



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**6. октобар 2023. године**

## **МИШЉЕЊЕ НА РЕВИДИРАНУ ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2024. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2025. И 2026. ГОДИНУ**

### **Резиме:**

**Ревидирана фискална стратегија предвиђа даље постепено уравнотежавање буџета – без већих (и потребних) реформи јавних финансија.** Најшири средњорочни циљеви Стратегије – фискални дефицит и јавни дуг – дефинисани су у добром смеру. Предвиђено је постепено смањивање дефицита с планираних 2,8% БДП-а у 2023. на 2,2% БДП-а у 2024, па на 1,5% БДП-а у 2025. и у 2026. години. Учешће јавног дуга у БДП-у требало би такође благо да се смањује – са 53,3% (крај 2023. године) на 50% (крај 2026. године). Влада јесте била у прилици да направи нешто одлучнији (и економски пожељнији) програм уравнотежавања буџета у средњем року, али се и овако дефинисани циљеви могу оценити као прихватљиви, јер је најважније да се из године у годину смањују буџетски дефицит и јавни дуг (у односу на БДП). Главна мањкавост Стратегије, међутим, је то што се њена амбиција у највећој мери овде завршава. Наиме, осим неспорне и Стратегијом препознате потребе за даљом фискалном стабилизацијом, Србија има и бројне друге аспекте јавних политика који нису довољно добро уређени: запосленост и зараде у јавном сектору; социјална политика; јавна и државна предузећа; одабир и управљање јавним инвестицијама; прекомерно загађење животне средине; просвета; здравство и друго. Стратегија ове проблеме не препознаје на одговарајући начин и не предвиђа конкретне реформе у поменутиим областима којима би се знатно унапредио квалитет живота грађана Србије.

**Кредibilitет Стратегије је низак, тј. ограничен је само на најопштије циљеве фискалне политике.** У последњих неколико година велики део фискалне политике у Србији не води се на предвидив и стратешки промишљен начин. Уместо тога, многе важне мере спроводе се без потребних анализа, јавне расправе, па чак и мимо стандардних буџетских процедура (за њихово финансирање обично се користи текућа буџетска резерва). Ово се добро види кад се Ревидирана стратегија (која је направљена у септембру) упореди с њеним Нацртом из маја 2023. године. Ту се у појединим сегментима могу уочити прилично велике разлике. Оне су углавном последица тога што је Влада у кратком периоду између две Стратегије усвојила читав низ важних мера које нису биле предвиђене ни Законом о буџету ни тек усвојеним Нацртом стратегије – нпр. ванредно повећање пензија и пољопривредних субвенција, па онда повећање акциза како би се део нових расхода компензовао. Заправо, већ дуже време постоји пракса да се Стратегијом кредибилно планирају само најшири фискални циљеви (нпр. величина буџетског дефицита). Међутим, економске политике које се воде унутар тако задатог оквира у доброј мери су подложне снажним променама „у ходу“ и самим тим су непредвидиве. Управљање јавним финансијама на овакав начин није добро – не само из угла кредибилитета Стратегије (што јесте веома важно), већ и због тога што се тако смањује квалитет домаћих економских политика. Смисао Фискалне стратегије је да се

њом на време препознају проблеми и потребе јавних финансија и у складу с тим дефинишу одговарајуће политике на основу темељних анализа. Ад хок мере које нису настале на овакав начин могу бити само редак изузетак у фискалној политици, а никако правило (као што се тренутно дешава у Србији). Такве мере обично су недовољно ефикасне и скупе и самим тим немају капацитет да трајно реше проблеме на чије решавање су усмерене.

**Нарасли социјални проблеми требало би да се решавају на систематски, трајан и фискално одговоран начин што Стратегија не препознаје.** Висока инфлација која је највише изражена у расту цена хране и енергије снажно погађа социјално најугроженије становнике Србије – који за ове производе одвајају највећи део својих примања. Влада, међутим, на овај горући проблем није у претходним годинама реаговала на одговарајући начин. Уместо да се трајно и систематски унапреди социјална политика, у пракси се прибегавало неселективним исплатама новца широким категоријама становништва (пензионери, деца, млади и друго). Фискални савет је више пута истицао да исплата новчане помоћи грађанима која не узима у обзир ниво њихове социјалне угрожености није оправдана мера социјалне политике и да би с овом праксом требало престати. Не само зато што средства добијају и они којима оваква помоћ није потребна, већ и зато што се једнократним мерама не може трајно побољшати животни стандард социјално угрожених грађана (што би требало да је основни циљ добре социјалне политике). Нажалост, ни нова Стратегија не доноси системска решења за актуелне проблеме у сфери социјалне заштите – што оцењујемо као један од њених највећих пропуста. Такође, Стратегијом се не планира ни системско реформисање опорезивања прихода од рада које би, између осталог, ишло у смеру повећања прогресивности и пореских ослобађања за издржаване чланове домаћинства. То би, да је у програму Владе, дало важан допринос смањењу неједнакости у Србији.

**Стратегија се не бави проблемом мањка стручних кадрова у државном сектору који прети да умањи квалитет јавних услуга.** Прошло је већ више од десет година откад је Стратегијом (за 2013. годину) било предвиђено уређење система зарада и запослености у јавном сектору – увођењем јединственог и објективног система зарада и одговарајућом систематизацијом радних места. Оно што се, међутим, десило у међувремену је то да је ова важна реформа из године у годину добијала све мањи значај у стратегијама, уместо конкретних циљева све више се сводила на општа места, а рокови за њену реализацију померани су све даље у будућност. Овакав приступ сад постаје нарочито опасан јер је врло вероватно да је лоше уређен систем зарада и запослености у јавном сектору почео озбиљно да негативно утиче на квалитет јавних услуга. Осетан пад ефикасности наплате ПДВ-а у 2023. могао би се повезати с огромним мањком кадрова у Пореској управи и платама које нису конкурентне тржишним. Слично се може рећи и за изузетно ниску реализацију јавних инвестиција у области заштите животне средине, али и за бројне друге активности у којима држава показује ниску ефикасност. Стога је веома важно да се реформа система запослености и зарада у јавном сектору поново врати у први план Владе. Уколико је било грешака у претходном приступу боље је то напокон признати и кренути у ову важну реформу испочетка, уместо да се њена реализација стално најављује и одлаже.

**Ни многе друге поменуте важне реформе јавног сектора нису кредибилне.** Реформа на коју се Стратегија позива већ на својој првој страни односи се на опште принципе управљања јавним финансијама. Наиме, ту је наведено да ће „окосницу одрживе фискалне политике у средњем року“ да чине фискална правила. У Стратегији се такође експлицитно наводи да је одступање од ових правила могуће једино „у случајевима природних катастрофа и екстерних шокова који утичу на угрожавање здравља људи, националне безбедности и значајан пад привредне активности“.

Међутим, фискална правила већ су прекршена ванредним повећањем пензија у октобру 2023. године. То се десило мање од годину дана од њиховог законског усвајања (и мало пре усвајања Ревидиране стратегије у којој се тврди да ће управо фискална правила чинити окосницу фискалне политике). Слично томе, у Стратегији се наводи да су јавне инвестиције „*област управљања јавним финансијама којој је озбиљно посвећена пажња и на чијем се унапређењу ради*“, што је касније испраћено информацијама о бројним процедуралним и организационим унапређењима у планирању и вођењу инвестиционих пројеката. Због тога је доста изненађујуће да је у Стратегији дат само укупан износ планираних јавних инвестиција у наредним годинама. Остало је непознато који су највећи инвестициони пројекти државе који ће се спроводити, по ком критеријуму су одабрани и колико се средстава за сваки од њих планира. Није објашњено ни зашто се јавне инвестиције смањују у периоду 2024-2026. на 6,7% БДП-а (у трогодишњем периоду пре тога износиле су у просеку 7,4% БДП-а). Из године у годину у Стратегији се понавља најава да ће се пронаћи решење за ЈП ПЕУ „Ресавица“. Међутим, и поред тога, ово решење још увек није пронађено, а Ресавица је, недавно усвојеним Ребалансом, добила чак и повећање субвенција које добија из буџета. Такође, наведено је да ће ЕПС и Србијагас наставити с праксом објављивања листе 20 највећих дужника на месечном нивоу. Међутим, Србијагас то не ради већ годину дана (на шта је Фискални савет скренуо пажњу и у Оцени нацрта Стратегије). Примера сличних овима који су наведени има много.

**Краткорочне макроекономске прогнозе из Стратегије претерано су оптимистичне.** У Ревидираној стратегији прогнозе привредног раста и инфлације у кратком и средњем року нису се промениле у односу на њен Нацрт. Раст БДП-а у 2024. прогнозира се на нивоу од 3,5%, након чега би се наставило његово постепено убрзавање до 4,3% у 2026. години. Кад је раст цена у питању, Стратегија предвиђа просечну инфлацију у 2024. од 4,9%, а затим њено даље успоравање на 3% у 2026. години. У садашњим околностима великих глобалних неизвесности средњорочне прогнозе требало би тумачити као индикативне и условне. Оне су свакако оствариве али ће то зависити од чиниоца који се не могу предвидети, па их је излишно даље коментарисати. Међутим, кад су прогнозе за 2024. у питању, оцењујемо да је приступ Владе требало да буде знатно конзервативнији. Иако ниједан исход тренутно није искључен, мало је вероватно да ће у 2024 доћи до снажног опоравка привредног раста какав Стратегија предвиђа. Раст БДП-а у првој половини 2023. износио је свега 1,3%, а и то је добрим делом било последица једнократних чинилаца попут опоравка пољопривреде од суше (раст пољопривреде од око 10%) и раста производње електричне енергије од око 15% (услед поређења с ниском базом из 2022. и повољне хидролошке ситуације због које је производња из хидроелектрана остварила раст од 40%). Услед тога, али и чињенице да ће 2024. вероватно бити још једна година успореног глобалног привредног раста, сматрамо да је било реалистичније да се прогнозира нешто нижи привредни раст у 2024, од нпр. 2,5-3%. Слично се може рећи и за очекивано снажно успоравање инфлације у 2024. години. Узимајући у обзир да ће до краја 2023. доћи до повећања акциза од 8%, до повећања цена електричне енергије и гаса (8 и 10%), али и то да ће се водити експанзивна фискална политика која подстиче раст цена (неселективна исплата средстава за децу и пензионере и друго) – сматрамо да је мало вероватно да ће у првој половини 2024. доћи до снажног успоравања инфлације. Без таквог успоравања инфлације у првој половини 2024, тешко је могуће да ће се просечна инфлација у тој години спустити на прогнозираних 4,9%. Сматрамо зато да би било реалистичније планирати просечну инфлацију у 2024. на нешто вишем нивоу, од нпр. око 6%.