкохолна пића и кафу) добро су процењени, а постоје изгледи да наплата буде и нешто виша.** Буџетом за следећу годину пројектује се благо повећање прихода који потичу осталих акцизних производа - са 36,2 млрд динара колико се очекује у 2021. на 36,6 млрд у 2022. години. Приближно половину ових прихода чини акциза на електричну енергију за коју се планира да ће у 2022. години износити 18,5 млрд динара, што је веома блиско очекиваној реализацији у 2021. години. Како се акциза наплаћује у износу од 7,5% вредности потрошње, потенцијалне промене цене електричне енергије могу утицати на нешто већу наплату прихода, као што је Министарство и навело у образложењу – конкретно да *„постоји могућност већег прилива уколико дође до значајнијих промена цена за крајњу потрошњу електричне енергије ван домаћинства“*. Акцизе на алкохолна пића и кафу пројектују се у износу од 18,1 млрд динара и то је одговарајућа процена уколико се пође од

тога да ће наплата ових прихода у 2021. години бити приближно 17,5 млрд динара.<sup>13</sup> Наиме, Законом о акцизама предвиђено је да се износи акциза на алкохолна пића и кафу почетком сваке године усклађују за остварени општи раст цена у претходној години. Полазећи од претпоставке о непромењеној структури потрошње, пројекција акцизних прихода у основи добро инкорпорира претпоставке Министарства о општем кретању цена, али уколико се покаже да је инфлација у 2021. години виша, наплата акциза ће највероватније благо премашити планиране износе.

**Графикон 2. Просечне цене цигарета, акцизе на просечну цену и минималне акцизе по земљама Европске уније и у Србији (јул 2021. године)**



Извор: Европска комисија и Управа за дуван Републике Србије

**Планира се благо повећање осталих пореских прихода у 2022. години, али могућа је нешто нижа наплата услед најављених законских измена пореза на употребу моторних возила.** Највећи део ових прихода чини порез на употребу моторних возила, док су веома мали део порези на употребу, држање и ношење добара (порез на регистровано оружје, порез на употребу пловних објеката). Буџетом за 2022. годину предвиђа се да ће остали порески приходи износити 13,3 млрд динара, што би значило раст од око 2% у односу на 2021. годину и враћање на њихов ниво из 2019. године. Премда је одређен пад наплате евидентан у 2020. години, у 2021. се процењује повећање ових пореза за око 3%. С обзиром на то да се и број регистрованих возила, према подацима РЗС-а, повећава из године

<sup>13</sup> Процењујемо да ће у 2021. години акцизе на кафу бити око 3,5, а акцизе на алкохолна пића приближно 14 млрд динара.

у годину (у периоду 2018-2020 у просеку за око 3,5%)<sup>14</sup> сматрамо да је претпоставка раста прихода у 2022. години коректна. Међутим, чини се да Министарство у пројекцији не узима у обзир најављене измене Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара који предвиђају смањење пореза на употребу моторних возила радне запремине преко 2000 cm<sup>3</sup> и чији ефекти се процењују у износу од око 1 млрд динара. Према томе, посматрани приходи могли би бити и мало нижи од планираних као резултат најављених законских измена.

**Пројектована наплата царина у складу је са очекиваним кретањима у спољнотрговинској размени.** Приходи од царина планирају се у износу од 63,2 млрд динара, што значи да се очекује раст од 7,1% у поређењу са 2021. годином. До овакве процене Министарство долази на основу процена о кретању увоза, структури увоза и девизном курсу. Тако се предвиђа да ће увоза у 2022. години остварити реални раст од 7,6%, спомиње се да је у претходном периоду дошло до промене у структури увоза (повећан увоз медицинске опреме и лекова, а смањени нафтни деривати и потрошна добра), док се очекивано кретање девизног курса не наводи експлицитно. Имајући у виду да пандемија и даље траје и да ће вероватно и у наредном периоду бити осетно висок увоз медицинске опреме, лекова и вакцина на које се углавном плаћају или нулте или ниске царинске стопе, постоји основа за претпоставку да ће раст царинских прихода бити нешто нижи од очекиваног реалног раста увоза. Скрећемо пажњу да постоји могућност да ових приходи буду и нешто виши уколико се успостави ригорознија контрола примена постојећих законских прописа, као на пример царине на увоз половних аутомобила, са чиме се почело половином 2021. године.

**Предвиђа се осетан раст донација у 2022. години у односу на претходни период.**

Буџетом за 2022. годину пројектује се да ће донације износити 23,4 млрд динара, а то је за готово 6 млрд динара више од очекиваног износа у 2021. години. Уколико се, пак, посматра уобичајени ниво у периоду 2017-2020. године који је износио око 10 млрд динара, планиран раст још је већи. Подсећамо да ову приходну категорију доминантно чине донације и помоћи међународних организација (углавном финансијска помоћ ЕУ) и донације иностраних држава. Основни разлози за велики раст донација у 2022. годину, по свему судећи, су очекивани приливи услед интензивнијег коришћења расположивих средстава из ИПА фонда, а мањим делом и ИПАРД помоћи. Претходних година повлачење расположивих средстава успоравао је мањак људских капацитета у стручним службама (за конкурисање, контролу и имплементацију пројеката), а за неке области примењује се мањкавост пројектно-техничке документације и спорије спровођење експропријације земљишта. Стога сматрамо да би у наредној години требало више пажње посветити неопходним административним активностима како би се средства која стоје на располагању повукла и искористила у складу са изнетим буџетским планом.

**Смањење непореских прихода у Буџету за 2022. години последица је искључивања једнократних прилива из 2021. године, што сматрамо кредибилним планом.** Непорески приходи Републике у 2022. године планирају се у износу од 175 млрд динара, што је за око 15 млрд динара ниже од процењене наплате у 2021. години. Слично као и претходних неколико година, непорески приходи ће и у 2021. години бити виши од

---

<sup>14</sup> Погледати Саопштења РЗС-а „Регистрована друмска моторна и прикључна возила и са обраћајне незгоде на путевима“ у 2018, 2019 и 2020. Узети су подаци о регистрованим друмским моторним возилима из Табеле 1 (без прикључних и радних возила).

њиховог плана за најмање 15 млрд динара. Не постоје јавно доступни подаци о изворима већих уплата, али готово је извесно да се ови приходи не могу поново наплатити по истим основама и у истим износима, односно да су по природи једнократни. Зато је приликом израде буџетског плана за 2022. годину узет у обзир само структурни (дугорочно одржив) ниво прихода који се са већом извесношћу може одржати и у наредним годинама. Приказан план оцењујемо као одговарајући и заснован на принципима одговорног буџетирања. Непорески приходи се по својим основним карактеристикама деле у три веће целине – редовни, ванредни и приходи индиректних буџетских корисника. Пракса из претходног периода показује да се редовни непорески приходи углавном наплаћују у стабилним износима, који одговарају њиховим плановима, док се већа пробијања буџетираних износа бележе код ванредних и непореских прихода индиректних буџетских корисника.

**Редовни непорески приходи коректно су процењени, али могуће је да наплата буде виша од планиране услед најављене продаје лиценци за коришћење 5Г мобилне мреже.** Редовни непорески приходи планирају се у износу од 108,9 млрд динара, што је раст од 1,5% у односу на 2021. годину. Посматрани приходи поприлично су разнолика група која обухвата приходе од имовине (накнаде за коришћење минералних сировина, пољопривредног земљишта, вода, шума итд), таксе, новчане казне, приходе од продаје добара и услуга, приходе од продаје нефинансијске имовине и остале приходе. У претходном периоду реализација ових прихода углавном је одговарала буџетираним нивоима, уз повремена мања одступања. За 2022. годину планира се раст највећег броја приходних категорија у износу од око 3%, маргиналан раст осталих редовних непореских и смањење прихода од продаје нефинансијске имовине за 1 млрд, чиме би се ови приходи вратили на свој уобичајени ниво од око 6 млрд динара. Фискални савет оцењује да је предвиђен план за редовне непореске приходе коректан, имајући у виду њихову хетерогеност и мању волатилност током година. На крају, за наредну годину најављују се аукције за продају лиценци за коришћење 5Г мобилне мреже, што значи да би по том основу приходи могли бити виши од планираних (књиже се у оквиру прихода од имовине на посебном конту *накнада за коришћење радио фреквенција и ТВ канала*) слично као што је то био случај у 2015. и 2016. години.

**Не искључујемо ни могућност да наплата ванредних непореских прихода у 2022. години буде нешто виша од буџетираног нивоа.** Ванредне непореске приходе чине уплате дела добити јавних предузећа и дивиденде буџета, добит јавних агенција и посебна категорија остали ванредни приходи. Буџетом за 2022. годину ванредни непорески приходи планирају се у износу 23 млрд динара, што је смањење од 18,3 млрд динара у односу на очекивану наплату у 2021. години. Већи део процењеног смањења (12 млрд динара) очекује се код ставке осталих ванредних прихода, а остатак (6,3 млрд динара) због предвиђених нижих уплата добити и дивиденди од предузећа. Изнете пројекције у складу су са добром буџетском праксом, али не искључујемо могућност да њихова реализација поново буде нешто виша од буџетиране. Наиме, од 2015. године уочава се тренд интензивнијег прикупљања уплата од предузећа у државном власништву, али и по различитим другим основама (уплате Агенције за осигурање депозита, приходи по основу продаје државних ХОВ итд). Као што смо и раније истицали, овакав тренд није дугорочно одржив и простор за додатне нове уплате постепено се смањује. На пример, предузећима након што пренесу велике износе по основу заосталих уплата добити или дивиденди из ранијих периода (као што су ЕПС, ЕМС), преостаје да држави као оснивачу пребацују само део остварене добити (ако је резултат позитиван) из текућег периода. Дакле, могуће је да се у 2022. години



наплате већи износи од планираних, али би та пробијања врло вероватно била у мањем обиму него ранијих година.

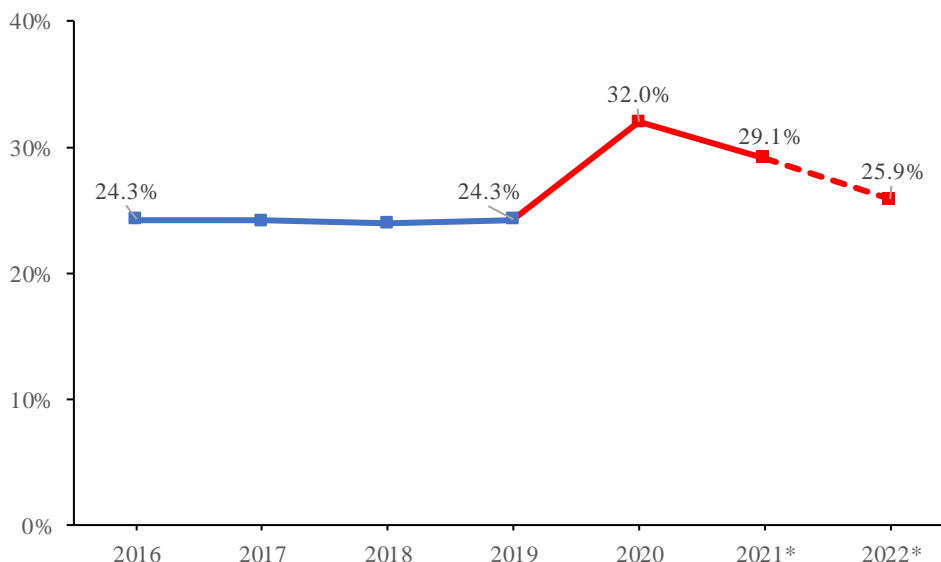
**Приходи индиректних буџетских корисника предвиђају се у износу од 43,6 млрд динара, што је блиско процени за 2021. годину.** Приходи одређеног броја индиректних буџетских корисника, пре свега образовних институција попут школа и факултета, и даље се не прате у оквиру постојећег буџетског процеса, па информације о њиховој реализацији прихода (и расхода) нису доступне у редовном извештавању током године, већ само у званичном буџетском плану и по истеку године у завршном рачуну. Истичемо да је у претходном периоду одређен број индиректних корисника укључен у редовно буџетско извештавање. Тако су међу првима укључени правосудни органи (2016. године), затим индиректни корисници Министарства за културу и информисање и Управе за извршење кривичних санкција (2018) и установе социјалне заштите (2019). За наредни период најављује се постепено укључивање и образовних установа у систем редовног извештавања, што би знатно повећало транспарентност и унапредило читав буџетски процес. До тада, у Предлогу буџета за 2022. годину планирају се приходи индиректних корисника у износу од 43,6 млрд динара, од којих су трансфери између корисника на различитом нивоу власти 21,6 млрд динара, а приходи од продаје добара и услуга готово 22 млрд динара, што је веома блиско процени (и иницијалном плану) за 2021. годину. Подсећамо, да су у периоду 2013-2018. године постојале велике разлике између иницијалних планова прихода индиректних буџетских корисника и њихове реализације. Према подацима Завршних рачуна наплата прихода износила је око 60 млрд динара, док су планови били на нивоу од око 35 млрд динара. Последњи доступан Завршни рачун (за 2020), показује да су приходи индиректних корисника износили око 50 млрд динара и премашили су буџетирани ниво за око 7 млрд динара, због виших трансфера од планираних, док подаци из Завршног рачуна за 2019. годину показују да је наплата прихода била врло блиска планираном нивоу (уз другачију структуру од планиране). Дакле, чини се да се последњих година смањује одступање стварних од планираних прихода, али и даље сматрамо да је за поуздано планирање и извештавање потребно укључити ове кориснике у редован буџетски процес.

## 4. ОЦЕНА РАСХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2022. ГОДИНИ

### 4.1. Општа оцена

Према предложеном буџету Републике за следећу годину, у 2022. се наставља повратак буџетске потрошње на њен преткризни ниво. Пандемија COVID-19 узроковала је незапамћено велике буџетске расходе у 2020. години и према првобитним плановима Владе већ у 2021. је требало да дође до снажног обарања нивоа републичке потрошње. Међутим, то се није догодило. Буџетски расходи ревидирани су навише два пута у 2021. години, у априлу и октобру, чиме је оригинални буџетски оквир пробијен за готово 2,4 млрд евра. Као крајњи резултат републички расходи су у односу на 2020. опали спорије него што се испрва пројектовало, па ће и у 2021. остати ванредно високи – према последњем ребалансу износиће 29% БДП-а, што је за око 5 п.п. БДП-а изнад уобичајеног нивоа у периоду пре избијања кризе (Графикон 3). Предложеним буџетом за 2022. годину сада се по други пут планира велико смањење републичке потрошње, овај пут до нивоа нешто испод 26% БДП-а, чиме се приближава свом преткризном нивоу. Највећим делом, до овог смањења би требало да дође аутоматски, завршетком свих исплата које је Влада планирала у оквиру трећег антикризног програма до краја 2021. С обзиром на то да је највећи део домаће привреде већ изашао из економске кризе, оправдано је претпоставити да се такви расходи буџета вероватно неће појавити и у следећој години, а сасвим извесно не у обиму у ком су оптеретили буџет Републике ове године.

**Графикон 3. Потрошња Републике (у % БДП-а) – досадашња реализација и план за 2022. годину**



Извор: Завршни рачуни (2016-2020), октобарски Ребаланс 2021 и Предложени буџет 2022.

Пројекције расхода су технички добро урађене, услед чега нема израженијих изгледа да укупна потрошња пробије планирани лимит. Опредељење Владе да у 2022. настави свођење републичке потрошње на преткризни ниво добар је правац фискалне политике. Према нашим оценама, то је не само примерен већ и достижан циљ за Србију. Пројекције су технички добро урађене јер пројектовано кретање издатака прати постојеће

политике, а у буџетски оквир интегрисани су и ефекти мера које ступају на снагу од почетка наредне године (повећање плата у јавном сектору, једнократне исплате за пензионере, почетак неких инвестиционих пројеката). Под претпоставком да током следеће године не буде поновног разбуцтавања пандемије које би условило увођење ригорозних ограничења на кретање и привређивање, не видимо веће ризике да републичка потрошња у 2022. пробије лимит из предложеног буџета. Штавише, постоје изгледи да она буде *мања од плана* и то из два разлога: *прво*, у буџету је остављена резерва која би се користила у случају наглог погоршања тока пандемије и јављања потребе за додатном подршком здравству. Уколико здравствена криза почне да јењава, неће бити потребе да се потроше сва остављена средства и то је први могући извор уштеда у буџету (реда величине око 20 млрд динара). *Друго*, приметили смо да је остављен нешто шири лимит за трошење него што се чини неопходним на још неколико расходних ставки (роба и услуге, трансфери ООСО, субвенције), а потенцијалне уштеде по овом основу процењујемо на преко 30 млрд динара. С друге стране, неколико је чинилаца који би могли да *услове пробијање плана* на појединим ставкама (дотирање Србијагаса због раста цене гаса, субвенције за јавна путарска предузећа и др), што би могло да „поједе“ један део поменутих уштеда. Такође, није искључено да ће се јавити потреба за обезбеђивањем средстава за помоћ делу привреде који још увек није успео да врати пословање на преткризни ниво, али би она овога пута морала да буде селективна и уско таргетирана – и самим тим не толико трошковно издашна као раније. Нето ефекат свих побројаних тенденција могао би да резултира мањим извршењем расхода од актуелног плана (20-25 млрд динара), уз изражено одступање структуре расхода од оне која се предвиђа Буџетом.

**Да би висок ниво јавних инвестиција у 2022. био оправдан, држава би морала да објави анализе трошкова и користи и покаже да су приоритети пажљиво бирани.** За 2022. предвиђају се веома висока јавна инвестициона улагања, што у начелу представља одличну буџетску тенденцију. Пројектовано је да капитални расходи консолидоване државе у 2022. износе 7,3% БДП, што је готово дупло више од годишњег просека пре пандемије (2017-2019. просечно 4,7% БДП-а). Највећи прираст бележе инвестиције у физичку инфраструктуру за које је емпиријски показано да имају највећи мултипликативни ефекат на привредни раст и у којима је Србија у великој мери заостајала за упоредивим земљама. Управо то су разлози због којих Фискални савет и овог пута, у широј слици, подржава настојање Владе да снажно повећава ове буџетске расходе. Међутим, нови план инвестиција не можемо безусловно да подржимо. Наше анализе показују да је, с једне стране, премали значај поклоњен улагањима која су неспорни економски и друштвени приоритет – инвестиције у образовање и здравство падају, улагања у комуналну инфраструктуру недовољно расту. С друге стране, примат је дат улагањима у путеве (која су већ сада већа него у упоредивим земљама ЦИЕ) и друге области (изградња стадиона) за које још увек нису јавно доступне студије оправданости и анализе трошкова и користи – што значи да није потврђено да се ради о самоодрживим пројектима који су у складу са развојним приоритетима земље. У том светлу требало би поменути и изградњу метроа у Београду за који ће и у наредној години бити издвојен одређени новац (око 50 млн евра). Иако се на нивоу принципа изградња метроа у главном граду може подвести под приоритете, неопходно је да држава то јасно и недвосмислено аргументује, тим пре што се ради о пројекту који ће само у прве две фазе коштати више од 4 млрд евра што га чини појединачно најскупљим пројектом финансираним из јавних средстава Србије. Потребно је, наиме, објавити студију оправданости заједно са свим пратећим анализама које ће

показати да се ради о инвестицији која је дугорочно (финансијски) одржива, тј. да систем након пуштања у функцију неће захтевати несразмерно велике буџетске дотације да би нормално радио. Ово је важно не само због тога што то предвиђају домаћи прописи, већ и због тога што нас искуство из прошлости позива на опрез. Илустрације ради, Град Београд до данашњег дана није успео да учини систем градског превоза одрживим, а он захтева много мање трошкове одржавања и инвестирања него што би то био случај са метроом. Приходи од продаје карата, наиме, нису довољни да покрију трошкове јавног градског превоза, што је „рупа“ која се сваке године покрива са 150-200 млн евра из буџета Града – што је сценарио какав у периоду који је пред нама не би смео да се понови.

**Део буџетског трошења и овога пута захтева детаљније образложење.** Планирана потрошња у 2022. за коју се из Буџета и пропратне документације не може извести утврдити крајња намена мањи је него у 2021. години (смањење са преко 1,3 млрд евра на 900 млн евра). Ово смањење није последица транспарентнијег приказа расхода и политика – напротив, начин приказивања је идентичан као и раније – него чињенице да су конкретни програми планирани у мањем обиму. Смањени су, наиме, капитални расходи Министарства одбране, падају дотације путарским предузећима, смањују се нето буџетске позајмице као и ванредне дотације Генералног секретаријата Владе (у збиру пад од скоро 400 млн евра). Треба напоменути да ово нису једини расходи чија се крајња намена и структура трошења не може утврдити искључиво на основу Буџета и његовог образложења. Таквих трошкова има још и ти износи нису безначајни, али њих овде нисмо укључили јер се додатне информације о њима могу посредно прибавити из других евиденција које нису уско буџетске. Тако се, на пример, о детаљима у вези са подстицајима у пољопривреди које буџет не дезагрегира може се сазнати више из Владине уредбе о додели ових субвенција, о подстицајима за стране инвеститоре из решења о додели државне помоћи и сл. Дакле, у износ недовољно разјашњених трошења у овој фази укључујемо смо само расходе за које не постоји ниједан јавно доступан пропис на основу кога је формирана дата апропријација. Њихово неприказивање не прети да уруши јавне финансије (чине око 6% укупних буџетских расхода), али то није оправдање за континуирани изостанак информација о намени издвојених средстава. Као позитиван пример транспарентног буџетирања издвојили смо инвестиције МГСИ у оквиру којих се прецизно и једнако детаљно наводе пројекти чији годишњи трошкови достижу и по неколико стотина милиона евра (Моравски коридор, брза пруга Београд-Суботица), као и они чији су годишњи трошкови по неколико милиона динара (адаптација бродске преводнице на Ђердапу, израда идејног решења и пројекта измештања пута Београд-Сремчица). Наша је препорука да сви други буџетски органи почну да следе овакав пример.

#### 4.2. Детаљнија оцена

**Укупни расходи Републике у 2022. планирани су на нивоу од 1.717 млрд динара и знатно су нижи у односу на 2021. годину, што је и било очекивано.** Епидемија је била велики шок за привреду и јавне финансије у 2020, мада су се последице у великој мери осећале и у 2021. години. Здравствена ситуација ни сада није повољна, услед чега се са одређеном дозом неизвесности по овом основу улази у 2022. годину. Ипак, тренутно постоје очекивања да би ефекти пандемије у наредној години могли да буду мањи него у 2020. и 2021. години, премда да то и не буде случај, одговор јавних финансија свакако неће бити истог интензитета као раније. То је, уједно, претпоставка на бази које је Влада правила

Буџет за наредну годину и главни разлог због којег долази до знатног пада јавне потрошње у поређењу с 2021. годином. Укупни буџетски расходи смањују се са нивоа од 1.793 млрд из октобарског ребаланса на 1.717 млрд динара у 2022. години, што је пад од преко 75 млрд динара. Посматрано у структури, снажно смањење оствариће се на субвенцијама (скоро 70 млрд) и осталим текућим расходима (преко 50 млрд), премда до пада долази и у оквиру трансфера, различитих дотација и буџетских позајмица (укупно за скоро 20 млрд динара). Те уштеде ће, с друге стране, делимично „појести“ већа издвајања за плате у јавном сектору (пораст од 24 млрд), инвестиције (скок од 18 млрд), камате и активирани гаранције (раст од скоро 12 млрд), као и нешто већа издвајања за куповину робе и услуга (прираст од око 2 млрд динара). Планиране промене у нивоу и структури буџетских расхода, заједно са узроцима који су до њих довели, приказали смо у Табели 3.

**Пројекције расхода одражавају ефекте свих познатих политика услед чега не видимо веће изгледе да потрошња у 2022. пробије планирани лимит.** Полазећи од података којима тренутно располажемо, процењујемо да обим јавних расхода планиран буџетом за 2022. одговара ефектима свих до сада усвојених политика и мера, док је у фискални оквир интегрисана и одређена резерва за трошење. Због тога оцењујемо да укупна потрошња Републике, под претпоставком да не дође до неког новог екстерног шока, на крају године не само да неће премашити планирани ниво из Закона о буџету, већ би могла да буде осетно испод њега. Међутим, већ сада је јасно да ће наредна година бити пуна неизвесности и да су чиниоци који би могли да „поједу“ већи део потенцијалних уштеда бројни. Првенствено, лимит у 2022. би могао да се пробије уколико епидемиолошка ситуација буде драстично неповољнија у односу на претпоставку с којом се кројио буџет за наредну годину. Не треба, такође, занемарити ризик непланиране подршке за Србијас услед пораста набавне цене гаса, а не могу се искључити ни евентуална већа давања за традиционалне кориснике субвенција (попут јавних путарских предузећа). На крају, приватизација стратешких предузећа, чему је тренутно најближа Петрохемија, могла би у 2022. да донесе краткорочни скок расхода који за сада није планиран. С друге стране, на неким буџетским позицијама видимо изражено конзервативније буџетирање, па би тако трансфери фондовима ООСО, субвенције, набавку робе и услуга могли да буду мањи од буџетом планираних. Кад се подвуче црта, у овом моменту се чини да би позитивни ризици могли да однесу превагу, што значи да би потенцијалне уштеде у збиру могле да буду веће од непланираних интервенција, услед чега би укупна републичка потрошња на крају године могла да буде мања од планиране за 20-25 млрд динара.

**Табела 3. Предложени буџет за 2022. годину у односу на октобарски ребаланс 2021.**

<i>у млрд РСД</i>	Ребаланс 2 (октобар 2021)	Буџет 2022	Разлика	Образложење
<b>УКУПНИ РАСХОДИ</b>	<b>1.793,0</b>	<b>1.717,0</b>	<b>-75,9</b>	
<b>1. Текући расходи</b>	<b>1377,0</b>	<b>1281,7</b>	<b>-95,3</b>	
Расходи за запослене	339,8	363,6	23,8	Повећање плата у јавном сектору
Роба и услуге	157,7	160,0	2,3	
Камате	111,3	116,2	4,8	
Субвенције	212,2	143,6	-68,6	
- Привреда	72,9	22,7	-50,1	Завршетак пакета подршке приватном сектору, повећање подстицаја за стране инвеститоре
- Пољопривреда	48,6	50,6	2,0	Пројекат тржишно оријентисане пољопривреде (инвестиције)
- Железнички саобраћај	16,9	17,8	0,8	
- Друмски саобраћај	41,7	19,7	-22,0	Смањење ванредно високих дотација
- Туризам	6,7	1,0	-5,7	Завршетак секторске помоћи
- Култура	1,2	1,7	0,5	
- Остало	24,3	30,1	5,8	Већи одливи за гарантну шему, смањење у авио саобраћају и рециклерима...
Дотације међународним орг.	6,5	7,3	0,8	
Трансфери осталим нивоима	109,0	102,2	-6,8	Смањење наменских и дискреционих ненаменских трансфера ЈЛС; раст трансфера за запослене у образовању у АПВ због повећања плата
Дотације ООСО	205,8	214,1	8,3	
- ПИО	108,7	125,8	17,1	Повећана наплата доприноса; исплата 20.000 динара свим пензионерима
- НСЗ	11,3	6,3	-5,0	Завршетак антикризног програма
- РФЗО	77,4	73,6	-3,9	Набавка вакцина и опреме + резерва за трошење
- СОВО	0,4	0,4	0,0	
- Остали трансфери	8,0	8,0	0,0	
Остале дотације и трансфери	12,2	5,0	-7,2	
Социјално осиг. и заштита	121,8	120,9	-0,8	
Остали текући	100,6	48,7	-51,9	Завршене исплате помоћи грађанима; веће казне и пенали, реституција
<b>2. Капиталне инвестиције</b>	<b>388,9</b>	<b>406,8</b>	<b>17,8</b>	Раст у инфраструктури; смањење за одбрану, здравство и образовање
<b>3. Активирани гаранције</b>	<b>8,2</b>	<b>15,2</b>	<b>7,0</b>	
<b>4. Нето буџетске позајмице</b>	<b>18,7</b>	<b>13,4</b>	<b>-5,4</b>	Завршетак ванредних исплата; кредитна помоћ за привреду и неки неразјашњени програми

Извор: Октобарски ребаланс 2021. и Буџет за 2022. годину

\*  
\*\*

**Појединачно највећи порасту 2022. бележе расходи за запослене (од око 24 млрд динара), што је последица увећања плата у јавном сектору.** Изменама Закона о буџетском систему које се Скупштини подносе истовремено с Буџетом за наредну годину дефинисана су линеарна увећања зарада по министарствима и другим буџетским корисницима за 2022. годину. Предвиђено је да за 8% порасту плате запосленима у одбрани, здравству и установама социјалне заштите, док је повећање од 7% опредељено за остале системе (просвету, полицију, администрацију). Ова одлука доноси пораст републичких расхода од скоро 24 млрд динара у односу на ребаланс из октобра 2021. и овај трошак предвиђен је предложеним Законом о буџету за 2022. годину.

**Пореско растеређење рада ублажиће утицај секторских повишица на раст укупних расхода за запослене.** Услед поменутих секторских повишица, буџетски расходи за запослене требало би да порасту за 7,3% у 2022. у односу на процењени ниво из 2021. године. Ако на то додамо једнократни скок до ког ће доћи због исплате припадности у вези са организовањем председничких и парламентарних избора, укупан фонд плата требало би у 2022. да порасте за око 7,5% у односу на 2021. годину. Међутим, прираст укупног фонда плата биће мањи и износиће 7% (повећање за 24 млрд које смо поменули), што се у потпуности може објаснити ефектима пореског растеређења рада. Наиме, у 2022. години укупни (брото) трошкови за запослене расту за око 0,5% спорије од повећања просечне (нето) плате коју ће запослени у просеку да приме захваљујући умањењу доприноса за ПИО на терет послодавца (део бруто зараде) и повећања неопорезивог цензуса.

**Због свега побројаног, удео фонда плата у БДП-у би у 2022. требало благо да се смањи, што је исправно опредељење на којем би Влада требало да истраје.** Секторским повишицама дефинисана су увећања не само за Републику већ и за здравство, локал и фондове ООСО, услед чега је најисправније анализирати повећање фонда зарада читаве опште државе – јер су ту обједињени издаци за запослене свих нивоа власти. Према Владицима плановима, укупни трошкови плата опште државе ће се у 2022. години увећати нешто спорије од раста привредне активности,<sup>15</sup> услед чега ће опасти њихово учешће у БДП-у – са 10,2% БДП-а у 2021. на 10,1% БДП-а у 2022. години. Фискални савет подржава овакво опредељење Владе, имајући у виду да су након неколико циклуса ванредних повећања плата у јавном сектору (закључно са 2020. годином) ови трошкови достигли ниво који у одређеној мери премашује горњу границу дугорочне одрживости, што је потребно постепено исправљати. Када се посматрају релативна учешћа, могуће је да ће испуњење задатог фонда плата у апсолутном износу резултирати нешто мањим него пројектованим учешћем масе зарада у БДП-у (због инфлације која ће по свему судећи бити већа него што се пројектовало при изради буџета). Уколико се такав сценарио догоди, отворени фискални простор би требало искористити за повећање броја запослених у државном сектору (јер већ сада постоје озбиљни дефицити кадра у важним деловима система), никако за нове секторске повишице.

**У 2022. годину се преноси неуређен систем зарада у јавном сектору, што је проблем који би требало што пре адресирати.** Фискални савет је недавно у препорукама за фискалну политику у 2022. изнео предлоге везане за управљање фондом плата, антиципирајући одустајање од дуго најављиваног увођења платних разреда. Влада је недељу дана након тога усвојила Ревидирану Фискалну стратегију (за период 2022-2024) у

---

<sup>15</sup> Предвиђено је да фонд плата порасте за 7,2% а номинални БДП за 7,7% у 2022. години.

којој се наводи да се нов систем плата одлаже чак за 2025. годину – што је *de facto* признање да се од ове реформе одустаје. Нису изнети детаљи у погледу конкретних реформских корака, услед чега чак и нов (и изузетно комотан) рок не можемо сматрати кредибилним. Тим пре што је Влада константно, годинама уназад, кршила своја обећања и померала рокове (подсећамо, још је 2015. најављено да ступају на снагу за две године). Буџет за 2022. доноси, као што је већ поменуто, нове секторске повишице, које готово да уопште не адресирају проблеме који се годинама гомилају. Фискални савет због тога предлаже Влади да не препусти читав процес стихији иако се одустало од платних разреда, већ да што пре почне да решава постојеће неравнотеже – и то тако да прво спроведе технички најмање захтевне корекције. Издвојили смо три које је оправдано (и могуће) извршити већ у 2022. години: 1) да кодификује системско решење за управљање фондом плата, налик на „швајцарску формулу“ која је уведена за пензије, 2) да издвоји генеричке послове (правник, рачуновођа) и подједнако их вреднује без обзира на сектор коме припадају, 3) да објави регистар запослених у јавном сектору са њиховим примањима (онај део који је већ завршен), имајући у виду да званичници већ годинама истичу да је читав тај процес доведен до самог краја.

**Предложени буџет не доноси унапређење ни у погледу броја и структуре запослених у јавном сектору.** Неповољни паритети плата, изражена компресија и неједнако вредновање истих послова наставиће да отежавају очување кадровских капацитета у јавном сектору. Проблем ће у 2022. бити додатно усложњен имајући у виду да буџетски корисници, без обзира на ублажавања забране запошљавања<sup>16</sup>, неће запошљавати раднике у складу са својим потребама и систематизацијама. Наиме, у Образложењу буџета експлицитно је наведено да је маса плата за 2022. пројектована на основу постојећег броја запослених, што уједно и потврђују наше рачунице о којима је већ било речи (прираст масе плата до којег долази у 2022. заснива се искључиво на увећању примања постојећег броја радника). Ти планови заправо значе да се у наредној години, у најбољем случају, може очекивати очување броја запослених с којим ћемо завршити текућу, мада се и то може показати тешко достижним будући да тренд одлива кадра из неких делова опште државе и даље траје. Ова мера, с једне стране, била је неопходна како би се осигурало да укупни трошкови запослених расту спорије од БДП-а, али ће она, с друге стране, имати вишеструке негативне последице на квалитет услуга које јавни сектор пружа становништву.

**Неколико важних државних система наставиће да функционише с мањком радне снаге.** Државни сектор Србије пандемију не само да није дочекао с превеликом бројем запослених, већ солидно испод просека земаља Централне и Источне Европе. Упоредне анализе показују да је у Србији у секторима у којима је држава доминантни пружалац услуга<sup>17</sup> радило мање од 7 људи на 100 становника, док је у ЦИЕ просек између 7-8 радника на 100 становника у зависности од узорка. Да су у неким деловима јавног сектора Србије непосредно пре кризе постојали мањкови потврђују подаци из домаћих извора. Поредићи максимално дозвољени број радника на неодређено у државном сектору (важио до децембра 2019. године) са бројем стварно запослених препознали смо неколико

---

<sup>16</sup> Одобрење Комисије за додатно запошљавање од 1. јануара 2021. морају да траже само они органи који желе да у радни однос приме више од 70% радне снаге која је напустила службу по било ком основу. До тада је за свако попуњавање упражњеног радног места морала да се тражи сагласност Комисије.

<sup>17</sup> У складу с устаљеном међународном праксом, државни сектор апроксимирани смо запосленошћу у три сектора према *NACE* класификацији у којима држава има статус доминантног пружаоца услуга: Државна управа, одбрана и обавезно социјално осигурање (*O*), образовање (*P*) и здравствена и социјална заштита (*Q*).



важних делова система који су имали осетан мањак стално запосленог кадра, који су делимично надомешћивали привременим ангажовањем радне снаге. Појединачно највећи дефицит уочили смо у здравству (преко 5.000 људи), следе Пореска и Царинска управа (преко 2.500 људи), републичке инспекцијске службе (између 1.000 и 1.500 људи), просвета (око 1.000 људи) и службе за управљање ЕУ фондовима (преко 500 људи). То је, напомињемо, мера најургентнијих мањкова, док су стварне потребе за кадровима вероватно још и веће.<sup>18</sup> Последњи подаци показују да је од краја 2019. године, што је практично ниво с којим смо дочекали пандемију, број запослених у државном сектору (укључујући и запослене на одређено) порастао за 4.100 људи до августа 2021. године – што је превасходно резултат кадровског оснаживања здравства због борбе са пандемијом.<sup>19</sup> Ново запошљавање у здравству било је неопходно али и даље не решава у потпуности проблем мања медицинског особља.<sup>20</sup> Друге важне службе попут Пореске управе, инспекција, школа и сл. данас запошљавају исти број људи као на крају 2019. или мање, што је проблем који ни на који начин није адресиран у буџету за наредну годину.

**Инвестиције у инфраструктуру (превасходно физичку) расту, што је најбоља буџетска тенденција.** Укупни капитални расходи Републике расту за око 18 млрд динара у односу на ниво из 2021. године, што је нето ефекат две супротстављене динамике. С једне стране, расту улагања у физичку инфраструктуру (путеве, заштиту животне средине и др – за 54 млрд динара) и друге специфичне области (набавку софтвера и лиценци, куповину дипломатских представништава – прираст од 4 млрд динара), што ће делимично „појести“ пад улагања у безбедносном сектору (смањење од 17 млрд динара<sup>21</sup>) и мање инвестиције у области здравства и образовања (смањење од скоро 22 млрд). Даљи раст инвестиција у 2022. години, чак и преко рекордно високог износа који ће бити реализован у 2021. години, тенденција је коју Фискални савет подржава, али не безусловно. Потребно је, наиме, да се објаве анализе трошкова и користи за наставак снажног улагања у саобраћајну инфраструктуру али и (нове) пројекте за које ће 2022. бити само почетна фаза, а који доносе огромне трошкове у будућности. Квалитативном оценом политике јавних инвестиција и дугорочним импликацијама, имајући у виду важност ове теме, детаљно смо се бавили у посебном делу овог извештаја (видети 4.3), док у овом одељку из техничког угла анализирамо промене које ће се десити у 2022. години.

**Највећи раст инфраструктурних инвестиција планиран је у домену саобраћајне инфраструктуре.** Саобраћајна инфраструктура – превасходно друмска, мада су у плану нешто већа улагања у области водног саобраћаја – представљаће стуб политике јавних инвестиција у 2022. години, што је наставак тренда започетог пре неколико година. Укупни раст улагања у овој области износи 37 млрд динара (скок са 169 млрд у 2021. на 206 млрд у 2022. години), од чега се 31 млрд односи на инвестициона улагања а преосталих 6 млрд на експропријацију. У буџету смо идентификовали неколико већ започетих пројеката у оквиру

---

<sup>18</sup> Илустрације ради, секторска студија коју смо спровели у области заштите животне средине показује да постојеће систематизације вишеструко потцењују обим недостајућег кадра за извршавање редовних обавеза и оних у оквиру преговора са ЕУ, тј. да овом систему недостаје 1.000-1.500 људи иако систематизације показују да им недостаје тек неколико стотина радника.

<sup>19</sup> Број радника у здравству порастао за преко 4.300 људи, а на локалу за 550 људи. С друге стране, број за послених у републичким органима, укључујући сектор безбедности, смањен је за преко 800 људи.

<sup>20</sup> Илустрације ради, КЦ Србије као појединачно највећа здравствена установа у новембру 2021. године исказује мањак стално запосленог кадра од преко 3.000 људи (око 30% укупно систематизованог броја), који је тек делимично надокнађен ангажовањем радника на одређено.

<sup>21</sup> Без изградње и опремања ковид болница.

којих ће у 2022. да се интензивирају улагања (Моравски и Фрушкогорски коридор, Иверак-Лајковац, пруга Суботица-Сегедин, луке у четири града), али и одређени број нових пројеката (аутопут Ниш-Плочник, аутопут Београд-Зрењанин, мост преко Саве, пруга Ниш-Димитровград). Постоје, такође, и пројекти у оквиру којих се улагања за 2022. смањују у односу на 2021. годину (брза пруга Београд-Нови Сад-Суботица, аутопут Београд-Сарајево а и др) што одговара унапред предвиђеној динамици радова.

**Расту улагања у области заштите животне средине – што је похвално али сматрамо да је повећање у 2022. могло да буде амбициозније.** Капитални расходи усмерени у заштиту животне средине расту са 14 млрд из октобарског ребаланса 2021. године на 20 млрд колико се предвиђа Буџетом за 2022. годину. Ово је несумњиво позитиван помак, будући да се ради о улагањима у неспорне друштвене и економске приоритете као што су изградња регионалних центара за управљање отпадом, пројекат даљинског грејања у Крагујевцу, комуналне и водоводне мреже у неколико десетина градова и општина широм Србије, као и бројне друге активности. Међутим, анализе које смо објавили још 2018. године показале су да би овој врсти инвестиција буџет морао да посвети много већи значај, будући да смо проценили да је за решавање нагомиланих еколошких проблема у Србији у следећих 10-15 година потребно да држава уложи између 8 и 9 млрд евра. Преведено на годишњи ниво, потребно је и могуће да државне инвестиције у овој области достигну износ од око 500 млн евра и да се на том нивоу одржавају у наредних 10-15 година.

**Државне инвестиције у области здравства и просвете падају што је вероватно највећи недостатак капиталног буџета у 2022. години.** Сагледавајући структуру укупних инвестиција државе које су предвиђене за наредну годину, долазимо до закључка да су, мимо одбране, улагања у области здравства и просвете једина која ће бити смањена. То је, поред чињенице да је план улагања у животну средину требало да буде амбициознији, још једна негативна страна капиталног буџета. *Инвестиције у области просвете* се смањују са ионако ниског нивоа – у 2021. години пројектоване су на око 12 млрд динара, док се за 2022. планира њихово спуштање на ниво од свега 9 млрд динара (смањење за 25%), што је одраз смањених улагања на више нивоа. Највеће смањење (од преко 2 млрд динара) догађа се због завршетка пројекта „Повезане школе“ који се реализовао на разделу Министарства трговине и телекомуникација, премда се смањују капитална улагања Министарства просвете у ужем смислу (пад за око 1 млрд) као и улагања у инфраструктуру основном и предшколском образовању (пад од 0,5 млрд). Расту, с друге стране, улагања у области студентског стандарда (за 0,3 млрд), као и за изградњу напредне бежичне инфраструктуре у области високог образовања. *Инвестиције у области здравства* бележе још веће смањење – са 38 млрд на 18 млрд динара (укључујући капиталне трансфере болницама и домовима здравља, као и инвестиције РФЗО-а). Пад од скоро 21 млрд динара највећим је делом последица смањења ванредно високих улагања у опремање КЦ Србија (пад од 13 млрд динара), док се преостали износ може приписати завршетку изградње и опремања ковид болница (смањење од око 8 млрд динара). Премда је било за очекивати да капитална издвајања у здравству падну како пандемија почне да јењава, овако драстичан пад сматрамо да није оправдан, тим пре што постоји много спремних пројеката у области здравства у које је било потребно (и могуће) уложити средства. Инвестиције у овој области не би требало да буду препуштене инерцији и да се повећавају само онда кад наступи здравствена криза – требало би осигурати да оне дугорочно задрже ниво који је најмање три пута већи од

планираног, јер то не само да би се позитивно одразило на квалитет живот грађана већ би генерисало и одређене позитивне ефекте на привредни раст и развој.

**Републички трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања (ООСО) се повећавају за нешто више од 8 млрд динара.** Трансфери које Република исплаћује организацијама обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО) расту са 206 млрд из октобарског ребаланса 2021. на 214 млрд динара. Дотације за ПИО фонд расту (за 17 млрд динара) јер повећање изворних прихода овог тела, доприноса за пензијско осигурање, неће бити довољно за исплату повећаних пензија и једнократне помоћи од 20.000 динара. С друге стране, трансфери ка РФЗО и НСЗ се смањују (за 9 млрд у збиру) махом услед завршетка ванредних исплата које се могу довести у везу с погоршаном епидемиолошком сликом из 2021. године. Остали трансфери и трансфери за СОВО остају на нивоу из 2021. године.

**Трансфери за ПИО фонд расту због раста пензија и једнократних исплата пензионерима, а оквир за трошење с ове позиције постављен је нешто шире него што је потребно.** ПИО фонд је основан са циљем да се стара о остваривању права грађана из области пензијског и инвалидског осигурања. Изворни приходи овог тела, доприноси за обавезно пензијско осигурање, нису довољни за исплату свих расхода током једне календарске године па се та недостајућа средства покривају дотацијама из републичког буџета. Укупни расходи ПИО фонда ће у 2022. да порасту за преко 63 млрд динара у односу на 2021, што је у основи резултат 1) индексације пензија од 5,5% у складу са „швајцарском формулом“ и 2) одлуке Владе да се у свим пензионерима исплати новчана помоћ од по 20.000 динара (за више детаља о оцени ове мере видети Оквир 1). Приходи од доприноса ће, с друге стране, спорије да расту – за око 46 млрд динара, што значи да ће износ од 17 млрд бити покривен већим буџетским дотацијама, што се и планира. Наше анализе показују да би укупни расходи за пензије у 2022. години, што је уједно најкрупнија расходна ставка овог фонда, могли да буду номинално нижи у односу на планирани ниво и то за око 10 млрд динара. Први разлог лежи у нешто већој бази с којом Министарство финансија барата у односу на нас – према нашим рачуницама, укупна маса пензија би већ у 2021. могла да буде незнатно мања од пројектоване новим ребалансом, што аутоматски значи одређене уштеде у 2022. када се примени „швајцарска формула“. Други разлог лежи у чињеници да пројекције Министарства полазе од непромењеног броја пензионера, а готово је извесно да ће он наставити да опада и у 2022. години, додуше вероватно по споријој стопи него што је био случај у протеклих годину дана<sup>22</sup>. Уколико се ова предвиђања остваре и издаци за пензије на крају године заиста буду мањи од лимита, уштеђена средства не би требало трошити на нове бонусе за пензионере као што је раније био случај у таквим околностима.

---

<sup>22</sup> Број корисника пензија је закључно са августом 2021. опао за чак 1,4% у односу на исти месец 2020. године.

### **Оквир 1. Укратко о једнократним давањима за пензионере**

#### **Једнократне исплате пензионерима нису ефикасна мера социјалне политике.**

Сви пензионери у Србији ће у фебруару 2022. године примити додатну помоћ из буџета од по 20.000 динара, што је мера која ће буџет оптеретити за скоро 300 млн евра (34 млрд динара). Ради се о типу помоћи коју Влада континуирано имплементира једном годишње још од 2016. године, а од почетка пандемије ово је четврта исплата тог типа што ће јавне финансије у збиру коштати око 500 млн евра.<sup>23</sup> Фискални савет је у претходном периоду више пута износио аргументацију којом смо поткрепили став да ова мера није сврсисходна, што се може показати из више углова. Највећи недостатак овог приступа доделе помоћи је што социјални положај грађана није могуће (нити оправдано) утврђивати на основу њиховог статуса, јер на овај начин најугроженији слојеви становништва буду изузети док се новац дотира и онима којима објективно није потребан. С једне стране, 100.000-150.000 старих људи не прима никакву пензијску накнаду и они нису ни овог пута квалификовани за ову врсту помоћи, док се, с друге стране, једнократна давања истовремено уплаћују и пензионерима који имају солидан материјални статус. Пракса вођења социјалне политике преко исплате пензија и с њима повезаних накнада у Србији траје одавно и од ње би напокон требало одустати. Фискални савет од свог оснивања указује на потребу да се висина пензија одређује на основу јасних и објективних економски параметара (што је сада постигнуто враћањем „швајцарске формуле“), док је сврха социјалне помоћи у томе да се ограничи буџетска средства исплаћују грађанима који су материјално најугроженији. Да би се то постигло потребно је завршити процес увођења социјалних карата, за шта је Влада поставила чврсте рокове доношењем кровног закона.

**Уколико Влада испоштује законске рокове, социјалне карте могле би да буду основ за доделу помоћи најугроженијима већ од буџета за 2023. годину.** Мана свих досадашњих програма материјалне подршке најугроженијима (тринаеста пензија, једнократна давања пензионерима) била је у томе што се угроженост утврђивала на основу појединца, што значи да имовинско стање и приходи других чланова домаћинства нису разматрани – иако су управо ово чиниоци који пресудно утичу на материјални статус особе. Тај приступ је скуп, економски неутемељен и социјално неефикасан, будући да нема капацитет да трајно реши проблем неједнакости и сиромаштва. Далеко супериорнији механизам доделе социјалне помоћи јесу социјалне карте. У основи, социјална карта је регистар који укршта податке државних органа из различитих области (МУП, катастар, Пореска управа, НСЗ) са циљем да се прецизно утврди социо-економски статус сваког домаћинства и да, потом, најсиромашнијима допуњује приходе до одређеног номиналног нивоа. Потребна за увођењем оваквог механизма у Србији препозната је још 2000-их година, премда се ова реформа у циклусима убацивала и избацивала са реформске агенде. Последњи пут су социјалне карте сврстане у приоритет 2017, али су али су први видљиви помаци начињени тек 2021. године, када је усвојен кровни пропис у овој области – Закон о социјалној карти. Овим Законом предвиђено је фазно увођење социјалне карте и то по следећој динамици: увезивање свих помоћних евиденција<sup>24</sup> у једну најкасније до 1. јануара

<sup>23</sup> Прво је у априлу 2020. године исплаћено 4.000 динара сваком пензионеру, потом у децембру исте године исплаћено још по 5.000 динара, а затими по 50 ЕУР (5.900 динара) у новембру 2021. године. Поврх свега тога, за фебруар 2022. најављена је исплата од 20.000 динара свим пензионерима.

<sup>24</sup> Централни регистар становништва (информације о имену, полу, рођењу, националној припадности, брачном статусу и др), регистар ПИО фонда (исплаћене пензије и друге накнаде из домена пензијског и инвалидског осигурања), регистар МУП-а (подаци о возилима у власништву, оружју, повратницима по

2022. године (члан 22), како би систем социјалних карата почео да се примењује почев од марта 2022. године (члан 24). Фискални савет снажно подржава активности које је Влада покренула у овој области и очекујемо да се сви предвиђени рокови испоштују, јер би то омогућило да социјална давања већ буџету за 2023. годину почну праведније да се расподељују. Такав систем омогућио би таргетирање на нивоу домаћинства у оквиру чега би они који су заиста најугроженији добили помоћ, што би елиминисало потребу једнократних давања на нивоу појединца (пензионера). С друге стране, Буџет за 2022. годину, као ни пропратна документација, не пружају увид у то да ли су се (и у којој мери) стекли оперативни предуслови за социјалне карте заиста заживе у законским роковима, док ни у јавности нема пуно информација о тренутном статусу ове реформе, што сигнализира да досадашња динамика не одговара планираној и да ће највероватније поново доћи до пробијања рокова.

**Буџетске дотације ка РФЗО-у остају осетно изнад преткризног нивоа, што је донекле и оправдано имајући у виду да епидемија и даље није под контролом.** Буџетски трансфери се ка РФЗО усмеравају са два раздела – Министарства финансија и Министарства здравља. Њихов укупан износ ће у 2022. бити благо смањен у односу на процењено трошење у 2021. години, са 77,4 млрд на 73,6 млрд динара. Планира се, дакле, тек незнатан пад у односу на ниво из 2021. године, чиме се задржава обим трошења који осетно превазилази уобичајени износ из преткризног периода – процењујемо за око 40 млрд динара (тј. за око 340 млн евра). Буџет као ни пропратна документација не дају детаљан преглед изнадпросечних издвајања за здравство, што значи да не можемо да оценимо да ли је предложени лимит оправдано конзервативан. Наше прелиминарне рачунице показују да се нешто мање од половине већих дотација Републике може довести у везу са програмима који би могли да се реализују уколико размере пандемије буду у оквирима очекиваних (набавка вакцина, медицинске опреме и медикамената, реконструкција филијала РФЗО, набавке софтвера). Други део, који ни у финансијском плану РФЗО није детаљније образложен, можемо третирати као својеврсну буџетску резерву за помоћ здравственом систему уколико се епидемиолошка ситуација нагло погорша преко тренутно сагледивих размера. Напомињемо да, супротно томе, уколико здравствена ситуација почне да се поправља умањиће се потреба за овим средствима; тако остварене „уштеде“ никако не би требало да трошати за непродуктивне намене као што су повећање плата у јавном сектору, бонуси за пензионере, нетранспарентни трансфери градовима и општинама др.

**Дотације према НСЗ се смањују јер истичу исплате које су се током 2021. године у склопу трећег пакета вршиле преко овог фонда.** Републички трансфери НСЗ се такође смањују – са око 11 млрд из 2021. године на око 6 млрд у 2022. години. Овај пад се у највећој мери може приписати завршетку исплата које су, у склопу трећег пакета помоћи привреди, током 2021. реализоване преко овог фонда. Реч је о једнократној исплати од 60 евра у динарској противвредности лицима који се воде као незапослени на евиденцији НСЗ, а која је буџет овог тела у 2021. ванредно оптеретила са нешто више од 4 млрд динара.

**Буџетска издвајања за казне, пенале и сродне накнаде се у 2022. години планирају на рекордно високом нивоу од око 280 млн евра.** Издвајања за казне, пенале

---

споразуму о реадмисији), регистар НСЗ-а (подаци о исплаћеним новчаним накнадама према прописима о запошљавању), регистар Пореске управе (о приходима на које се плаћају порези и доприноси) и регистар Републичког геодетског завода (о непокретностима у поседу и њиховим карактеристикама).

и сродне накнаде већ годинама расту. Подсећања ради, 2010. године ови трошкови износили су свега 30 млн евра (3,5 млрд динара), да би у 2020. достигли 190 млн евра (23 млрд динара). Октобарским ребалансом за 2021. годину задржан је релативно висок ниво ових расхода од око 150 млн евра (скоро 18 млрд динара), а сада се Буџетом за 2022. годину планира нови пораст ових трошкова – до нивоа од око 280 млн евра (преко 33 млрд динара), што је рекордно висок износ ових трошкова.

**Третман ових расхода у буџету и даље није задовољавајући – убедљиво највећи део исплата на име казни у 2022. години остаје непознаница.** Издаци за казне и пенале се суштински састоје од исплата на име изгубљених судских спорова у којима је Република Србија тужена страна и накнада за штету нанету од стране државних органа. Фискални савет је на феномен раста ових трошкова указивао још 2014. године, када су они први пут премашили праг од 10 млрд динара. Разлози који су тада стојали иза експлозивног раста ових расхода могли су се сазнати тек *ex-post* – месецима након што одштета буде исплаћена, јер буџетска документација није давала никакве детаље у погледу природе изгубљених спорова. Њихова природа била је различита: домаћи и међународни судови пресуђивали су у корист појединаца (ратних ветерана за дневнице, запослених за неисплаћене путне трошкове, дневнице и др) или држава није извршавала припремне радње за инвестиције (на пример, експропријација земљишта) па извођач радова не може да изврши планиране радове. Иако су ови трошкови континуирано расли, буџет је наставио да буде једнако неинформативан у погледу приказивања ових трошкова, јер предложени Буџет за 2022. годину највећим делом не нуди објашњење у вези са природом казни које држава плаћа, типу изгубљених спорова и слично, што је, с обзиром на то да је овај проблем попримио огромне размере, морало да се учини. Изузетак су издвајања за почетак процеса реституције која су једина у Буџету јасно назначена (преко 80 млн евра у 2022. години).<sup>25</sup> Реч је о обештећењима за власнике конфисковане имовине у случајевима у којима није било могуће враћање имовине у природи; у 2021. години се исплаћују аконтације, а онда ће током наредних година у ратама да се измирују износи по решењима. Преосталих 200 млн евра казни и пенала у 2022. години остају потпуна непознаница.

**Рекордно висока издвајања за казне у 2022. могуће је делимично објаснити из других извора, што није ни довољно ни прецизно – Влада би морала већ у ребалансу у потпуности да разјасни шта стоји иза овог феномена.** Посматрано у структури, највећи део исплата на име казни и пенала у 2022. реализоваће се са раздела неколицине буџетских корисника: Министарства финансија (140 млн евра, без реституције), судова заједно са Министарством правде (30 млн евра), МУП-а (10 млн евра) и Министарства одбране (7 млн евра). Из посредних извора који нису део уже буџетске документације може се наслутити природа дела ових трошкова. Тако, рецимо, наше анализе указују на то да би снажан пораст казни на делу Министарства финансија могао да буде припрема за исплату на име инвестиционог спора са компанијом *Mera Invest* који се води пред међународном арбитражом. Мало је јавно доступних детаља у вези са висином одштете која би требало да буде исплаћена, премда постоје назнаке да би она могла да премаши 50 млн евра. Када је реч о казнама у оквиру делокруга правосуђа, део опредељеног износа може бити објашњен исплатама на име повреде права на суђење у разумном року, а вероватно и повећаним бројем изгубљених привредних спорова (нпр. у Фискалној стратегији се наводи да је

---

<sup>25</sup> Расходе на име реституције не сма трамо делом трошкова на име казни и пенала јер то по својој природи и нису (иако се књиже на том конту), услед чега ћемо их искључити из даље анализе.

Привредни суд у Крагујевцу буџетски корисник који је у 2020. години поднео, после Министарства одбране, највише предлога за извршење – преко 9% укупног броја предлога на нивоу државе – премда ни у једном званичном државном документу нису наведени узроци овог феномена). Министарство унутрашњих послова највероватније и даље има обавезе по основу изгубљених радних спорова, тј. на име неисплаћених додатака за прековремени рад, дежурства и слично. Кад се подвуче црта, треба имати у виду да се овде ради само о индицијама, не и о разлозима за које се може рећи да сигурно да стоје иза рекордно високог издвајања за казне и пенале у 2022. години. Притом, чак да су тачне, наше претпоставке свакако не могу да објасне читав пораст расхода за казне и пенале који се планира за 2022. годину, већ само део (приближно половину), што није довољно. Због тога позивамо Владу да уклони све непознанице и већ у наредном буџетском циклусу у потпуности разјасни разлоге који стоје иза рекордно високог износа ових расхода. Прва добра прилика за то биће ребаланс у 2022. години који ће неминовно да се догоди, имајући у виду да је то уобичајена пракса након спровођења парламентарних избора.

**Субвенције су расходна позиција која ће у 2022. забележити највећи номинални пад – биће смањене за скоро 70 млрд динара.** Субвенције представљају врло хетерогену расходну ставку, будући да су на овом конту синтетизовани државни подстицаји намењени за више од десет области (привреду, саобраћај, културу, енергетику, животну средину и др). Отуда је и очекивано да промена укупног нивоа ових издвајања потекне од великог броја мањих и већих промена у оквиру различитих секторских подстицаја – што се управо и предвиђа за 2022. годину. У плану је, наиме, да се укупне субвенције у наредној години смање за готово 70 млрд динара (са 212 млрд на 144 млрд), што ће бити праћено веома израженим променама у структури ових расхода. До пада највећим делом долази аутоматски, са истеком *трећег антикризног пакета подршке привреди*, који је поред три исплате по 50% минималца свим приватницима укључивао секторску помоћ туризму и аутобуским превозницима (смањење трошкова од око 60 млрд динара у збиру), што су исплате које нису планиране у Буџету за 2022. годину. Падају, притом, и подстицаји у области *друмског саобраћаја* – суштински су то дотације за ЈП Путеве и Коридоре Србије – које су у 2021. биле ванредно високе (смањење за 19 млрд динара). Ове замашне уштеде ће, с друге стране, у одређеној мери „појести“ прираст других државних подстицаја, пре свега за *привлачење страних инвестиција* (који скачу за 7 млрд динара) и у области *пољопривреде* (прираст од 2 млрд динара). У плану је, као што ћемо у наставку детаљније објаснити, још неколико промена у структури издвајања за субвенције али ће се њихови ефекти међусобно нетирати.

**Главни разлог пада субвенција за привреду јесте завршетак исплата у оквиру трећег антикризног пакета.** Подстицаји у области привреде ће према предложеном Буџету за 2022. износити скоро 23 млрд динара, што значи да ће бити за 50 млрд мањи него у 2021. години. Овај драстичан пад се у целости може објаснити завршетком исплата у оквиру трећег антикризног пакета помоћи приватном сектору. Реч је, наиме, о дотирању половине минималне зараде у трајању од три месеца (у априлу, мају и јуну) што је мера која је у 2021. буџету донела ванредне трошкове од непуних 51 млрд динара. Све трансхе у оквиру овог програма су већ исплаћене, а за наредну годину нису предвиђена никаква нова антикризна давања за привреду. Истичемо, притом, да ће се у оквиру укупних субвенција за привреду догодити још две промене сличног апсолутног износа а супротног предзнака – пад

субвенција за куповину е-фискалних уређаја (од 6 млрд)<sup>26</sup> и раст субвенција за привлачење страних инвестиција (за 7 млрд).

**Држава ће у 2022. години, упркос ранијим плановима, интензивније да се ослања на нетржишне механизме привлачења страних инвестиција.** Као што је већ поменуто, у плану је да субвенције за привлачење инвестиција у 2022. порасту за 7 млрд динара, и то са 13 млрд, што је план из октобарског ребаланса 2021, на 20 млрд динара колико је планирано Предлогом буџета за наредну годину. То је поприличан заокрет у односу на досадашње трендове. Наиме, просечна годишња издвајања за ове намене у периоду 2018-2021. достигла су 10 млрд динара, што је упола мање од планираног нивоа у 2022. години. Такође, ради се о износу који осетно пробија лимит на који се држава обавезала пре само годину дана. Наиме, у члану 6. оригиналног Закона о буџету за 2021. годину, који садржи трогодишњи план субвенција за привлачење инвестиција, предвиђено је да ће се ова улагања у 2022. и 2023. години стабилизovati на нивоу од 16 млрд динара – што је лимит који се сада пробија за чак 40% (7 млрд динара). Постоје најмање три проблема у вези са повећањем овог вида подстицаја на које скрећемо пажњу. *Прво*, није добро што средњорочни оквир субвенционисања инвеститора, након вишегодишње стабилизације, трпи драстичне промене у кратким временским интервалима, тим пре што промене нису праћене адекватним објашњењима у званичним државним актима. *Друго*, упитно је да ли се ради о мери која се у условима пролонгиране пандемије (и продуженог важења неких ограничења) може сматрати најбољим начином за привлачење страних улагања. Није реално очекивати да ови нетржишни механизми у (пост)ковид периоду могу да послуже као адекватна замена за реформу привредног амбијента и унапређења у области владавине права, што су чиниоци од којих пресудно утичу на присуство страних инвеститора у једној земљи. *Треће*, ови расходи се у буџету и даље не приказују довољно транспарентно – није излистано која компанија ће колико новца добити – што онемогућава добијање одговора на питање да ли се подстицаји (и у којој мери) усмеравају на секторе који доносе нове технологије и креирају квалификовану радну снагу, тј. секторе који заиста могу да буду покретач дугорочно одрживог економског раста и развоја.

**Субвенције за туризам се драстично смањују након што је окончан програм секторске помоћи овој грани привреде.** У 2021. ови подстицаји ће износити скоро 7 млрд динара, од чега је највећи део (непуних 6 млрд) намењен на секторску помоћ туризму и угоститељству. У оквиру тог програма је запосленима у овим делатностима у јулу и августу 2021. уплаћена минимална зарада, док су хотелијери додатно примили помоћ од 350 евра по лежају, односно 150 евра по соби. Буџетом за наредну годину нису планиране нове антикризне мере за сектор туризма, услед чега су ове субвенције вишеструко умањене и сада достижу око 1 млрд динара, чиме су ови издаци у суштини спуштени на преткризни ниво.

**Субвенције за друмски саобраћај ће у 2022. бити упола мање него у 2021. години, услед мањих трансфера путарским предузећима, што је смањење које се можда неће реализовати у пуном обиму.** Буџетом за 2022. је предвиђено драстично смањење субвенција у области друмског саобраћаја (за преко 20 млрд динара). Реч је, наиме, готово у потпуности о смањењу буџетских дотација за јавна путарска предузећа, ЈП Путеве Србије

---

<sup>26</sup> Ови подстицаји би у складу с новим Законом о фискализацији требало у потпуности да буду исплаћени до краја 2021. године (укупан трошак од 6 млрд укључен је у октобарски ребаланс), што значи да додатних трошкова за државу по овом основу неће бити у 2022. години.



и Коридоре, којима изворни приходи (од путарина) нису довољни за покривање свих годишњих трошкова из редовног пословања. Подсећамо, 2021. година била је ванредна – ови расходи су достигли неуобичајено висок ниво од преко 40 млрд динара, а Буџетом се њихов ниво практично своди на реализацију с којом смо дочекали кризу (2019. године око 18 млрд динара). Међутим, треба имати у виду да се ови расходи већ две године уназад иницијално планирају у вишеструко мањем износу од крајње реализације – у 2020. и 2021. години је првобитним буџетом за субвенције путарским предузећима опредељено 8 млрд, односно 18 млрд динара – али су кроз два ребаланса они драстично повећани (реализација на крају 2020. достигла 45 млрд динара, а на крају 2021. ће по свему судећи незнатно мање). Сличан сценарио могао би да се понови и у 2022. години (пробијање плана за најмање 10 млрд динара), тим пре што су сада и трошкови одржавања саобраћајне инфраструктуре већи него пре кризе (проширена путна мрежа), а путарине по свему судећи неће драстично да се повећавају. Један од главних проблема на које и овог пута скрећемо пажњу при анализи ових расхода је то што су они, традиционално, у буџету приказани са врло мало детаља. Наиме, није могуће утврдити за које тачно намене Република трансферише путарским предузећима ова средства (да ли је реч о капиталном или текућем одржавању путева, или о неком трећем разлогу). Ни програмски буџет не нуди адекватно образложење ових издатака, већ само генерички опис. То је проблем зато што су из ресорног министарства (МГСИ) годинама уназад указивали на праксу да ова предузећа неефикасно реализују своје набавке (по старим уговорима који им доносе далеко веће трошкове него што је реално потребно).<sup>27</sup> У одсуству транспарентног буџетирања ових дотација као и контроле њиховог трошења нема подстицаја да се ова предузећа реформишу и рационализују своју потрошњу (иако за тим очигледно постоји потреба), која се добрим делом финансира из средстава пореских обвезника.

**Субвенције у пољопривреди бележе пораст од око 2 млрд динара.** Повећање ових подстицаја практично у целости се може објаснити увођењем нове програмске активности у буџет под називом Пројекат тржишно оријентисане пољопривреде. Реч је, наиме, о пројекту који Влада Србије спроводи са Међународном банком за обнову и развој, у складу са споразумом потписаним крајем 2019. године, а који има за циљ да подстакне инвестиције у овој области, премда су одређене активности усмерене на пружање консултантских услуга/обука пољопривредним произвођачима. У плану су, притом, још две промене у оквиру субвенција за пољопривреду, а њихови ефекти ће се међусобно анулирати. С једне стране, расту издвајања која би требало да буду финансирана ИПАРД средствима (прираст од готово 1 млрд динара) која су такође углавном усмерена на инвестиције, премда ће у приближно истом износу бити умањени подстицаји за рурални развој. Када је реч о планираној промени у структури субвенција (већи релативни значај инвестиционих улагања и мање ослањање на директна давања), изражавамо одређену сумњу да ће се оно заиста и догодити. Разлог за то видимо у томе што је током претходних година потрошња средстава из ИПАРД фондова по правилу била мања од плана (извршавала се у просеку свега једна десетина плана) и нема гаранције да се то неће поновити и у наредној години имајући у виду релативно слабе административне капацитете Управе за аграрна плаћања. Истовремено, пратећа појава била је да се овако ослобођен простор користи за већа директна плаћања пољопривредницима, било кроз ребаланс било кроз текућу резерву.

---

<sup>27</sup> У том светлу требало би поменути и налазе Државне ревизорске институције који указују на то да ЈП Путеви набављају радове (вредности и по неколико стотина милиона евра) на одржавању и заштити путева без спроведеног поступка јавне набавке иако за то нису били испуњени услови.

Управо због тога није извесно да ће планирана промена у структури подстицаја заиста и донети (пожељну) промену у политици субвенционисања, премда би укупна издвајања за могла у потпуности да се потроше.

**Остале субвенције се благо увећавају (за око 6 млрд динара), што је добрим делом тенденција која је привременог карактера.** У плану је да се маса преосталих субвенција повећа за око 6 млрд динара – прираст са 24 млрд из октобарског ребаланса 2021. на 30 млрд колико је предвиђено Буџетом за 2022. годину. Реч је о хетерогеној групи подстицаја намењених за области као што су енергетика, наука, образовање, заштита животне средине и сл. Од подстицаја за које се планира да расту у 2022. издвајамо исплате банкама у име предузећа која нису у могућности да врате кредите узете преко антикризне гарантне шеме (скок од 10 млрд динара), благо повећање подстицаја за науку (0,5 млрд) и нове трошкове на име прикључка на топлодалековод ТЕНТ А (такође 0,5 млрд динара). С друге стране, долази до смањења у оквиру подстицаја за рециклере и у области ваздушног саобраћаја (за по 2 млрд динара), као и ванредних подстицаја за спорт (за око 1 млрд). Смањењем субвенција за рециклере се ови расходи заправо враћају на ниво из претходних година, након што су октобарским ребалансом ванредно повећани због исплате обавеза из ранијих година. Пад субвенција у авио саобраћају се, с друге стране, не може објаснити на основу информација из Буџета али ни на основу других евиденција. Посредним путем, преко Информатора о раду МГСИ, долазимо до закључка да се са ове позиције током 2021. финансирала изградња аеродрома у Требињу, а да су уједно дотирани и мањи аеродроми у Србији (Поникве и Росуље). Имајући у виду да структуру ових субвенција за 2022. није могуће утврдити ни из једног званичног државног документа, није јасно да ли ће исти аеродроми добијати подстицаје и у наредној години, у ком износу и за које намене, или су средства опредељена и за неке друге намене (нпр. за субвенционисање авио-превоза на линијама од јавног значаја). Када подвучемо црту, наше анализе показују да је лимит за трошење осталих субвенција вероватно нешто шире постављен него што је било потребно, пре свега у домену одлива по основу гарантне шеме. Наиме, пројектовани износ за 2022. годину (13 млрд динара) опредељен је још током 2020. године,<sup>28</sup> када се још увек није знало какве ће последице избијање пандемије имати по привреду. Последњи подаци показују да удар кризе, добрим делом због издашних пакета помоћи, није био тако снажан како се испрва очекивало и да се убедљиво највећи део приватног сектора већ сада вратио на преткризни ниво – што имплицира да ће и потреба за овим средствима током 2022. вероватно бити мања него што се испрва пројектовало (за најмање 5 милијарди динара).<sup>29</sup>

**Предлогом буџета за 2022. планиран је благи раст субвенција за јавна железничка предузећа, а таква тенденција могла би да се настави и у будућности.** Дотације које ова предузећа добијају из буџета ће у 2022. години бити повећане за 750 млн динара, што значи да ће достићи износ од 18 млрд динара. Фискални савет је још у Оцени ребаланса буџета за 2021. годину упозорио на могућност да ова предузећа проузрокују додатни годишњи трошак реда величине 1-2 млрд, а тај ризик се сада и остварио. Иако

---

<sup>28</sup> Ова позиција у буџетској документацији није довољно детаљно објашњена, па се читајући искључиво буџет и његово образложење не може сазнати шта је крајња намена ових средстава. Међутим, у Фискалној стратегији за 2021. годину наведено је да „брuto финансијски одливи по основу предметне гарантне шеме у 2022. износе 112 млн евра“ што у потпуности одговара поменутој буџетској апропријацији.

<sup>29</sup> Да је такав сценарио реалистичан показују подаци о извршењу ових расхода током 2021. године. Наиме, Буџетом за 2021. годину било је предвиђено да поменути одливи износе 2,8 млрд динара али је за кључно са октобром извршено свега 1,2 млрд (око 40% годишњег буџета).

релативно благ, овај пораст је други по реду у периоду мањем од годину дана.<sup>30</sup> Далеко више од тога, ипак, забрињава то што увећане субвенције овим предузећима поново бацају светло на системске проблеме у њиховом пословању на које Фискални савет годинама уназад указује – оне се усмеравају на покривање губитака јавних железничких предузећа, који су годинама расли због лошег пословања и стања инфраструктуре, али и чинилаца који су били ван њихове директне контроле (економска криза изазвана пандемијом). С обзиром на продужено трајање пандемије, као и на то да у претходном периоду није било неопходних реформи железничких предузећа, није реално очекивати да се учинак ових предузећа унапреди у наредној години и да ове субвенције буду мање од буџетом предвиђеног лимита. Штавише, није искључено да ће држава морати и нешто већи износ да упумпа у ова предузећа, што ће највећим делом зависити од брзине опоравка железничког саобраћаја и интензитета планираних радова на мрежи пруга.

**Скрећемо пажњу да део јавних расхода поново није довољно транспарентно приказан.** Наше анализе показују да је Предложени буџет за 2022. године задржао исти ниво (не)информативности када је реч о неким традиционално недовољно разјашњеним буџетским трошковима. Укупан износ недовољно разјашњених расхода и њима финансираних политика у 2022. години процењујемо на око 900 млн евра. Пре него што укажемо на конкретне расходне ставке које сматрамо неразјашњеним, потребно је да још једном напоменемо да је овде реч само о политикама које нису објашњене у Буџету и његовом образложењу (које се простире на преко 800 страна заједно са Програмским информацијама) али ни у једном званичном државном документу. Постоје, наиме, бројне буџетске позиције које такође нису детаљно образложене у буџетској документацији, али се из посредних извора може сазнати њихова крајња намена – пољопривредне субвенције расподељују се по посебној уредби која је јавно доступна, субвенције за стране инвеститоре могу се сазнати преко решења о додели ових подстицаја и сл – због чега их нисмо укључили у укупну суму необјашњених расхода. Оно што за сада укључујемо јесу: капитална улагања Министарства одбране, капитална улагања Канцеларије за управљање јавним улагањима, републичке трансфере јавним путарским предузећима као и део нето буџетских позајмица на разделу Министарства привреде (оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима и кредити предузећима у приватизацији).<sup>31</sup> Фискални савет је у неколико наврата у последњих годину и по дана указивао на неуобичајену лежерност у приказу појединих позиција, што није исправљено ни у актуелном Предлогу буџета за 2022. годину. Сматрамо да Влада нема разлога да скрива део пројеката и програма које намерава да спроводи, већ би морала довољно јасно да представи планове за трошење новца пореских обвезника – јер ће то, у крајњој линији, створити подстицај да се средства рационалније троше и усмеравају у приоритете. То је фундаментални принцип добре буџетске праксе и одговорног управљања јавним финансијама.

---

<sup>30</sup> Подсећања ради, ове субвенције су и у 2021. години априлским ребалансом повећане – са 15 млрд динара, колико су износиле у периоду 2018-2020, на 17 млрд динара.

<sup>31</sup> То је, заправо, најужи приказ нетранспарентног трошења из буџета, који би у некој наредној фази истраживања могао и да се прошири у зависности од тога на који начин се дефинише појам транспарентности.

### 4.3. Инвестициона политика државе у 2022. години

**Буџетом се за 2022. годину предвиђају висока издвајања за инфраструктуру, што позитивно оцењујемо.** Капитални расходи опште државе у 2022. години планирани су на нивоу од 7,3% БДП-а (4,1 млрд евра). То је за око 0,4 п.п. БДП-а мање него што ће износити очекивана реализација у 2021. години (7,8% БДП-а према последњем Ребалансу). До релативног пада инвестиција долази због нижих улагања у сектору безбедности (Одбрана и МУП) чији са улагања пројектована на 1,1% БДП-а – што је за скоро четвртину мање у односу на рекордну 2021. годину (1,4% БДП-а). Пошто је из угла економског раста реч о непродуктивним инвестицијама, смањење ових издвајања видимо као добру одлуку, која се неће негативно одразити на привредну активност у наредној години. Важније је, међутим, то што се буџетом за 2022. годину продуктивна улагања у инфраструктуру и друге пројекте (дакле укупне инвестиције без улагања сектора безбедности)<sup>32</sup> задржавају на високих 6,3% БДП-а (3,5 млрд евра) што је ниво које су бележиле и друге земље ЦИЕ у периоду када су биле у процесу убрзане изградње недостајуће инфраструктуре. Из тог разлога оцењујемо да је циљани ниво капиталних расхода у 2022. години, у широј слици, добро постављен.

**Међутим, структура планираних инвестиција је могла бити више унапређена.** С једне стране, главни ослонац политике јавних инвестиција у 2022. години, као и у последњих неколико година, чиниће улагања у саобраћајну инфраструктуру за шта је буџетом за наредну годину обезбеђено додатних 200 млн евра тј. око 1,9 млрд евра укупно (Република са путарским предузећима). Изградња саобраћајне инфраструктуре важан је чинилац развоја једне земље и стог аспекта планирана улагања у овом сектору, начелно, подржавамо. С друге стране, инвестиције у важним и дуго времена запостављеним областима као што су здравство, заштита животне средине, образовање и наука не бележе потребан раст. Наиме, за улагања у ове три области, где у неким случајевима уопште не постоји изграђена основна инфраструктура (нпр. канализација, постројења за пречишћавање отпадних вода) у 2022. је укупно, према нашим најбољим проценама издвојено око 500 млн евра. То је за петину мање од непродуктивних улагања у сектору безбедности (600 млн евра) чији ниво од 1,1% БДП-а, упркос пројектованом смањењу у 2022. и даље осетно превазилази ниво истих расхода у земљама ЦИЕ (0,3-0,4% БДП-а у просеку годишње). Таква недовољно унапређена структура капиталног буџета представља уједно и основну замерку Фискалног савета на планирану инвестициону политику државе у 2022. години.

**Прецизно сагледавање структуре инвестиционе потрошње и даље отежава нетранспарентан приказ расхода појединих буџетских корисника.** Фискални савет је у више наврата истицао да није у могућности да на свеобухватан начин сагледа планирану инвестициону политику државе пошто у случају појединих буџетских корисника нису транспарентно приказана планирана улагања. У првом реду издвајамо Канцеларију за управљање јавним улагањима, чији капитални буџет постаје све издашнији (у 2022. износи око 200 млн евра, иако је до пре неколико година био вишеструко скромнији) док конкретни

---

<sup>32</sup> Под тим подразумевамо инвестиције у изградњу саобраћајне инфраструктуре, капитална улагања у сектору здравства и образовања, затим планиране пројекте изградње комуналне инфраструктуре али и инвестиције општина и градова (највећим делом продуктивног карактера) као и друге посебне, али често мање значајне пројекте које реализују министарства и други буџетски корисници.

пројекти које ово тело намера да реализује већ годинама престављају праву непознаницу.<sup>33</sup> У претходним годинама инвестиције овог Владиног тела биле су усмерене у продуктивна улагања – обнова болница и домова здравља, основних и средњих школа али и поједине (мање) пројекте комуналне инфраструктуре. Међутим, подаци којима располажемо – а које ово тело износи на својој званичној интернет страници – указују на то да поред побројаних пројеката, Канцеларија издваја и знатна средства (80 млн евра) за реконструкцију стадиона у градовима по Србији. Без детаљног приказа структуре, и даље остаје потпуно непознато колики проценат буџета који већ две године износи 200 млн евра ово тело издваја неспорне приоритете (школе и болнице), а колико за друге намене (нпр. стадионе) које далеко мање доприносе квалитету живота грађана – што на крају спречава објективно сагледавање секторске структуре капиталних расхода на нивоу читаве државе.

**Као посебан проблем издвајамо то што се буџетом планирају пројекти за које није показано да су економски оправдани.** Реч је пре свега о изградњи националног стадиона и метроа у Београду. Премда је за ове пројекте у буџету за 2022. годину опредељено укупно око 100 млн евра, у наредним годинама требало би очекивати знатно већа издвајања по овом основу – изградња националног стадиона кошта око 250 млн евра док би за изградњу прве две линије београдског метроа држава требало да издвоји најмање 4 млрд евра. Фискални савет не сматра нужно да су улагања у ова два пројекта лоша, али је потребно да држава аргументовано поткрепи (докаже) да поменути пројекти недвосмислено представљају приоритет и да су заиста економски оправдани. Премда се изградња метроа у Београду начелно вероватно може сврстати у приоритете, као највећи пројекат који се финансира јавним средствима од огромне је важности да се реализацији овог пројекта приступи на фискално одговоран начин. На пример, већ у првим фазама развоја подземне железнице потребно је доносити одлуке на основу објективних процена о броју путника како би се макар изблиза оправдала велика иницијална улагања (2,1 млрд евра за прву линију). У супротном, лако би се могло показати да приходи од продаје карата ни изблиза не могу да покрију трошкове система подземне железнице, а та велика разлика би се онда морала покривати из буџета. Да је то реална могућност показује и пример Београда који сваке године из буџета покрива преко половине свих трошкова јавног превоза у граду (150-200 млн евра). Став Фискалног савета је да би такав ризик у случају изградње метроа требало свести на најмању могућу меру, чак и уколико на почетку није могуће потпуно избећи дотације из буџета. Велики проблем представља то што студија оправданости улагања за овако важан пројекат није јавно доступан документ, при чему су се већ могле чути и одређене замерке дела стручне јавности који је имао увид у тај документ. Будући да немамо информације на основу којих бисмо могли независно да проценимо колики фискални ризици прате изградњу београдског метроа, Фискални савет за сад не може безрезервно да подржи планирана улагања у овај пројекат.

**Влада је недавно успоставила нови институционални механизам са намером да унапреди ефикасност реализације капиталних пројеката.** Почев од 2020. године на снагу је ступила Уредба о управљању капиталним пројектима која је заснована на здравим принципима, будући да прописује и систематизује процес селекције и реализације капиталних пројеката – са циљем да улагања буду што је могуће више учинковита. Том уредбом, између осталог, дефинишу се фазе пројектног циклуса и пројектна документација

---

<sup>33</sup> Поред поменуте Канцеларије, мањак транспарентности у приказу капиталних расхода уочавамо и код буџета Министарства одбране о чему смо више пута писали.

потребна за селекцију и праћење пројеката (студије изводљивости, анализе трошкова и користи, редовно извештавање и ex-post анализа учинка). Уредба предвиђа и успостављање две посебне комисије: Комисије за капиталне пројекте (која би вршила селекцију пројеката у складу са стратешким приоритетима) и Ревизионе комисије (која би вршила проверу техничке исправности пројектне документације), а све појединости о текућим и планираним капиталним пројектима систематизују се у оквиру јединствене базе података. Уредбом су обухваћени сви капитални пројекти чија вредност превазилази 5 млн евра, без обзира на извор финансирања (буџет, ЕУ фондови, МФИ, билатерални аранжмани, гаранције), осим улагања у области сектора безбедности. Имајући у виду да Србија до сада није имала институционализован механизам за управљање капиталним пројектима, ово оцењујемо као позитиван искорак у политици јавних инвестиција.

**Међутим, постојећи оквир не гарантује да ће се селекција пројеката заиста вршити у складу са развојним приоритетима земље, што осетно умањује њену сврсисходност.** Уредба формално захтева да се пројекти бирају у складу са стратешким приоритетима, а као правни основ за процену релевантности наводе се усвојени програми и планови Владе, секторске стратегије, наднационалне иницијативе у којима Србија има учешће и др – што у начелу не оспоравамо. Уредбом, међутим, нису дефинисани кључни елементи попут механизма за рангирање пројеката из различитих области по приоритетима – што је пресудан фактор када реч о сврсисходности јавних улагања. Тако на пример, уопште није дефинисан релативан значај секторских улагања (нпр. под којим условима изградња аутопута може бити већи приоритет од изградње пруга, болница или канализационе мреже), нити се прецизирају било какви економско-социјални критеријуми које пројекат мора да задовољи да би се сматрао приоритетним (посебно важно за пројекте у запостављеним областима који су до сада често били „ван радара“ извршне власти). Додатно, на врх свих приоритета (а самим тим и у буџет) могуће је укључити пројекте за које је Влада дискреционом одлуком установила да су од „националног значаја“, док су критеријуми за добијање тог статуса прешироко постављени.<sup>34</sup> Истовремено, не постоји обавеза да се јавно објави инвестициона документација (укључујући анализе трошкова и користи), што умањује транспарентност читавог процеса, и повећава ризик да се у буџет потенцијално могу укључити и неисплативи пројекти. На крају, учинковитост политике јавних инвестиција умањује и недавно усвојен Закон о линијским инфраструктурним пројектима (пројекти путне, железничке, водне, ваздушне, комуналне инфраструктуре али и метро и жичаре) којим се омогућава заобилажење конкурентских правила о јавним набавкама и оставља простор за директну нагодбу у погледу избора извођача радова са стратешким партнерима. Узимајући све у обзир, закључујемо да постојећа институционална решења, иако у начелу уведена с оправданим циљем, остављају превелики простор за дискреционо укључивање пројеката у буџет (у складу са политичким приоритетима) као и директно уговарање радова (мимо отворених тендерских процедура) што умањује ефективност политике јавних инвестиција. Додатни проблем који овакав приступ може да створи лежи у томе што, у одсуству чврсте контроле и селекције приоритета, на дневни ред могу доћи пројекти који се на крају могу испоставити економски неисплативим – што, на крају, најчешће падне на терет буџет (свих пореских обвезника).

---

<sup>34</sup> Основ да капитални пројекат буде препознат као пројекат од посебног значаја у Уредби се наводе Закони, усвојени билатерални аранжмани, мултилатерални споразуми, други уговори и одлуке Владе.

**Поменуте недостатке потребно је што пре отклонити, како би се повећала ефикасност јавних инвестиција и умањили потенцијални негативни ефекти садашњег институционалног оквира и започетог инвестиционог циклуса.** Премда је касно да се буџет за 2022. годину унапреди, нова Влада требало би озбиљније да се позабави овим питањем и додатно унапреди постојећи институционални оквир како би се политика јавних инвестиција заиста и оснажила. То је посебно важно сада када се у наредном трогодишњем периоду планирају велика издвајања за јавне инвестиције (од преко 4 млрд евра годишње) и чија реализација, уколико се пројекти не буду бирали пажљивије (у складу са стварним развојним приоритетима и на бази економске исплативости), може имати потенцијално негативне ефекте на будућу привредну активности и фискалну одрживост.

## 5. АНАЛИЗА ПРЕДЛОЖЕНОГ БУЏЕТА ЗА 2022. ПО БУЏЕТСКИМ КОРИСНИЦИМА

**Промене на делима буџетских корисника се у основи свде на три узрока – истек антикризних мера, промену приоритета у оквиру јавних инвестиција и повећање плата у јавном сектору.** Предлогом буџета за 2022. нису предвиђена нова директна давања за привреду, било у виду опште помоћи било у виду секторских дотација, као ни за исплату новчаних давања пунолетним грађанима, што ће резултирати снажним падом субвенција на делима Министарства финансија, привреде, туризма и грађевинарства. Уз то, инвестиције расту у обиму али се мења и њихова структура, што ће условити пад ових расхода у оквиру здравства и безбедности, док улагања у саобраћајну инфраструктуру (са раздела МГСИ) бележе пораст. Повећање плата у јавном сектору донеће раст фонда плата у свим буџетским органима, премда је то најочљивије код оних корисника који запошљавају највећи број људи (Министарство просвете, МУП, Одбрана). У делу који следи дајемо детаљнији преглед најважнијих промена расх ода по појединачним буџетским корисницима.

*Корисници са највећим повећањем одобрених средстава*

**Код буџета Министарства финансија се уочава скок од око 20 млрд динара – са 875 на готово 897 млрд динара.** Ово повећање резултат је већег броја промена међу хетерогеним позицијама од којих неке бележе раст, док друге опадају. Међу опадајућим позицијама убедљиво доминирају *интервенцијска средства* намењена за директну подршку становништву током пандемије, са које се у 2021. исплаћује помоћ за све грађане у укупној вредности од 80 евра (два пута по 30 евра у априлу и новембру, а затим 20 евра у децембру) и бонус од 3.000 динара за вакцинисане. Те мере су у збиру коштале око 63 млрд динара, колико износи укупан пад на овој позицији, будући да буџетом за наредну годину нису планирана нова директна давања за становништво. С друге стране, од растућих позиција издвајамо расходе за сервисирање јавног дуга, казне и пенале (укључујући реституцију), дотације ПИО фонду и субвенције приватним финансијским институцијама, које у збиру скачу за непуних 85 млрд динара. Највећи пораст бележи се код расхода за *сервисирање јавног дуга* (око 35 млрд). Иако је у питању осетан прираст, треба имати у виду да је ова промена у складу са уобичајеном динамиком задуживања и отплате јавног дуга, као и то да су у питању расходи који не утичу на дефицит (књиже се „испод црте“). Приметан раст бележе и издаци за *казне и пенале* који су новим буџетом повећани за чак 22 млрд. Ови издаци се у буџету традиционално приказују на нетранспарентан начин, те са изузетком расхода за обештећење грађана по основу реституције, на које отпада нешто мање од половине укупног прираста код казни и пенала, није могуће поуздано утврдити који је узрок њиховог повећања, о чему је било више речи у Поглављу 4. Поред тога, буџетом за наредну годину је предвиђено повећање *дотација ПИО фонду* од 17 млрд динара. Овај пораст је резултат опречних кретања – односно већ најављене помоћи пензионерима у 2022. у износу од 20.000 динара и повећања пензија с једне стране, и веће наплате доприноса услед повољних кретања на тржишту рада с друге стране. На разделу Министарства финансија значајније увећање (око 10 млрд) бележе и *субвенције за приватне финансијске институције* које се односе на покривање ненаплативих кредита из гарантне шеме.



**Раст буџета Министарства грађевинарства последица је већих издвајања за инвестиције и пада субвенција за путарска предузећа.** Укупна апропријација МГСИ је буџетом за наредну годину увећана за око 17 млрд динара – са 239 на 256 млрд динара, при чему се на овом раз делу уочавају две супротстављене буџетске тенденције. С једне стране расту издвајања за капиталне пројекте (готово 39 млрд) при чему највећи допринос порасту дају расходи за изградњу брзе саобраћајнице Нови Сад-Рума (15 млрд), деоницу аутопута Појате-Прељина (15 млрд) и пругу Суботица-Сегедин (око 8 млрд динара). С друге стране, падају издаци за субвенције путарским предузећима (19 млрд). Тим умањењем су ове субвенције заправо враћене на ниво планиран оригиналним буџетом за 2021. годину током које су оне два пута ванредно повећане – најпре априлским, а потом и октобарским ребалансом. Поред тога, новим буџетом за 2022. није предвиђена секторска помоћ аутобуским превозницима у оквиру антикризног пакета (око 3 млрд динара), путем које је овим компанијама исплаћено шест пута по 600 евра по аутобусу.

**Министарство просвете, науке и технолошког развоја бележи осетан раст буџета, превасходно услед повећања плата просветним радницима.** Укупна средства овог министарства расту за око 12,1 млрд динара, са 240,7 млрд динара на 252,8 млрд динара. Од тога, највећи део раста потиче од раста плата у сектору образовања у износу од 7% - који се највећим делом књижи на расходима за запослене (8,3 млрд динара), а остатак је евидентиран као трансфер АП Војводини (2,5 млрд динара). Поред тога, издаци за ИПА пројекте из области развоја конкурентности кроз иновација у малим и средњим предузећа су порасли ове године за око 1 млрд динара. Уз то, дошло је до повећања одређених средства за материјал у студентским и ученичким домовима и за Фонд за иновациону делатност од по око 0,4 млрд динара. С друге стране, ове године намењена су мања средства за инвестиције (Пројекат истраживања и развоја у јавном сектору) за скоро 1 млрд динара.

**На апропријацији Министарства рударства и енергетике забележен је пораст буџета, што је највећим делом последица већих издвајања за изградњу гасног интерконектора Србија-Бугарска.** Буџет овог министарства је увећан за око 5 млрд динара – са 14 млрд на 19 млрд динара. Од ових 5 млрд, највећи део – око 3,5 млрд динара – односи се на увећане капиталне расходе у оквиру ИПА програма намењеног изградњи ценовода за пренос природног гаса од границе са Бугарском до Ниша. Остатак пораста на раз делу овог министарства резултат је већих издвајања за подстицаје унапређењу енергетске ефикасности попут државне субвенције за замену столарије (1 млрд) и изградњу прикључка топлодалеководна на ТЕНТ А (око 0,5 млрд).

**Буџет Министарства заштите животне средине расте услед већих капиталних издатака.** Апропријација овог министарства порасла је за око 4,4 млрд динара и износи преко 15,4 млрд динара. Нешто више од две трећине (око 3 млрд динара) овог повећања последица је већих издвајања за ИПА пројекта у сектору животне средине. Овде су обухваћени различити програми од изградње канализационе мреже за отпадне и атмосферске воде, изградња погона за пречишћавање отпадних вода у Чачку, унапређење мониторинга квалитета вода и ваздуха, набавка камиона смећара и контејнера и сл. Поред тога, буџетом за наредну годину планирани су и други већи капитални пројекти на раз делу овог министарства. Наиме, у следећој години планиране су нове инвестиције попут изградње система даљинског грејања у Крагујевцу (1,25 млрд динара) и регионалних депонија (1 млрд динара) као и већа издвајања за изградњу канализације (већа за 0,6 млрд динара). С друге стране, у 2022. години субвенције за рециклере се враћају на ниво из

ранијих година тј. смањују се за 1,9 млрд динара, после ванредног повећања ових расхода октобарским ребалансом ради исплате доцњи.

**На разделу Министарства пољопривреде долази до раста због нових подстицаја за пољопривреднике.** Буџет овог корисника се увећао за 2 млрд динара – са 60 на 62 млрд динара. Овај пораст у потпуности одговара износу новог програма субвенција оквиру Пројекта тржишно оријентисане пољопривреде, који се спроводи у сарадњи са Међународном банком за обнову и развој – а он је намењен за подстицање инвестиција и финансирање консултантских услуга и обуке у овој области. На разделу овог Министарства се уочава и промена у структури субвенција. Наиме, опадају средства опредељена за мере руралног развоја, док расту подстицаји за инвестиционе активности у оквиру ИПАРД пројеката. Међутим, видимо могућност да у стварности не дође до овог (пожељног) заокрета, због тога што реализација плана за ИПАРД програме годинама уназад знатно подбацује, а затим се ова средства користе за исплаћивање директних дотација пољопривредницима, о чему смо детаљније писали у делу о субвенцијама из републичког буџета.

**На апропријацијама Народне скупштине и Републичког завода за статистику уочава се релативно висок раст због једнократних програма који ће се спроводити током 2022. годину.** Наиме, буџетом за наредну годину је за *Народну скупштину* опредељено 4,2 млрд динара што представља скок од 2 млрд динара (читав раздео се практично удвостручио). Ипак, скоро целокупно повећање је предодређено за трошкове председничких избора и избора за савете националним мањина, што је у складу са уобичајеном праксом и уједно једнократног карактера. Поред тога, буџет *Републичког завода за статистику* бележи релативно висок раст – са 2,2 млрд на 3,3 млрд динара (повећање раздела за 50%), при чему се скок практично у целости односи се на ИПА програм у оквиру ког ће финансирати попис становништва у Србији планиран за октобар наредне године.

*Корисници са највећим смањењем одобрених средстава*

**Буџет Министарства привреде бележи знатан пад превасходно услед завршетка антикризних мера подршке привреде.** Средства опредељена овом министарству за 2022. годину износе 36,5 млрд динара, што представља пад од чак 57,4 млрд динара у односу на октобарски ребаланс из 2021. године. Највећи део смањења (од 50,6 млрд динара) је последица истека антикризних мера подршке привреде у виду исплате половине минималне зараде у трајању од три месеца. Истовремено, на разделу овог министарства долази до промена у виду раста субвенција за привлачење инвеститора (од 7 млрд динара) и пада субвенција за електронске фискалне уређаје (од 6 млрд динара). Поред тога, расходи за набавку домаће финансијске имовине опадају за 6,2 млрд динара што је нето ефекат неколико промена. С једне стране, смањена су издвајања за оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима (мањи за 9,5 млрд динара) и изградње станова за припаднике безбедности (2,5 млрд динара), а с друге стране, планирани су нови расходи од 6 млрд динара за превенцију и ублажавању последице пандемије.<sup>35</sup>

**Буџет Министарства одбране опада због нижих капиталних расхода.** Новим буџетом је за Министарство одбране опредељено око 136 млрд динара, што представља пад

---

<sup>35</sup> О проблему нетранспарентности ове нове апропријације, као и о промени у политици субвенција у привреди смо детаљније писали у Поглављу 4.

од око 16 млрд динара. Ово смањење је нето ефекат повећања расхода за запослене (за преко 3 млрд) и мањих капиталних расхода (за око 20 млрд динара). До виших трошкова за запослене долази услед повећања зарада за запослене у сектору одбране од око 8%. С друге стране, пад капиталних расхода је доминантно резултат нижих издатака за опрему и наоружање, али је он једним мањим делом последица завршетка радова на Ковид болници у Новом саду (око 4,5 млрд динара). О оцени инвестиција у области безбедности писали смо у одељку 4.3. овог извештаја.

**Буџет Министарства здравља бележи осетан пад који је највећим делом резултат нижих издвајања за реконструкцију КЦ Србија.** Обим средстава којим располаже Министарство здравља је буџетом за наредну годину умањен са 54 млрд из 2021. на нешто испод 35 млрд динара, што представља пад од око 19 млрд динара. Највећи део овог смањења резултат је нижег издвајања за реконструкцију КЦ Србије за око 12,5 млрд динара. Поред тога, умањен је и износ средстава намењен за ојачавање капацитета здравства у борби против пандемије за непуних 7 млрд динара, од чега 2 млрд динара чине средства која су у 2021. години била усмерена на опремање COVID болнице у Новом Саду, а чија је изградња ове године завршена (намена преосталих 5 млрд није наведена у буџетској документацији).

**Буџет Владе износи око 46,4 млрд динара, што представља смањење од 9,4 млрд динара.** Овај пад је нето ефекат промена у оквиру појединачних владиних канцеларија и кабинета. С једне стране, смањење бележе Генерални секретаријат Владе (9,2 млрд динара) и Канцеларија за Косово и Метохију (3,9 млрд динара), а расту опредељена средства за Канцеларију за информационе технологије и електронску управу (1,7 млрд динара), Авио-службу Владе (1 млрд) и Кабинет министра без портфеља задуженог за иновације и технолошки развој (0,6 млрд динара).

- Највеће смањење бележи *Генерални секретаријат* превасходно услед смањења дотацијама и трансфера (укупно око 7,4 млрд динара). Као што смо већ писали у оцени октобарског ребаланса, јасна намена за ове расходе није била наведена, као што и сад у буџету изостаје разлог за њихово смањење. Поред тога, у 2022. години мање средстава намењено је на позицијама за борбу против пандемије (пад од 0,9 млрд динара) и за организовање међународних конференција (пад од 0,5 млрд динара).
- Умањење средстава одобрених *Канцеларији за Косову и Метохију* је највећим делом последица мањих издавања за антикризне мере (1,5 млрд динара) као и мањих трансфера здравственим институцијама (око 1 млрд динара). Поред тога, у наредној години планирана су инкрементална смањења на већем броју различитих позиција попут трансфера за образовање, економски развој и Српску православну цркву.
- Буџет *Канцеларије за информационе технологије и електронску управу* бележи повећање услед нето ефекта међу различитим капиталним пројектима. С једне стране, дошло је до раста средстава опредељених за имплементацију електронског регистра у јавној управи (раст од 0,8 млрд динара), пројекат Смарт сити тј. масовно постављање сензора (0,75 млрд динара) и подршку раду е-управе (0,5 млрд динара). С друге стране, издвајања за Дата центар у Крагујевцу су мања за 0,5 млрд динара.

- Целокупан раст средства намењених за *Авио-службу Владе* је последица већих издвајања за изградњу хангара и пратеће инфраструктуре за службене авионе у Београду.
- На крају *Кабинет министра без портфеља задуженог за иновације и технолошки развој* бележи раст од 0,6 млрд динара који је у целости намењен за сарадњу са РОСАТ-ом ради унапређења истраживачке и иновационе инфраструктуре у области нуклеарне енергије.

**Пад буџета Министарства трговине је доминантно проузрокован истеком секторске помоћи за туризам и угоститељство.** На разделу овог буџетског корисника забележен је драстичан пад опредељених средстава – са 13 млрд на 6 млрд динара. Смањење буџета Министарства трговине од 7 млрд је скоро у целости последица завршетка програма исплате минималне зараде запосленима у сектору туризма и угоститељства, као и помоћи хотелијерима од 350 евра по кревету, односно 150 евра по соби, чији је укупни трошак око 5,5 млрд динара. Преостало смањење је резултат већег броја мањих промена на различитим позицијама попут пада средстава намењених за учешће Србије на светском сајму ЕХРО 2020 у Дубаију. (800 млн) и програм за туристичке ваучере за одмор у Србији (300 млн динара).

**Апропријације Министарства омладине и спорта бележе смањење, превасходно услед смањења инвестиција.** Буџет за 2022. годину овог министарства је 4,2 млрд динара, што представља пад за 3,4 млрд динара у односу на 2021. годину. Главни разлог за ову промену је смањење нивоа инвестиција у наредној години за 1,5 млрд динара, превасходно услед завршетка радова за мултифункционалну дворану на Кошутњаку (1,2 млрд динара). Такође, од укупног смањење – 1,2 млрд динара је последица истека ванредних подстицаја за спорт услед пандемије. На крају, наредне године планиране су мање накнаде за врхунске спортске резултате за 0,5 млрд динара.

**Буџет Републичке дирекције за имовину бележи осетан пад услед смањења капиталних расхода.** Наиме, расходи овог буџетског корисника су планом за 2022. умањени за чак 2,2 млрд динара (65%) – са 3,4 млрд на 1,2 млрд динара. Поменути пад је у потпуности резултат нижих капиталних расхода Дирекције за имовину при чему се највећи део овог смањења односи на средства за финансирање радова на граничним и друмским прелазима и адаптацију Центра за секвенцирање генома.

## 6. ОЦЕНА ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ И АДМИНИСТРАЦИЈЕ У 2022. ГОДИНИ

Усвајање годишњег Закона о буџету праћено је и изменама одговарајућих пореских закона као и изменама у области пореске администрације. Основне измене предложеног сета пореских закона укључују додатно фискално растерећења зарада услед смањења стопе пензијских доприноса за 0,5 п.п, продужење периода пореских олакшица за (квалификоване) новозапослене раднике као и увођење нових олакшица за лица која раде на пословима истраживања и развоја, умањење годишњег пореза за лица млађа од 40 година, измене формуле за регистрацију старијих возила веће кубикаже као и поједностављење обрачуна пореске основице приликом купопродаје половних аутомобила.<sup>36</sup> У области пореске администрације, највећа планирана новина за 2022. годину је прелазак са постојећих модела фискалних каса на модел е-фискализације који подразумева сталну интернет везу са централом Пореске управе којој се шаљу подаци са сваког издатог фискалног рачуна.

### *Оцене предложених измена пореских закона*

Планирано смањење стопе пензијских доприноса за 0,5 п.п. је економски оправдана мера која ће растеретити привреду за 11 млрд динара годишње. Фискални савет подржава начелно одређење Владе да, када буџетске прилике то дозвољавају, део буџетских средстава буде коришћен за смањења пореза и доприноса на зараде – што се сматра за економски најефикаснијим приступом пореског растерећења привреде. Планирано смањење стопе пензијских доприноса на терет послодавца, са 11,5% на 11% у 2022. години ће умањити буџетске приходе за око 14 млрд динара, при чему ће око 3 млрд износити умањење за око пола милиона запослених у државном сектору, тако да укупно растерећење привреде процењујемо на око 11 млрд динара у наредној години.

Додатна растерећења зарада у будућности требало би спроводити путем (прогресивних) умањења пореза и/или доприноса за здравство. Сматрамо да не би требало даље смањивати пензијске доприносе јер је достигнута стопа од 25% у складу са другим државама у региону и омогућава да пензијски доприноси наставе да буду доминантан извор прихода из којих се исплаћују пензије како би се спречило подривање интегритета јавног пензијског система који почива на чврстој вези између висине пензијских доприноса и износа пензијске накнаде. Отуда препоручујемо Влади да своје (оправдане) планове за додатно растерећење зарада у будућности имплементира путем повећања неопорезивог цензуса на зараде и/или смањењем доприноса за здравство, будући да у овом случају не постоји предодређена веза између висине уплаћених доприноса и права које осигураници остварују у систему здравственог осигурања.

Предложене измене опорезивања употребе и промета половних моторних возила олакшаће администрацију и унапредити пореску правичност. Конкретно, предложено умањене пореске основице за употребу моторних возила кубикаже преко 2000 cm<sup>3</sup>, старих од 5 до 20 година, отклониће досадашње несразмерно велико оптерећење ове категорије возила чиме ће се унапредити пореска правичност. Такође, предлог

---

<sup>36</sup> Конкретно, ради се о предложеним изменама и допунама Закона о порезу на добит правних лица, Закона о порезу на имовина, Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезу на доходак грађана, Закона о порезима на употребу, ношење и држање добара.

поједностављеног обрачуна пореске основице у случају промета половних моторних возила (између физичких лица), која ће зависити само од кубикаже и снаге мотора и старости возила, ће омогућити јасан и предвидив износ пореске обавезе коју ће обвезници плаћати самоопорезивањем, што ће у многоме поједноставити администрацију која је до сада била непотребно компликована за грађане. На крају, можемо приметити да ће растерећење старијих моторних возила веће кубикаже, иако оправдано са становишта пореске правичности, створити негативне подстицаје у области загађења ваздуха, што би требало узети у обзир приликом осмишљавања системског оквира за ефикаснију заштиту животне средине у наредном периоду.

**Продужење важења олакшица за квалификоване новозапослене раднике за додатне три године подрива кредибилитет пореске политике.** Крајем 2019. године Министарство финансија је у склопу решавања вишегодишњег проблема злоупотреба паушалног опорезивања, које су биле нарочито учестале у ИТ сектору, прописало трогодишње олакшице за квалификоване новозапослене раднике (од којих је велики број требало да пређе из паушалног у редован порески режим). Фискални савет је подржавао напоре Владе и Министарства финансија да се реши овај дугогодишњи проблем, али смо упозорили да је током трогодишњег прелазног периода потребно прописати оштрије укидање (тзв. *phase-out*) пореских олакшица како се по истеку овог периода не би створили притисци да се период пореских олакшица додатно продужи.<sup>37</sup> Нажалост, управо то се догодило и сада видимо да је Министарство финансија одобрило продужење примене пореских олакшица за додатне три године, до краја 2025. године. На овај начин се подрива кредибилитет пореске политике и даје негативан пример за будуће ситуације када би Влада поново могла да изађе у сусрет притисцима и захтевима за продужење примене пореских олакшица или прописивање нових олакшица.

**Предложене олакшице за лица запослена на пословима истраживања и развоја представљају наставак негативне праксе изузимања појединих сегмената друштва из редовног пореског режима – без претходних емпиријских налаза које би потврдиле учинковитост оваквих мера.** Крајем 2018. године Министарство финансија је увело пореске олакшице, пре свега у оквиру пореза на добит правних лица, са циљем стимулисања иновационе делатности и развоја ИТ сектора. Фискални савет тада је упозорио, не спорећи легитимно право Владе Србије да самостално одлучује о мерама економске политике, да не постоје стручне студије које би потврдиле делотворност оваквих селективних пореских привилегија те да би Влада требало да мере економске политике првенствено спроводи на страни буџетских расхода како не би дошло до урушавања интегритета и кредибилитета пореског система.<sup>38</sup> Најновије олакшице за плаћање пореза и доприноса на зараде радника који се баве истраживањем и развојем представљају наставак ове негативне праксе селективних пореских привилегија, без претходних стручних налаза или студија који би показале њихову оправданост. Додатни проблем са последњим предлогом олакшица за запослене на пословима истраживања и развоја је што ће оне знатно отежати пореску администрацију услед неопходности категоризације, провере и раздвајања ових радних места од осталих која подлежу редовном пореском третману, што ће неизоставно отворити могућности за злоупотребе и избегавање редовних пореза и доприноса на зараде.

<sup>37</sup> „Оцена предлога Закона о буџету за 2020. годину“, стр. 12, Фискални савет, 8.11.2019. године.

<sup>38</sup> „Оцена предлога Закона о буџету за 2019. годину“, стр. 44 – 50, Фискални савет, 28.11.2018. године.

**Одустајање од олакшица за ИТ послове из 2012. године најбољи је пример непотребности увођења пореских привилегија за пропулзивне делатности.** Те 2012. године Министарство финансија је изашло са предлогом значајног ослобађања пореза и доприноса на плате запослених који раде на ИТ пословима, тврдећи притом да су такве олакшице неопходне да би српски ИТ сектор био међународно конкурентан и могао несметано да се развија. Након јавног апела Фискалног савета да се одустане од оваквих дискриминаторних олакшица које би урушиле целовитост и интегритет пореског система, а без јасних стручних налаза њихове неопходности или оправданости, Министарство финансија је ипак 2012. године одустало од најављених олакшица за ИТ запослене. Па ипак, и без тих олакшица, ИТ сектор је успео да током наредне деценије оствари огроман раст и процват пословања. Овај пример представља ретку прилику да се анализира тзв. *природни експеримент*, односно да се види економски исход у одсуству мера за које је Влада иницијално тврдила да су „неопходне“. Сада, деценију касније, видимо да ове мере и нису биле неопходне те да је ИТ индустрија успела да се успешно, чак и експлозивно, развија и без пореских олакшица. Зато Фискални савет још једном апелује да се Влада суздржи од одобравања пореских привилегија и пореских олакшица на ад-хок бази јер ће, у одсуству јасних емпиријских налаза и стручних студија, ове олакшице бити доминантно резултат лобирања интересних група а не рационалне економске анализе, чиме ће се урушавати интегритет пореског система.

**Предложено смањење годишњег пореза за обвезнике млађе од 40 година указује да је потпуно урушена целовитост и правичност опорезивања дохотка грађана.** Влада је, указујући намеру да пружи додатни подстицај младим стручњацима да не одлазе у иностранство, предложила олакшицу у виду дуплирања неопорезивог износа, са три на шест просечних плата, приликом обрачуна додатног годишњег пореза на доходак грађана. Поштујући легитимно право Владе да одлучује о мерама економске политике, морамо да укажемо да се и ова мера, као и раније ад-хок мере пореских ослобађања - доноси без претходне анализе оправданости. Шта више, јасно је да оваква мера која потенцијално може утицати на повећање годишњих нето прихода за око 5% у просеку - не може да значајније утиче на одлуку младих и стручних људи да остану у земљи. Наиме, реч је о младим стручњацима који спадају међу 1% обвезника са највишим примањима у држави, тако да је јасно да ће њихова одлука о евентуалној емиграцији примарно бити вођена пословним могућностима и квалитетом живота који им се пружа у иностранству (у односу на институционалне недостатке и квалитет живота који им је доступан у Србији). Утицај потенцијалног повећања њихових, ионако изузетно високих домаћих примања, за пар процената – свакако ће бити од маргиналног значаја приликом доношења тако важне животне одлуке. Са друге стране, оваква ад-хок мера недвосмислено негативно утиче на интегритет и целовитост система пореза на доходак грађана – ако је могуће усвајати овакве врсте пореских олакшица за обвезнике са највишим примањима, онда постаје легитимно усвајати пореска изузећа и олакшице било које врсте, чиме се урушава интегритет читавог система.

**Уместо усвајања нових пореских олакшица на ад-хок бази, позивамо на спровођење системске реформе и усвајање модерног система пореза на доходак грађана у складу са најбољом европском праксом.** Као што смо навели, учестало ад-хок увођење пореских олакшица и изузећа током година је у знатној мери урушило целовитост и интегритет пореског система, нарочито у сегменту пореза на доходак грађана, што негативно утиче на ниво пореског морала у друштву. Последње предложене олакшице за

обрачун годишњег пореза само за обвезнике млађе од 40 године додатно су разобличиле било какву премису целовитости, интегритета и опорезивања грађана у складу са економском снагом. Зато се, са становишта пореске правичности, као приоритет намеће системска реформа две деценије старог Закона о порезу на доходак грађана и успостављање модерног система у складу са најбољом европском праксом. Анализе Фискалног савета и Међународног Монетарног Фонда показују да је овакав систем могуће успоставити без негативних ефеката на буџет и ниво пореских прихода, тако што би се повећањем прогресивности пружила додатна заштита обвезницима са најнижим нивоом дохотка.<sup>39</sup> Такође, било би важно размотрити увођење пореских кредита за издржаване чланове породице како би се веродостојније испунила уставна премиса о опорезивању у складу са економском снагом обвезника, чиме би се српски порески систем прикључио осталим европским државама које већ деценијама омогућавају пореске кредите за издржаване чланове домаћинства.

### *Оцене предложених измена у области пореске администрације*

**Највећа планирана измена у области пореске администрације у 2022. години је прелазак на систем е-фискализације.** Нови систем подразумева да сертифицирани електронски уређаји (компјутери, таблети, телефони) буду у сталној вези са централом Пореске управе којој шаљу податке са сваког издатог фискалног рачуна. Идеја новог приступа је да се модернизацијом фискалних уређаја омогући коришћење најновијих технологија и на тај начин смањи административни терет за пореске обвезнике, док би са друге стране богатија база информација о издатим рачунима требало да омогући Пореској управи ефикасније циљање контрола са циљем даљег сузбијања нерегистрованог промета и сиве економије.

**Не спорећи потребе за модернизацијом морамо да укажемо на дозу нетранспарентности приликом планирања новог система.** Приликом доношења Закона о фискализацији крајем 2020. године указали смо на бројне стратешке пропусте који су учињени у периоду 2003-2005. године приликом увођења ГПРС система за даљинско читавање фискалних каса – што је овај систем учинило практично бескорисним са становишта додатног сузбијања сиве економије.<sup>40</sup> Како се исте грешке не би поновиле, апеловали смо да се поред технолошких унапређења инсистира и на унапређењу пословног процеса који ће обезбедити да нове, детаљне базе података буду адекватно коришћене у циљу додатног сузбијања сиве економије. Нажалост, нисмо у могућности да оценимо у којој мери ће нови систем донети побољшање пословних процеса (поред неспорног унапређења техничких аспеката) јер Фискални савет није био укључен нити упознат са развојем система е-фискализације. Конкретно, упознати смо да је постојала радна група Министарства финансија која је између осталог урадила студију исплативости новог система – али нисмо учествовали у њеном раду нити смо имали могућност да видимо студију исплативости новог система. Отуда нам је непознато да ли је постојала могућност да се смањи оптерећење за привреду путем постепеног преласка на нови систем - на пример, у првој години се захтева прелазак великих предузећа, у другој години прелазе средња предузећа, док мала и микро предузећа на крају прелазе на нови систем. Такође остаје непознато зашто се субвенције за

<sup>39</sup> За више детаља видети анализу Фискалног савета „Две деценије Закона о порезу на доходак грађана – могућности и потребе за системском реформом“, 1. јул 2021. године, као и анализу Међународног Монетарног Фонда „Унапређење ефикасности и правичности директних пореза“ (Менсур и др, 2017).

<sup>40</sup> „Оцена предлога Закона о буџету за 2021. годину“, стр 17, Фискални савет, 30.11.2020. године



прелазак на нови систем фискализације омогућавају свим предузећима, укључујући и велика предузећа која су свакако у могућности да сама сnose овај трошак. Тим пре што ће највеће уштеде административних трошкова, које Министарство финансија процењује на око или преко 20 милиона евра годишње, управо остварити велика предузећа услед економије обима.

**Пропуштена је прилика да се са новим системом фискализације унапреди и 20 година стара и неадекватна казнена политика за неиздавање фискалних рачуна.** Још приликом иницијалног увођења фискалних каса у Србији пре скоро две деценије оцењено је да је казнена политика која подразумева доминантно, или искључиво, ослањање на затварање привредних субјеката на две недеље или дуже – нерационална. Наиме, у случају затварања привредни субјекти се онемогућавају да редовно послују, да исплаћују плате својим запосленима и напослетку да плаћају порезе држави. Ова врста казне заправо убија пословање, уместо да представља адекватну казну за избегавање пореских обавеза. Рационалнији приступ био би новчано кажњавање путем прогресивних казни које би се вишеструко увећавале за сваки поновљени случај неиздавања фискалних рачуна, чиме би се привредни субјекти или приморали да редовно издају рачуне, или би били приморани да престану да раде услед превеликог износа казни (затварање би такође остало као једна од могућих казни, али не као прва и једина казна). Међутим, већ 20 година није успостављен адекватан правни оквир за спровођење политике прогресивних казни и затварање привредних субјеката је остало као доминантна/једина опција. Ова неадекватна казнена политика ће нарочито доћи до изражаја након преласка на систем е-фискализације који пружа изузетно детаљне податке о промету привредних друштава и самим тим би требало да омогући прецизну идентификацију не само субјеката који не издају рачуне, већ и процењен обим неиздатих рачуна, што би омогућило адекватан/пропорционалан износ мандатне казне. Међутим, и поред увођења најмодернијег система за праћење фискализације порески инспектори ће и даље (доминантно) на располагању имати само груб механизам затварања привредних субјеката, што сматрамо непримереним. Одсуство унапређења система казни за неиздавање фискалних рачуна нажалост сугерише да нови систем фискализације неће нужно пратити и адекватна модернизација пословног модела, што ће умањити могућности новог система за ефикаснију борбу против сиве економије.

**Важно је подсетити се да борбу против сиве економије не спроводе компјутери већ људи - па је императив наставак институционалне изградње Пореске управе.** Иако ИТ системи, попут система за фискализацију, могу да помогну и пруже корисне информације у борби против сиве економије, међународна искуства показују да успешност борбе против сиве економије пре свега зависи од институција које је спроводе – пореских администрација и надлежних судских органа. Отуда је приоритет изградња одговарајуће пореске администрације, будући да Пореска управа годинама има хроничан мањак запослених и недовољно атрактиван систем зарада који отежава, или чак онемогућава, да се задрже најквалитетнији кадрови. Без адекватног броја квалификованих пореских професионалаца није реално очекивати даље напретке у борби против сиве економије, нарочито у условима модернизације и дигитализације пословања који захтевају високо квалификоване кадрове како би успешно решавали софистициране облике пореских утаја који увелико превазилазе пукe случајеве неиздавања фискалних рачуна.