



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

Резиме:

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

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

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

2024. године буде 2% → 1% → 0,5% БДП-а, уместо 3% → 1,5% → 1% БДП-а). Да је смањење дефицита у средњем року планирано снажније, јавни дуг Србије на крају 2024. био би преко милијарду евра мањи у односу на план из ревидиране Стратегије, што је знатна разлика.

Влада ће вероватно имати нову прилику да током 2022. усвоји план нешто снажнијег смањења дефицита и јавног дуга у односу на Стратегију. Нешто рестриктивније умањење дефицита државе у односу на план из ревидиране Стратегије не само што је економски оправдано већ је и достижно без већих одрицања. Иако је фискални дефицит у 2021. неспорно висок, његов највећи део, тј. око 3,5% БДП-а од планираних 4,9% БДП-а чине ванредне мере које нису трајан буџетски трошак (исплате минималца приватним предузећима, неселективна помоћ грађанима и друго). То значи да се у 2022. преноси фискални дефицит који је близак 1% БДП-а и нема разлога да се такав дефицит осетно повећава у 2022. да би се после поново смањивао. На неприродну путању фискалног дефицита у 2022. указује и сама Стратегија, будући да је у Табели 21 (стр. 70) ревидиране Стратегије израчунато да структурни (трајни) дефицит који је постигнут у 2021. износи свега 0,7% БДП-а. Могуће је, међутим, да Влада још увек опрезно третира остварене уштеде и фискална побољшања из 2021. и да их није укључила у потпуности у план за наредне године. У том случају било би добро да се већ првим ребалансом буџета (који ће уследити након најављених парламентарних избора и формирања нове Владе) смањи фискални дефицит у 2022. и то умањење онда пренесе и на план за наредне године.

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

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

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

Део препорука Фискалног савета, међутим, није укључен у ревидирану Фискалну стратегију, а неке препоруке нису усвојене на одговарајући начин. Неспорно је да ревидирана Фискална стратегија доноси бројна техничка и суштинска побољшања која Фискални савет поздравља (садржајније макроекономске анализе, анализе краткорочне фискалне одрживости с компаративним прегледом, приказ реализације антикризног пакета помоћи привреди и становништву по појединачним мерама и друго). Међутим, кад су у питању конкретне препоруке Фискалног савета које су дате на нацрт Фискалне стратегије из маја, оне су тек делимично укључене у ревидирану Фискалну стратегију.

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