



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ
ЗА 2023. ГОДИНУ**

5. септембар 2023. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ	3
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2023. ГОДИНУ	7
3. ОЦЕНА ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И НОВИХ ПОЛИТИКА КОЈЕ ДОНОСИ РЕБАЛАНС БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ	10
4. ОЦЕНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2023. ГОДИНУ	16
5. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2023. ГОДИНУ	26

1. Резиме

Иако предложени ребаланс предвиђа умерено смањење буџетског дефицита (са 3,3 на 2,8% БДП-а), његова главна одлика су нове и снажне расходне мере. Текућу, 2023. годину обележавају висока инфлација и низак привредни раст због чега је економски веома изазовна. Међутим, упркос неповољном макроекономском окружењу, фискални трендови у 2023. били су релативно добри и знатно повољнији од очекивања. Блага зима, глобални пад цене енергената и повећана производња ЕПС-а довели су до тога да се буџетски трошкови за финансирање урушеног домаћег енергетског сектора готово преполове у односу на план. Глобални пад цене енергената искоришћен је и за то да Влада у марту 2023. укине ранију одлуку о привременом умањењу акциза на нафтне деривате – што је утицало на повећање ових јавних прихода знатно изнад плана. Такође, у 2023. је наплаћен неочекивано велики порез на добит, будући да су поједини сегменти привреде имали у 2022. рекордан профит (НИС је нпр. у 2022. остварио добит која је преко шест пута већа од просека из претходне три године). Промене на јавним приходима и јавним расходима резултирале би, да нема ребаланса, снажним и пожељним умањењем фискалног дефицита с планираних 3,3% БДП-а на испод 1,5% БДП-а, тј. смањиле би задуживање земље за око 1,3 млрд евра у односу на првобитни буџетски план. Међутим, Влада је уместо тога ребалансом увела нове и снажне расходне мере чиме су фискални дефицит и задуживање државе готово враћени на првобитно планирани ниво. Главне од тих мера су: 1) повећање субвенција за пољопривреду, 2) ванредно повећање пензија, 3) повећање зарада за запослене у образовању и делу здравства и 3) једнократна исплата 10.000 динара за свако дете до 16 година старости.

Добра стране предложеног ребаланса је то што се основни фискални токови ипак нису отргли контроли. Планирани буџетски дефицит од 2,8% БДП-а јесте неспорно висок, нарочито узимајући у обзир да је фискалним правилима предвиђено да циљани фискални дефицит Србије (са садашњим нивоом јавног дуга) износи испод 1,5% БДП-а. Међутим, планирани дефицит се, објективно гледано, ипак не може оценити као алармантан. Наиме, тачно је да он непосредно води повећању јавног дуга у 2023. од скоро 2 млрд евра, што јесте лоше – али ће БДП (у еврима) због високе инфлације и стабилног девизног курса имати у 2023. још бржи раст. Због тога се учешће јавног дуга у односу на БДП неће повећати чак и с овако великим буџетским дефицитом (заправо благо ће се умањити). Добра страна планираног ребаланса је то што је кредибилно планиран, тј. не постоји приметан ризик да ће јавни приходи подбацити, а јавни расходи пребацити план. Напротив, врло је могуће да су неки расходи, попут расхода за набавку робе и услуга, „пребуџетирани“ – што значи да би фискални дефицит у 2023. лако могао да буде нижи од планираних 2,8% БДП-а. На крају, начелно је добро и то што се задржавају веома висока издвајања за јавне инвестиције које ће на нивоу опште државе (укључујући локалну самоуправу и друге сегменте државе ван републичког буџета) износити преко 7% БДП-а. Овде ипак скрећемо пажњу на још увек неразјашњена питања избора приоритетних пројеката о чему је Фискални савет већ писао у више наврата.

Предложени ребаланс, међутим, доноси више економски лоших и упитних промена. На почетку текста већ смо скренули пажњу на једну од основних замерки на предложени ребаланс. Та замерка се односи на то што није искоришћена добра прилика да се фискални дефицит смањи на испод 1,5% БДП-а, чиме би се знатно смањило задуживање земље и јавне финансије увеле у мирније воде. Уз то, велики и додатни проблем с новим расходним мерама које доноси ребаланс јесте то што оне нису економски ефикасне и социјално оправдане – па не пружају добар одговор на изазове кроз које тренутно пролази домаћа економија. Због тога се стиче утисак да су нове мере

дизајниране по ад-хок принципу, без неопходних економских анализа о њиховој сврсисходности (које нигде нису јавно показане).

Проблеми у пољопривреди нису на време препознати, а решења која се сада нуде су скупа и упитне ефикасности. У последњих неколико година цене инпута за пољопривредну производњу снажно су порасле, а Влада је, притиснута другим проблемима, упоредо доносила одређене мере које су додатно оптерећивали овај сектор (забрана извоза појединих пољопривредних производа током 2022. и дела 2023, предуго замрзавање продајних цена основних животињних намирница у циљу контроле инфлације). Међутим, уместо да се проблеми пољопривреде на време препознају и онда темељном анализом дође до добрих решења за њих – Влада је напречац донела скупе нове мере и то под притиском ескалације протеста пољопривредника. Тако су повећана директна давања по хектару с 9.000 на 18.000 динара, премије за млеко с 15 на 19 динара по литру и подстицаји за квалитетне приплодне млечне краве са 30.000 на 40.000 динара по грлу – што је повећало буџетске субвенције за пољопривреду у 2023. (али и наредним годинама) за око 250 млн евра. Уз то, договорене су и мере које ће ступити на снагу од јануара 2024, што ће додатно утицати на раст будућих буџетских расхода (нпр. подизање лимита за добијање субвенција по хектару са 20 на 100 хектара). Најскупље и најпроблематичније нове мере односе се управо на повећање давања (и ублажавање критеријума) за субвенције по хектару. Пошто износ ових субвенција није условљен оствареном производњом, он не делује подстицајно на повећање ефикасности и не решава ниједан од структурних проблема домаће пољопривреде. Кључна уска грла која постоје у овом систему јесу недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт, заостала механизација, слаба техничко-технолошка опремљеност, проблеми у дистрибуцији и друго – што је Влада одавно сама препознала (Стратегија развоја пољопривреде и руралног развоја Србије за период 2014-2024. године). Међутим, уместо да напоскон почне озбиљна реформа овог система, Влада се определила да нарасле проблеме пољопривреде решава „на брзину“, скупим и превазиђеним инструментима.

Ванредним и арбитрарним повећањем пензија прекршена су законски дефинисана фискална правила, што је веома опасно. Пензије су (уз плате у јавном сектору) убедљиво највећи буџетски расход. Због тога је њихова усклађеност с могућношћу привреде да их финансира кључна за одрживост читавих јавних финансија. Проблеми који могу настати услед произвољних повећања пензија најбоље се могу илустровати епизодом из 2008. кад је економски неоправдано повећање пензија практично урушило јавне финансије Србије (укупно повећање у тој години било је номинално преко 35%, а реално, тј. кориговано за инфлацију, скоро 25%). У годинама које су следиле, пензије су зато биле привремено умањене, имале су периоде замрзавања и спорог повећавања, док се њихов износ напоскон није вратио на економски одржив ниво. То болно прилагођавање омогућило је Влади да крајем 2022. одреди добру формулу индексације пензија (у складу с објективним привредним кретањима) и та формула уврштена је у законски дефинисана фискална правила. Изгледало је тада да је напоскон научена важна лекција о управљању јавним финансијама и да је Србија ушла у групу уређених земаља које имају објективну и предвидиву формулу за повећање пензија. Међутим, није прошло ни годину дана од усвајања Закона, а пензије су сад поново ванредно повећане по потпуно произвољном критеријуму – тј. без утемељења у привредним кретањима. Тачно је да њихово ванредно повећање од 5,5% није исте величине као што су била ванредна повећања из 2008, због чега то овај пут не може да уруши јавне финансије. Међутим, ово повећање неспорно представља веома опасан преседан. Такође, шаље се и лоша порука о кредибилитету државних политика јер је Влада одлучила да прекрши Закон који је недавно сама прописала.

Наставља се с веома лошом праксом неселективних новчаних исплата одређеним групама становника. Ребалансом је предвиђено да се из буџета исплати око 100 млн евра на име новчаних давања од 10.000 динара за свако дете до 16 година старости (што би требало да се реализује крајем септембра 2023. године). Новац ће бити уплаћен мајкама или самохраним очевима. Фискални савет је већ небројено пута упозоравао на лошу праксу која је успостављена с избијањем здравствене кризе у 2020. години – да се социјална политика води преко једнократних и неселективних новчаних давања становништву. Критеријум за исплату новчане помоћи који се веже искључиво за старосну доб социјално је неутемељен и самим тим неприхватљив. Једини исправан основ за доделу новчане помоћи грађанима је степен њихове социјалне угрожености и то кроз трајне и уређене канале редовних социјалних давања – који су у Србији у доброј мери запостављени. Притом, требало би имати у виду и то да су грађани Србије услед исплате оваквих, економски и социјално неоправданих видова новчане подршке од 2020. већ задужени за око 2 млрд евра и то по веома високим каматним стопама (које се тренутно крећу око 7%).

Нове расходне мере неће се финансирати само задуживањем земље већ и повећањем пореза. Повећање одређених јавних расхода крајем године ребалансом буџета постала је већ уобичајена пракса у Србији. На пример, прошле године се највећи део ванредног повећања буџетских расхода односио на покривање губитака јавних предузећа из енергетског сектора (Србијагас и ЕПС). Међутим, за разлику од претходних година кад су јавни расходи углавном повећавани једнократно, овај пут се ребалансом предвиђају и велике расходне мере које су трајне. Ванредно повећање пензија и пољопривредних субвенција представљају стечено право које ће наставити да дугорочно оптерећује јавне финансије Србије и након завршетка 2023. године. С тим у вези, Влада се у договору с ММФ-ом званично обавезала да ће ове трајне расходе да компензује другим трајним мерама фискалне политике. Конкретна мера која је договорена и која се уводи овим ребалансом је ванредно повећање акцизне стопе на све акцизне производе од 8% које ће ступити на снагу од октобра 2023. године.

Нове економске мере које доноси ребаланс нису примерене економским проблемима с којима се суочава Србија. Као што смо поменули, главни макроекономски изазови с којима се Србија суочава у 2023. јесу висока инфлација и низак привредни раст. Притом, посебан проблем с високом инфлацијом је то што су највише поскупели храна и енергија. Оваква структура инфлације нарочито угрожава најсиромашније грађане Србије који на ове производе издвајају највећи део својих прихода. Стога би у таквим околностима било оправдано да Влада своје економске политике води у смеру што веће подршке грађанима који су објективно социјално угрожени, као и да по могућности спроводи мере за подстицај привредног раста (што би на пример могло да буде одређено пореско растерећење). Међутим, мере које доноси ребаланс ни изблиза нису тако усмерене, а у неким случајевима су чак и контрапродуктивне. Подела новца свим грађанима одређеног узраста (и то из задуживања) не само што је по дефиницији расипна и лоше таргетирана социјална политика, већ она економски делује инфлаторно. Због тога је њен крајњи утицај на социјално најугроженије сегменте становништва у најмању руку упитан. Слично се може рећи и за предвиђено повећање акциза. Оно не само што по својој природи има рецесиван утицај на привреду, већ и непосредно доводи до раста цена – што онда директно смањује животни стандард грађана Србије.

Пад наплате ПДВ-а је забрињавајући јер може да наговести озбиљне структурне проблеме у функционисању Пореске управе. Једина значајнија ставка јавних прихода која је ребалансом умањена у односу на првобитни буџетски план је наплата ПДВ-а – и то за преко 40 млрд динара. Разлог за ову промену је ниска наплата

ПДВ-а од почетка 2023. године. Овај пад нарочито изненађује узимајући у обзир да је у 2023. инфлација премашила очекивања, што утиче на повећања наплате ПДВ-а у односу на план. Дакле, за дати ниво потрошње, пореска администрација Србије ове године није успела да наплати исти износ ПДВ прихода као у претходних неколико година. Овај негативан исход заправо и није претерано изненађење имајући у виду дугогодишње осипање људских капацитета у Пореској управи. Због тога пореска администрација очигледно више није у стању да се једнако ефикасно избори са покушајима ПДВ утаја као у претходним годинама (које су сад вероватно биле додатно изражене у условима привредног успоравања). Фискални савет одавно упозорава Владу на озбиљан проблем мањка запослених у Пореској управи (не спорећи то да је у погледу дигитализације и техничке опремљености ове установе било напретка током претходних година). Број пореских инспектора и запослених у администрацији ове установе далеко је мањи у односу на упоредиве државе, с лошијом старосном структуром и тенденцијом сталног погоршавања. Због тога пад у наплати ПДВ-а у 2023. представља јасно упозорење и позив Влади да се напokon ухвати у коштац с овим проблемом, тј. да ојача људске ресурсе којима располаже Пореска управа, јер је то једна од најважнијих институција за успешно функционисање читавог система јавних финансија.

Предложени ребаланс пати од већ уобичајеног мањка транспарентности. Као и у претходним годинама ни нови ребаланс не доноси потребна објашњења за важне промене у структури буџетских расхода. На пример, није објашњено зашто се трансфери Граду Београду за изградњу метроа смањују чак за осам пута у односу на првобитни буџетски план (с 30 на 4 млрд динара). Није наведен ни разлог због ког се државни расходи за експропријацију смањују за око 30% (с 18,6 на 13,2 млрд динара), тј. који конкретно пројекти касне и због чега. С друге стране, није образложено зашто су трошкови изградње спортских стадиона сад порасли за око 5 млрд. Остао је неразјашњен раст субвенција путарским предузећима од 60% (с непуних 20 на готово 32 млрд динара). То би требало објаснити нарочито имајући у виду да су на проблеме у пословању ових предузећа раније указивали и поједини представници Владе (бивше Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре). За један веома значајан државни програм – заштиту енергетски угроженог купца – средства су ребалансом преполовљена (с 4 на 2 млрд динара). Сматрамо да је потребно објашњење због чега се овај важан програм неуспешно реализује. Буџетска издвајања за ЈП Ресавицу расту, иако је Влада још пре три године (Фискална стратегија) навела да је уз подршку Светске банке дефинисала акциони план за решавање судбине овог предузеће који ће смањити буџетске трошкове (затварање економски неодрживих рудника, рационализација броја запослених и друго).

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2023. ГОДИНУ

Ребаланс буџета углавном не доноси значајније промене у очекиваним кретањима значајнијих макроекономских индикатора у односу на раније прогнозе. Главна макроекономска кретања која обележавају 2023. јесу релативно низак привредни раст и висока инфлација. У првој половини године међугодишњи раст БДП-а био је 1,3%, док је просечна инфлација у првих седам месеци била 14,9%. Влада је у прогнозама коришћеним за израду ребаланса предвидела да ће до краја 2023. привредни раст знатно да се убрза и успори инфлација. Прогноза привредног раста на нивоу читаве године износи 2,5% и она је заправо задржана непромењеном као у претходним званичним документима Владе (Фискална стратегија из маја 2023. и пројекције из иницијалног буџета с краја 2022. године). Просечна међугодишња инфлације у 2023. процењена је на 12,5%, што је непромењена прогноза у односу на недавно усвојену Фискалну стратегију и нешто је изнад прогнозе која је коришћена за израду буџета (11,1%). Прогнозе кретања показатеља међународне размене забележиле су осетније промене од привредног раста и инфлације, будући да је у првих шест месеци 2023. дошло до смањење дефицита Србије у спољнотрговинској размени робе и услуга за преко 60% у односу на претходну годину. Због тога је прогнозиран дефицит текућег рачуна платног биланса умањен с првобитно прогнозираних 8,5% БДП-а на 2,9% БДП-а у ребалансу.

Оцењујемо да су прогнозе раста БДП-а и инфлације умерено оптимистичне, али то неће имати битног утицаја на јавне финансије. Бројни чиниоци из домаћег и међународног економског окружења указују да је стопа раста БДП-а од 2,5% благо оптимистична, те да би раст БДП у 2023. години могао бити нешто нижи (ближи 2,0%). Кад посматрамо општи ниво цена, снажан пад инфлације током јуна и јула пружа могућност да инфлација заиста буде спуштена на просечну међугодишњу вредност од 12,5% до краја године, како је предвиђено ребалансом. Међутим, повећање акциза до ког ће доћи у октобру и најављени раст цена енергената у новембру (електрична енергија, гас) успориће даљи пад инфлације и достизање зацртаног нивоа. Сматрамо због тога реалнијим да ће просечна међугодишња инфлација током 2023. бити ближа 13%. Будући да већа инфлација и нижи привредни раст делују у супротном смеру на јавне приходе, њихово евентуално одступање од пројекција из ребаланса не би требало да има приметан утицај на укупне буџетске приходе.

Претпостављени раст БДП-а у 2023. захтева знатно убрзање привредне активности до краја године, које се можда неће десити у очекиваном обиму. Србија је у првој половини 2023. остварила скромне међугодишње стопе од 0,9% у првом, односно 1,7% у другом кварталу. Влада својом проценом годишњег раста имплицитно претпоставља доста снажно убрзање привредне активности у остатку године. Конкретно, да би се достигао зацртани циљ од 2,5%, неопходно је снажно побољшање садашњих привредних трендова – два преостала квартала до краја године морају имати стопе раста од око 3,7% у просеку, што представља неубичајено велику промену. Нижи привредни раст од тога у трећем и четвртном кварталу утицао би на то да и укупан раст БДП у 2023. буде испод садашње прогнозе. Из тог разлога, процена привредног раста је могла бити конзервативнија. На сличан закључак упућују и прогнозе раста БДП-а Србије у 2023. које имају релевантне међународне институције (ММФ, Европска комисија и други), будући да се оне крећу око 2%

Поједине компоненте БДП-а током ове године бележе битно другачији тренд од очекиваног, те је у самој структури БДП-а дошло до корекција у прогнозама. Делатности које су у другом кварталу 2023. забележиле неочекивано висок раст јесу пољопривреда и грађевинарство. Интензивнији раст у тим сегментима привреде

узроковао је померање очекивања везаних за њихов годишњи раст навише. Влада је у том смеру и кориговала своје процене – раст пољопривреде са 7% на 10% и раст грађевинарства са 1% на 8,5%. Са друге стране, сектори са већим уделом у БДП-у (услуге, индустрија) суочили су се са слабијим растом у првој половини 2023. године. Раст услужног сектора (чак и кад се урачунају брзорастуће делатности информисања и комуникација и стручне, научне, иновационе и техничке услуге), спорији је од иницијално зацртаног, а прерађивачка индустрија је у првих седам месеци 2023. опала за 0,7%. Чинилац који такође повлачи очекивања привредног раста наниже је стагнација нето пореза (изворни буџет предвидео раст од 3%, ребаланс очекује 0,5%).

Стопа раста БДП-а у 2023. била би нижа да није дошло до опоравка пољопривреде од суше из 2022, што би требало узети у обзир у анализама. Удео пољопривреде у бруто додатној вредности привреде Србије релативно је велики. Он се годинама уназад креће око 7%, што је двоструко више од просека земаља ЦИЕ и четири пута више од просека ЕУ. Стога, годишња колебања у расту пољопривреде далеко снажније делују на раст БДП-а Србије него што је случај с тим државама. У 2022. пољопривредна производња Србије је, услед суше, имала пад од 8%, чиме је постављена ниска основа с које посматрамо раст тог сектора у 2023. години. Пошто се у 2023. остварује просечна пољопривредна сезона (тачније мало боља од просека), то је довело до релативно високог међугодишњег раста пољопривреде од око 10%. Дакле, чак и у случају да се у 2023. оствари прогнозирани раст БДП-а од 2,5%, стварни темпо раста највећег дела привреде (тј. БДП-а без пољопривреде) је нижи од тога и износи испод 2%. То би свакако требало имати у виду приликом оцене привредних кретања у 2023. и израде прогноза за наредну годину (у којој не може да се рачуна на исти раст пољопривреде као у 2023. години).

Инфлација у Србији је на тренду успоравања, али је и даље висока. Раст потрошачких цена у Србији је након вишемесечног успона достигао свој максимум у марту ове године (16,1%), да би са тог нивоа у наредним месецима постепено опадао. Тај пад се, међутим, одвијао релативно умереним темпом, па је (међугодишњи) раст цена у периоду иза нас из месеца у месец и даље био прилично снажан, а инфлација се у јулу ове године спустила на и даље високих 12,5%. У предстојећим месецима ће по свему судећи раст цена наставити да успорава, што очекује и Министарство финансија, које је у образложењу ребаланса просечну годишњу инфлацију за 2023. годину пројектује на нивоу од 12,5%. То конкретно значи да ће по пројекцијама Министарства међугодишња инфлација у периоду август-децембар 2023. у просеку да износи око 9% (у односу на 14,9% колико је износила у првих седам месеци ове године). Ова пројекција се може сматрати благо оптимистичном. Она имплицира да ће се садашњи тренд пада инфлације (који је започео од априла) неспутано наставити до краја године са сличним интензитетом. Иако није искључено да ће управо то да се деси, сценарио из пројекција Министарства финансија оцењујемо ипак као мање вероватан – пре свега због тога што су за наредни период најављене мере које ће извршити притисак на раст цена. Реч је о повећању акциза од 8% које ће ступити на снагу од октобра, а затим и повећању цена струје (за 8%) и гаса (до 10%) у новембру. С обзиром на инфлаторне ефекте тих мера, сматрамо да је вероватније да ће просечна инфлација у 2023. бити нешто већа од очекиваних 12,5%, тј. ближа стопи од 13%.

Висока инфлација представља озбиљан проблем који захтева обазриву и таргетирану фискалну политику, а не неселективно дељење новца грађанима. Посебан проблем високе инфлације је то што она највише погађа социјално угрожене сегменте становништва. Наиме, главни чиниоци који стоје иза високог раста инфлације у Србији су вртоглав раст цена хране и енергената. То онда највише угрожава сиромашне грађане Србије који за те производе издвајају највећи део својих прихода. Другим

речима, ако је за просечног грађанина Србије инфлација у јулу била 12,5%, за најрањивије сегменте друштва она је била ближа 20% јер је њихова структура потрошње више упућена на производе који сад имају највећи раст цена. Зато би оправдана фискална политика била да смањује укупну државну потрошњу (јер то делује дезинфлаторно) као и да циљано помаже социјално најугроженијим грађанима. То нажалост није случај с предложеним ребалансом. Он предвиђа нове велике расходне политике, а мере које би требало да имају социјалну димензију потпуно су нетаргетиране и веома лоше дизајниране. Тако ће нпр. 20.000 динара добити богата породица с двоје деце, а стварно сиромашна породица која не испуњава услов одговарајуће старосне доби неће добити никакву помоћ. Што је још горе, овакве мере заправо делује инфлаторно на економију тако да би на крају лако могле да се покажу као контрапродуктивне из угла социјално угрожених грађана Србије.

У овој години ће доћи до смањења текућег дефицита платног биланса у односу на претходну. Министарство финансија је у образложењу ребаланса за 2023. годину знатно кориговало своју прогнозу за овогодишњи текући дефицит – са 8,5% из првобитног буџета на 2,9% БДП-а. Главна корекција направљена је умањењем прогнозе увоза, док прогноза извоза није значајније промењена. Оваква корекција је очекивана имајући у виду да је у протеклом периоду дошло до снажног пада цена гаса и електричне енергије на глобалним тржиштима, али и то да је смањен обим набавке енергената из иностранства приметно у односу на претходну годину (услед блаже зиме и опоравка производње у ЕПС-у). Уз то, у првих седам месеци ове године забележен је осетан пад вредности увоза и код других добара (кокс и нафтни деривати, хемијски производи) – делимично због што су пале цене тих производа, а делом и због мањег физичког обима увоза. Имајући у виду изнад побројане разлоге, корекцију увоза и текућег дефицита надоле оцењујемо као оправдану.

3. ОЦЕНА ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И НОВИХ ПОЛИТИКА КОЈЕ ДОНОСИ РЕБАЛАНС БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ

Ребаланс републичког буџета предвиђа благо умањење фискалног дефицита, на 2,8% БДП-а, односно 227 млрд динара. Овај ниво дефицита представља смањење за 0,5 п.п. БДП (36 млрд динара) у поређењу са првобитним буџетским планом од 3,3% БДП-а (264 млрд динара). Иако се планирани дефицит смањује, нови план Владе доноси нове велике расходне мере и тиме повећање трошења републичког нивоа власти. Од нових мера, најважније су оне које је Влада већ најавила почетком јуна 2023. године (увећање пензија и плата за део запослених у здравству и просвети, једнократна помоћ младима до 16 година), као и повећање субвенција за пољопривреду, такође већ најављено (у мају ове године), али их овај ребаланс сада формално уводи у план јавних финансија. С друге стране, расходи предвиђени као помоћ енергетским предузећима умањени су за око 40% у односу на план из буџета, што је први пут да се планирана потрошња на енергетска предузећа коригује наниже од како је почела енергетска криза. Нето промена на расходној страни јесте увећање расхода за 0,3% БДП-а, односно 24 млрд динара. На приходној страни предвиђен је још снажнији раст, за 0,7% БДП-а, односно 60 млрд динара. Ефекат на крајњи резултат Републике јесте умањење фискалног дефицита за 36 млрд динара. Генерално, приходи и расходи у ребалансу пројектовани су кредибилно, чак је на расходима остављен вероватно нешто већи простор него што износе објективне потребе, тј. расходи су благо пребуџетирани и очекујемо да би до краја године могле бити остварене уштеде по том основу.

Упркос увођењу нових расходних мера, дефицит Републике смањује се захваљујући расту укупних јавних прихода и смањењу издатака за енергетику. Снажан раст јавних прихода је главни разлог због ког је могуће да се уведу велике и скупе расходне мере, а да се дефицит не повећа, већ напротив, да се умањи у односу на буџет. На нивоу Републике укупни приходи расту за 60 млрд динара. Иза овог повећања стоји раст од 105 млрд динара на порезу на добит, акцизама и непореским приходима, али и умањење прихода од ПДВ-а за 42 млрд динара (по свој прилици због пада ефикасности наплате). На страни расхода, помоћ енергетским предузећима умањена је у односу на првобитне буџетске планове за 42 млрд динара (позиција *набавка финансијске имовине*), што је последица неколико важних промена на тржишту енергената – увећане су домаће цене струје и гаса (директно увећава приходе енергетских предузећа), опале су међународне цене енергената (умањује трошкове увоза енергената), зима је била блажа, а ЕПС је успео да опорави део своје производње.

Ребаланс републичког нивоа власти имплицира да ће на нивоу опште државе у 2023. бити остварен дефицит идентичан републичком (2,8% БДП-а). Општа држава састоји се из републичког нивоа власти, локалног нивоа власти, фондова обавезног социјалног осигурања и ЈП ПUTEВА Србије. Далеко највећи део опште државе чини Република, тако да фискални резултат Републике има одлучујући ефекат на фискални резултат целе опште државе. Међутим, неки важни приходи (и расходи) по дефиницији су изван републичких планова, али овде их ипак наводимо због њиховог утицаја на Ребаланс и значаја за целокупне јавне финансије земље. То се првенствено односи на доприносе, који су формално приход фондова обавезног социјалног осигурања. Услед кретања на тржишту рада која су била боља од очекиваних (раст масе зарада 19% уместо првобитно предвиђених 15%), наплата доприноса у 2023. години иде знатно боље од првобитних планова и процењујемо да ће бити наплаћени у износу који је око 45 млрд већи од износа предвиђеног у оригиналним фискалним плановима за 2023. годину. Овај раст доприноса омогућиће да трансфери Републике фондовима обавезног социјалног осигурања буду мањи за 17 млрд динара (што је приказано у Ребалансу). Такође,

омогућиће исплату увећаних пензија из ПИО фонда за око 7 млрд динара у 2023, исплату из РФЗО-а за увећане плате делу здравствених радника (за непуне 2 млрд динара), као и раст робе и услуге и капиталних инвестиција у сектору здравства, укупно за преко 15 млрд динара. Нето ефекат ових промена на приходима и расходима на фискални резултат опште државе биће неутралан, тј. дефицит опште државе и Републике биће врло блиски (око 2,8% БДП-а), док ће остали нивои власти у збиру забележити избалансиран резултат.

Планирани фискални дефицит је поприлично висок, али то ипак не значи да су се фискална кретања отргла контроли. Фискални дефицит од 2,8% БДП и даље је прилично висок за Србију, али ребаланс ипак доноси унапређење у односу на првобитни план, који је предвиђао мањак у буџету од 3,3% БДП. Непосредна корист од умањења планираног дефицита је то што омогућава нешто брже обарање јавног дуга него што се очекивало. Претходне пројекције Министарства финансија и Фискалног савета указивале су на то да ће се релативна задуженост земље у овој години смањити са 55,6% на око 54% БДП, док измењени буџетски план сугерише да ће јавни дуг највероватније износити нешто преко 53% БДП на крају 2023. То је свакако пожељан тренд, имајући у виду снажан раст каматних стопа на глобалном нивоу, који се већ прелио на оштро погоршање услова задуживања Србије и повећање буџетских издатака за камате. Додуше, важно је напоменути да је повољније кретање јавног дуга у односу на БДП у великој мери последица високе инфлације у условима готово фиксног девизног курса. Наиме, иако бележимо релативно велики пораст дуга у апсолутном износу (у првој половини 2023. за готово 2,5 млрд евра), номинални БДП расте још брже, што доприноси паду задужености земље кад се изрази у процентима БДП. Да није реч о алармантно великом планираном дефициту говори и то што се ове године очекује сличан фискални резултат и у другим земљама Централне и Источне Европе. Према пролећним прогнозама Европске комисије, предвиђало се да ће просечан дефицит у региону ЦИЕ у 2023. бити око 3,7% БДП. Међутим, постоје чврсте индиције да су овогодишња фискална кретања била боља од очекиваних у целом региону, због чега би просечан дефицит врло лако могао да буде испод 3% БДП – дакле, слично као што се планира у Србији.

Постојала је добра прилика да дефицит у 2023. буде упола мањи од нивоа који се планира ребалансом, што би било економски оправдано. Већ почетна фискална позиција с које се ушло у 2023. била је боља него што се чинило приликом израде првобитног буџета – Србија је прошлу годину завршила с дефицитом од 3,2% БДП, уместо планираних 3,8%. Поред тога, првобитни буџетски оквир за 2023. био је конзервативно планиран, а убрзо је постало јасно и да ће буџетска подршка ЕПС-у и Србијасу бити готово упола мања него што се планирало услед претходно побројаних чинилаца који су допринели стабилизацији пословања ових предузећа. Наплата јавних прихода такође је позитивно изненадила, а нарочито неочекивано велики порез на добит, приходи од акциза (делом захваљујући укидању мере о привременом умањењу акциза на нафтне деривате у марту ове године), као и доприноси за обавезно социјално осигурање због повољних трендова на тржишту рада. Ове промене на приходној и расходној страни буџета омогућиле би снажно умањење дефицита у овој години с планираних 3,3% БДП на испод 1,5% БДП. Издвајамо два главна разлога због којих оцењујемо да је економски било пожељно прихватити неочекивана фискална побољшања и циљати мањи дефицит у 2023. Пре свега, то би директно умањило потребе за задуживањем земље за око 1,3 млрд евра у односу на првобитни план финансирања буџета. Србија је и даље натпросечно задужена земља у поређењу са земљама ЦИЕ,¹ при чему се задужујемо по каматној стопи која је за око 30% већа од просечне у региону. Кад

¹ Јавни дуг Србије је на крају 2022. године износио 55,6% БДП, док је просечна задуженост у земљама Централне и Источне Европе износила 48,3% БДП.

се томе придода и глобално погоршање услова задуживања, сматрамо да је непланиране фискалне уштеде приоритетно требало користити за додатно умањење јавног дуга. Други разлог је то што би рестриктивнија фискална политика пружила важан допринос сузбијању веома високе инфлације, по којој је Србија тренутно међу негативним рекордима у Европи.

Међутим, ребалансом се уводе нове расходне мере којима се планирани дефицит и задуживање земље враћају скоро на првобитни ниво. Највеће промене које доноси ребаланс углавном представљају само формализовање мера које је Влада најављивала и/или усвајала у претходним месецима, и Фискални савет их је већ оценио у свом мишљењу на нацрт Фискалне стратегије у периоду 2024-2026. из јуна ове године. Буџетски најиздашније и економски најважније од тих мера су: 1) повећање субвенција за пољопривреду, 2) ванредно повећање пензија, 3) повећање зарада за запослене у образовању и делу здравства и 4) једнократна исплата 10.000 динара за свако дете до 16 година старости. Укупан фискални трошак ових мера на годишњем нивоу процењујемо на око 800 млн евра или 1,2% БДП, а изузев последње, која је једнократни буџетски издатак у 2023. години, остале мере су структурне по природи и трајно ће повећати јавне расходе у наредним годинама.

Предложене мере за повећање јавних расхода оцењујемо као проблематичне, како из формалних тако и суштински економских разлога. Поред тога што је пропуштена прилика да се дефицит у овој години спусти на испод 1,5% БДП, што би суштински означило и стабилизацију јавних финансија Србије, постоје и други разлози због којих главне промене које доноси ребаланс оцењујемо као проблематичне. У формалном смислу, спорно је то што су нове расходне мере уведене мимо стандардних буџетских процедура, на основу дискреционих одлука државних званичника, чиме је вођење фискалне политике измештено из уређеног система за управљање јавним финансијама. Игнорисање законски дефинисаног буџетског процеса постало је већ озбиљан проблем јавних финансија Србије, зато што се прескакањем прописаних процедура повећава ризик да мере које се предузимају неће адекватно одговорити на најважније потребе друштва. Фискални савет оцењује да је то управо случај с новим расходним мерама, које су по свему судећи ад хок донете, с обзиром на то да о њима уопште није било речи у Фискалној стратегији за период 2024-2026. коју је Влада недавно усвојила. Наиме, наше анализе показују да ове мере нису економски ефикасне и социјално одговорне, као и да не представљају адекватан одговор фискалне политике на највеће изазове с којима се тренутно суочава српска економија – пре свих на низак привредни раст и високу инфлацију и њене социо-економске последице.

Интервенција државе у сектору пољопривреде је окаснела, а усвојено решење је фискално скупо и недовољно ефикасно. Пољопривредни произвођачи су већ неколико година били изложени снажном расту цена производних инпута (нпр. енергената и минералних ђубрива), при чему је и Влада усвајала неке мере које су додатно оптерећивале овај сектор – попут забране извоза појединих пољопривредних производа у 2022. и делу ове године и предугог замрзавања цена основних животних намирница у циљу сузбијања инфлације. Уместо да се крене у сусрет овим проблемима и свеобухватним анализама осмисле решења за проблеме с којима се суочава домаћа пољопривреда, Влада је тек под притиском протеста пољопривредника на пречац донела нове, фискално доста скупе мере које ће коштати буџет преко 250 млн евра годишње. Наиме, повећана су директна давања по хектару с 9.000 на 18.000 динара, премије за млеко с 15 на 19 динара по литру и подстицаји за квалитетне приплодне млечне краве са

30.000 на 40.000 динара по грлу.² У економском смислу најспорнија мера је повећање и ублажавање критеријума за добијање субвенција по хектару, која је уједно и најскупља. На овај начин Србија наставља лошу политику субвенционисања фиксних фактора производње у пољопривреди, која има ограничен утицај на повећање продуктивности сектора јер не решава најважнија уска грла домаће пољопривреде – недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт, заостала механизација, слаба техничко-технолошка опремљеност, проблеми у дистрибуцији и др. Ови недостаци нису непознаница ни за Владу, али уместо да се благовремено отпочне озбиљна реформа система подстицаја, определила се да нарасле проблеме пољопривреде решава „на брзину“ и то превазиђеним финансијским инструментима.

Ванредним и арбитражним повећањем пензија прекршено је тек усвојено фискално правило, што представља опасан преседан. Пензије и плате запослених у јавном сектору су убедљиво највећи расходи буџета, због чега од њихове контроле суштински зависи фискална позиција земље и одрживост читавих јавних финансија. Управо због тога Влада је крајем 2022. године усвојила ново фискално правило за индексацију пензија, које има чврсто упориште у објективним економским критеријумима – оствареном привредном расту и инфлацији. Међутим, није прошло ни годину дана од усвајања измена Закона о буџетском систему, а предложеним ребалансом пензије се поново ванредно повећавају на произвољан начин. Анализе Фискалног савета потврђују да трошак ванредног повећања пензија за 5,5% од октобра, који процењујемо на око 350 млн евра годишње, неће непосредно угрозити одрживост јавних финансија Србије. Међутим, реч је о опасном преседану који доводи у питање кредибилитет фискалних правила и генерално јавних политика, будући да је Влада одлучила да их прекрши већ у првој години од почетка њихове примене. Сличну оцену изнео је и Међународни монетарни фонд у јулском извештају о првој ревизији текућег аранжмана из предострожности, нагласивши да је за кредибилитет фискалних правила пресудно важно да се Влада убудуће уздржи од арбитражних повећања пензија мимо законом дефинисане формуле.

Ребалансом се наставља лоша пракса новчане подршке паушално одређеним групама становника, независно од њиховог материјалног положаја. Фискални савет је у својим извештајима више пута (последњи пут у мишљењу на нацрт Фискалне стратегије 2024-2026) указивао на то да је Србији неспорно потребна реформа усмерена на повећање обухвата и износа појединих видова социјалне помоћи – нарочито сада кад висок раст цена хране и енергената тешко погађа управо најсиромашније грађане. Међутим, уместо да отпочне с темељном и одговорном реформом система социјалне заштите, Влада се поново определила за исплату једнократне новчане помоћи, овај пут за свако дете до 16 година старости по 10.000 динара, што ће коштати буџет око 100 млн евра. Практика вођења социјалне политике преко једнократних и неселективних давања становништву нарочито је узела маха након избијања здравствене кризе у 2020. години, и до сад је на такве мере потрошено око 2 млрд евра – дакле, преко 50% више него што износе укупна социјална давања у предложеном ребалансу за 2023. годину (око 1,3 млрд евра). Фискални савет је већ небројено пута упозоравао на то да су овакве мере социјално неодговорне и скретао пажњу Влади да би новчану помоћ грађанима требало додељивати на основу њиховог материјалног статуса. Не само да би буџетски трошак био мањи да је помоћ била усмерена кроз реформисан систем редовних социјалних давања, већ би такве

² Уз то, договорене су и мере које ступају на снагу од јануара 2024. године, што ће додатно повећати буџетске расходе у наредном периоду, попут подизања лимита за добијање субвенција по хектару са 10 на 100 хектара.

мере имале бољи учинак у побољшању положаја угрожених грађана и смањењу распрострањеног сиромаштва и економске неједнакости.

Нове расходне мере се суштински не финансирају из уштеда, већ из задуживања, па и повећања пореских намета. Приликом најаве нових и снажних расходних мера државни званичници су образлагали да ће оне бити финансиране из уштеда у буџету које су остварене захваљујући повољнијим фискалним кретањима од планираних, али то је само техничко и делимично тачно објашњење. Суштински, нови расходи се финансирају из дефицита и задуживања. Првобитни план задуживања у 2023. био је направљен уз претпоставку да ће мањак у буџету износити 3,3% БДП, док се сада планира фискални дефицит на нивоу од 2,8% БДП – при чему његов значајан део чине управо нови расходи које доноси ребаланс. Оно што је у први мах било непознато јавности јесте чињеница да ће се расходне мере које су по природи структурне (ванредно повећање пензија, пољопривредних субвенција и плата у јавном сектору) делимично финансирати и повећањем пореских намета. По договору са Међународним монетарним фондом, Влада се определила да повећа акцизне стопе на скоро све акцизне производе за 8% почев од октобра 2023. године и овом мером покрије скоро половину трајног повећања јавних расхода (око 0,4% БДП). То је још једна потврда да нове расходне мере нису финансиране из уштеда (од којих су неке привременог карактера), већ је Влада овом приходном мером била принуђена да надомести део трошкова због раније договорених обавеза у оквиру текућег аранжмана из предострожности са ММФ-ом.

Ребалансом предложене мере нису адекватан одговор фискалне политике на актуелне економске проблеме Србије, а делимично су и контрадикторне. Већ смо указали на то да су главни економски изазови с којима се Србија суочава у 2023. години низак привредни раст и веома висока инфлација. Притом, висок раст потрошачких цена има и врло негативну социјалну компоненту, будући да су у протеклом периоду највише поскупели храна и енергенти, тј. производи и услуге на које најугроженији грађани иначе троше највећи део својих доходака.³ У оваквим околностима економска политика Владе требало би првенствено да буде усмерена на пружање што веће подршке објективно угроженим грађанима, евентуално да пружи подстицај привредној активности (нпр. у виду неког пореског растеређења), али и да има у виду неопходност даљег умањења јавног дуга. Међутим, предложене промене фискалне политике само делимично одговарају овим захтевима, а добрим делом заправо делују у супротном смеру. Нове расходне мере ће се директно прелити на домаћу потрошњу и стога по природи имају проинфлаторан утицај, док с друге стране немају капацитет да битније побољшају изгледе за привредни раст. Истовремено нису ни добро таргетиране, због чега не представљају сигурносну мрежу за социјално најугроженије грађане. Сличну оцену заслужује и предвиђено повећање акциза. Не само да оваква мера у основи има рецесиван ефекат на домаћу привреду, која је већ оптерећена проблемима, већ ће директно допринети расту потрошачких цена што води додатном погоршању животног стандарда грађана Србије.

Постоји простор да дефицит буде нешто мањи од планираног, а Влади препоручујемо да ту могућност искористи и уздржи се од увођења нових растрошних политика. Слично као у Закону о буџету за 2023. годину, и у његовом ребалансу примећујемо да су поједини јавни расходи прилично опрезно буџетирани (нпр. издаци за робу и услуге, неке субвенције, камате), због чега не би било изненађење

³ Илустрације ради, у последњих годину и по дана цене прехранбених производа су у просеку порасле за трећину, а готово исто толико поскупели су и најважнији енергенти – чврста горива за огрев, електрична енергија, гас и услуге даљинског грејања. Притом, до краја године могу се очекивати додатна поскупљења готово свих видова енергије.

да њихово крајње извршење буде мање него што Влада тренутно очекује. Према нашим прелиминарним проценама, све те потенцијалне уштеде би у збиру могле да износе 0,5% БДП, а могуће и нешто више. Фискални савет сматра да би таква побољшања овај пут требало у потпуности прихватити и искористити за додатно умањење дефицита, и самим тим и задуживања у предстојећем периоду. Трошкови сервисирања јавног дуга Србије нагло су скочили у овој години због раста каматних стопа, што се огледа у планираном повећању буџетских издатака за камате у 2023. од скоро 300 млн евра у односу на прошлу годину. Пошто ће каматне стопе сигурно остати на повишеном нивоу у следећих неколико година, свако додатно умањење јавног дуга донеће опипљиве уштеде у буџету по основу мањих плаћања за камате у средњем року.

4. ОЦЕНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2023. ГОДИНУ

Планирано повећање републичких прихода у ребалансу буџета оцењујемо као реалистично и оствариво. Предложеним ребалансом процењује се да ће приходи буџета у 2023. години износити 1.904 млрд динара, што је за око 60 млрд динара (0,7% БДП-а) више од иницијалног плана. Међутим, ово сумарно повећање укупних буџетских прихода (видети Табелу 1) резултат је два дивергентна тренда – 1) повећања пореза на добит и пореза на доходак услед раста профитабилности предузећа и добрих перформанси на тржишту рада и 2) значајног смањења пројектованих прихода од ПДВ-а због пада ефикасности пореске наплате. У наставку текста ближе ћемо описати и анализирати економске разлоге који стоје иза повећања прихода од пореза на добит и пореза на зараде (и доприноса), као и институционалне разлоге на које Фискални савет већ дуже време упозорава и који су доминантно одговорни за пад ефикасности наплате ПДВ-а.

Табела 1. Приходи Републике према Закону о буџету и ребалансу за 2023. годину (у млрд динара)

	Буџет 2023.	Ребаланс 2023.	Разлика (Ребаланс - Буџет)
ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.843,4	1.904,0	60,6
1. Порески приходи	1.592,8	1.632,5	39,7
Порез на доходак грађана	107,8	111,5	3,7
<i>Порез на зараде</i>	58,9	61,0	2,1
<i>Остали порези на доходак</i>	48,8	50,5	1,7
Порез на добит правних лица	188,4	238,0	49,6
ПДВ	865,0	823,7	-41,3
Акцизе	332,1	362,0	29,9
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	169,0	193,0	24,0
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	121,5	125,0	3,5
<i>Остале акцизе</i>	41,6	43,6	2,0
Царине	86,0	83,0	-3,0
Остали порески приходи	13,5	14,3	0,8
2. Непорески приходи	200,1	224,9	24,8
<i>Редовни непорески приходи</i>	131,6	144,4	12,8
<i>Ванредни непорески приходи</i>	26,0	38,0	12,0
<i>Непорески индир. корисника</i>	42,5	42,5	0
3. Донације	50,5	46,6	-3,9

Извор: Закон о буџету за 2023. годину и Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2023.

Смањење пројектованих прихода од ПДВ-а у ребалансу резултат је недовољног оснаживања капацитета Пореске управе, на шта Фискални савет указује већ неколико година. Међународна искуства показују да је за успешну наплату пореских прихода и борбу против сиве економије кључно институционално оснаживање пореске администрације, на шта Фискални савет константно указује током претходне деценије. Иако је у погледу дигитализације и техничке опремљености Пореске управе било напретка током претходних година, нажалост, у области људских капацитета побољшања углавном изостају. Србија у односу на упоредиве државе у Европи и региону бележи изразито недовољан број пореских инспектора и администратора, са тенденцијом

додатног погоршавања у претходних пар година. Недавна анализа Фискалног савета⁴ показала је да пореска администрација у Србији у кадровским аспектима знатно заостаје за упоредивим земљама. Наиме, запослени у пореској администрацији у Србији више су оптерећени у односу на праксу у сличним земљама - на једног запосленог у Србији је 1.584 становника, док је просек за упоредиве земље ЦИЕ око 950 становника (погледати Табелу 2). Друго, број запослених у Србији се смањује из године у годину – у 2015. износио је око 5.200, затим у 2018. око 4.650, да би на крају 2022. било око 3.700 стално запослених, што је за четири претходне године смањење од преко 20%.⁵ Затим, старосна структура запослених је изразито неповољна – готово 50% радно ангажованих у пореској администрацији старије је од 50 година, а испод 2% запослених је млађе од 35 година, што није случај у другим европским земљама. На крају, Пореска управа запошљава осетно мање инспектора од предвиђеног званичним документима – конкретно, за инспекторе теренске контроле у 2022. години попуњеност систематизованих радних места била је свега око 55% (ангажован 661 инспектор, наспрам систематизацијом дефинисаних 1.165).⁶

⁴ За више детаља погледати у документу „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије 2024-2026“ из маја 2023. године поглавље 6.1. Реформа Пореске управе, стране 39-44.

⁵ И поред тога што је важећи Програм трансформације Пореске управе предвиђао издвајање неких споредних активности из делокруга рада Пореске управе, оволико смањење броја запослених се не може оправдати, тим пре што део планираног смањења активности (повраћај ПДВ-а за беби опрему, делегирање наплате пореза на пренос апсолутних права на локал) до сада није ни реализован.

⁶ Према Извештају о раду Пореске инспекције за 2022. годину.

Табела 2. Број запослених у пореским администрацијама (ЕПРВ) у европским земљама у периоду 2018-2020. и број запослених у односу на број становника у 2020.

	Број запослених у ПА (ЕПРВ)			Промена 2020/2018	Бр. становника 2020	Бр. становника по запосленом у ПА 2020
	2018	2019	2020			
Шпанија	20.317	20.730	20.772	2,2	47.332.614	2.278,7
Албанија	1.569	1.512	1.388	-11,5	2.845.955	2.050,4
С.Македонија	1.172	1.105	1.079	-7,9	2.076.255	1.924,2
Италија	37.853	35.625	32.952	-12,9	59.641.488	1.810,0
Естонија	773	742	735	-4,9	1.328.976	1.808,1
Србија	4.828	4.628	4.373	-9,4	6.926.705	1.584,0
Француска	45.800	44.739	44.438	-3,0	67.320.216	1.514,9
Малта	368	368	363	-1,4	514.564	1.417,5
Исланд	226	253	258	14,2	364.134	1.411,4
Грчка	8.216	8.532	8.287	0,9	10.718.565	1.293,4
Кипар	760	745	709	-6,7	888.005	1.252,5
В.Британија	58.670	54.072	54.433	-7,2	67.025.542	1.231,3
Аустрија	7.880	7.904	7.731	-1,9	8.901.064	1.151,3
Шведска	9.566	9.356	9.481	-0,9	10.327.589	1.089,3
Финска	4.978	4.998	5.119	2,8	5.525.292	1.079,4
Литванија	2.837	2.659	2.610	-8,0	2.794.090	1.070,5
Црна Гора	574	571	581	1,2	621.873	1.070,3
Португал	9.660	9.869	9.683	0,2	10.295.909	1.063,3
Хрватска	3.949	3.899	3.830	-3,0	4.058.165	1.059,6
Румунија	20.527	19.732	19.289	-6,0	19.328.838	1.002,1
Ирска	4.928	5.040	4.985	1,2	4.964.440	995,9
Словачка	5.715	5.596	5.608	-1,9	5.457.873	973,2
Бугарска	7.886	7.886	7.927	0,5	6.951.482	876,9
Холандија	19.736	20.390	20.431	3,5	17.407.585	852,0
Пољска	45.976	46.561	47.395	3,1	37.958.138	800,9
Немачка	108.352	108.292	108.348	0,0	83.166.711	767,6
Норвешка	5.880	6.054	7.073	20,3	5.367.580	758,9
Мађарска	14.132	13.702	13.173	-6,8	9.769.526	741,6
Белгија	15.735	15.548	15.614	-0,8	11.522.440	738,0
Летонија	2.679	2.678	2.620	-2,2	1.907.675	728,1
Чешка	15.540	15.232	14.977	-3,6	10.693.939	714,0
Данска	8.010	8.540	8.598	7,3	5.822.763	677,2
Словенија	3.148	3.128	3.137	-0,3	2.095.861	668,1
Просек				-1,3		1.165,3
Просек ЦИЕ 11				-3,0		949,4

*Напомена: Број запослених је изражених у еквиваленту пуног радног времена (ЕПРВ)

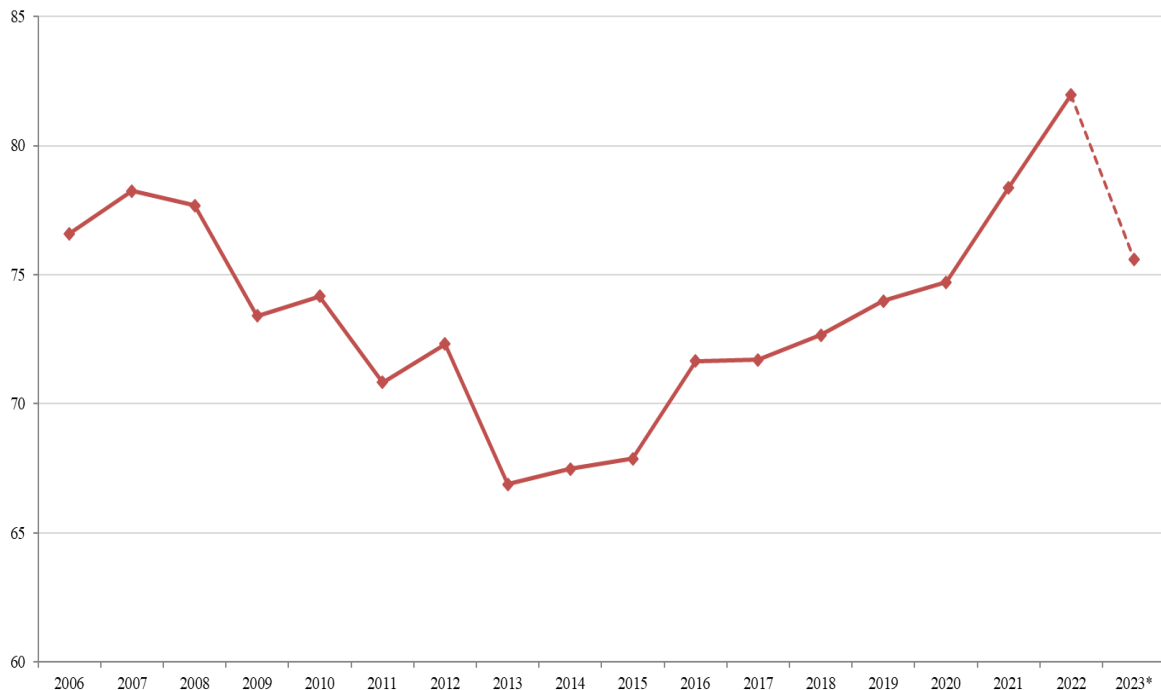
** Напомена: У случају земаља са вишим степеном фискалне децентрализације, попут Шпаније и Француске, подаци нису нужно директно упоредиви због осетлијег присуства и заступљености локалних пореских администрација .

Извор: CIAT, IMF, IOTA, OECD (2022), International Survey on Revenue Administration: 2020 and 2021, <https://data.rafit.org/?sk=8b008788-ebde-4d61-bc90-7438d6aa12dc&slid=1637191076670>; Евростат за број становника

Пад прихода од ПДВ-а, први након деценије успешног раста, последица је смањења ефикасности пореске наплате. Приликом образлагања ребаланса буџета, Министарство финансија је пад прихода од ПДВ-а покушало да објасни вансеријски

високом потрошњом (и последично високим приходима од ПДВ-а) након ковид периода 2021. и 2022. године.⁷ Иако је Фискални савет сагласан са Министарством финансија у погледу једнократних издатака за потрошњу током 2021. и 2022. године, овај феномен може само делимично да објасни пад ПДВ прихода. Као што можемо видети на Графикону 1, смањење прихода од ПДВ у ребалансу није само резултат мање потрошње – већ и нижег степена ефикасности пореске наплате, без обзира на ниво потрошње. Другим речима, за дати ниво потрошње у Републици Србији, пореска администрација ове године није успела да наплати ниво прихода од ПДВ-а који је успевала у претходних пар година. Овај негативан исход је нажалост очекиван имајући у виду изостанак изградње људских капацитета у Пореској управи, тако да пореска администрација очигледно није била у стању да се једнако ефикасно избори са покушајима ПДВ утаја (које су вероватно биле додатно изражене у условима успоравања привредне активности).

Графикон 1. Индикатор ефикасности наплате ПДВ-а (*C-efficiency*) за период 2006-2023. године



*Процена за 2023. годину на бази плана МФИН и очекиваних макроекономских трендова

Адекватна изградња људских капацитета у пореској администрацији изостаје упркос постојању (адекватне) стратегије за трансформацију Пореске управе. Важност институционалне изградње Пореске управе препозната је пре једне деценије, када је Влада Србије и усвојила прву стратегију за трансформацију Пореске управе која је, може се рећи, адекватно препознала људске, техничке и институционалне недостатке пореске администрације у Србији и трасирала смернице за њихово унапређење. Нажалост, рад на испуњењу циљева зацртаних у стратегији, нарочито у погледу изградње људских капацитета, успорен је и отежан из најмање неколико разлога. За почетак, неадекватно осмишљена реформа платних разреда из 2016. године у пракси

⁷ У образложењу ребаланса за 2023. годину Министарство први пут објашњава да је „... током претходне године дошло до раста потрошње који није потицао само од уобичајеног прихода становништва, већ је добрим делом проистекао из потрошње лица која су привремено боравила у земљи, већег прилива од туризма и значајног раста дознака, као и фискалног стимулуса.“

је знатно отежала, па у неким ситуацијама и онемогућила, јавном сектору да остане конкурентан у односу на приватан сектор у погледу запошљавања и задржавања квалификованих стручњака. Иако овај проблем није уско концентрисан на пореске стручњаке, већ квалификоване стручњаке у разним деловима јавног сектора, пореска администрација можда је еклатантан пример негативних ефеката „уравниловке“ плата коју прописује Закон из 2016. године, те онемогућава Пореској управи да запосли и задржи квалификоване пореске стручњаке, упркос већем броју расписаних јавних конкурса за запошљавање у протеклом периоду. Додатни проблем за успешно спровођење програма трансформације Пореске управе је накнадно оснивање Радне групе за борбу против сиве економије од стране Владе Србије, која у свом досадашњем раду, по нашем мишљењу, није адекватно препознала нити ефикасно подржала неопходну институционалну изградњу пореске администрације (и других релевантних инспекција).

Сматрамо да је пад очекиваних прихода од ПДВ-а у ребалансу последњи позив на узбуну да се одлучно приступи изградњи људских капацитета Пореске управе, као и да се преиспита досадашњи рад Владине радне групе за борбу против сиве економије. Током претходних година Фискални савет константно упозорава на изостанак изградње људских капацитета пореске администрације. Наша упозорења нарочито су била учестала у оквиру Владине Радне групе за сузбијање сиве економије, чији смо члан. Нажалост, наша упозорења нису била уважена у оквиру Радне групе, где је пажња најчешће била усмерена на адресирање парцијалних иницијатива фирми из приватног сектора, без сагледавања целокупног институционалног окружења. Штавише, Радна група за сузбијање сиве економије је, упркос противљењу Фискалног савета, усвојила индикаторе за праћење сиве економије који нису стручно верификовани нити међународно признати, што је додатно отежало правовремено препознавање институционалних проблема и спровођење адекватних јавних политика. Отуда овогодишње смањење прихода од ПДВ-а и последично смањење ефикасности наплате ПДВ-а сматрамо последњим позивом за узбуну да се одлучно приступи неопходној изградњи људских капацитета пореске администрације, као и да се преиспита учинковитост и сврсисходност Радне групе за сузбијање сиве економије у наредном периоду.

Процена прихода од пореза на добит у 2023. години осетно је повећана као последица више профитабилности привреде у претходној години. Ребалансом буџета план пореза на добит повећан је за готово 50 млрд динара – првобитна процена је била 188,4 млрд динара, док је актуелна 238 млрд динара. Порез на добит је категорија јавних прихода која је најзахтевнија за пројектовање. Пре свега, услед високе волатилности пореза на добит тешко је установити јасну и чврсту везу са кретањем БДП-а. Поред тога, буџетски оквир за 2023. годину прављен је у новембру 2022. године и тада није било поузданих информација о профитабилности привреде, иако је постојало индиција да би се могла очекивати изнадпросечна профитабилност, слично као и у 2021. години. Након што су предати завршни рачуни предузећа (до краја јуна 2023. године) постало је извесно да је привреда остварила боље резултате него што се првобитно очекивало, а то значи и осетно веће приходе од пореза на добит. Ревидирану процену пореза на добит сматрамо одговарајућом и не очекујемо да коначна наплата приметно одступи.

Велики раст профита у последње две године у Србији широко је распрострањен по секторима, а слично је карактеристично и за друге европске земље. Уколико се посматрају укупни јавни приходи⁸ од пореза на добит у Србији, у 2023. износиће око 3,3% БДП-а, што је нешто више у односу на ниво наплате остварен у

⁸ Порез на добит припада доминантно републичком буџету (око 90%), док остатак наплаћује АП Војводина којој по закону припада 42,7% пореза на добит прикупљеног на њеној територији.

2022. години (око 3% БДП-а), а осетно превазилази уобичајену реализацију у периоду пре пандемије и енергетске кризе. Наиме, у периоду 2017-2021. године на име ових пореза у просеку је прикупљано око 2,3% БДП-а. Детаљни извештај Агенције за привредне регистре за 2022. годину показује да што се тиче реалног сектора профит је знатно повећан у неколико најважнијих привредних области (рударство, прерађивачка индустрија, трговина на велико и мало, грађевинарство, саобраћај, информисање и комуникације, пољопривреда), а у оквиру финансијског сектора велики раст добити оствариле су банке. Анализа⁹ за земље које припадају Еврозони открива да се у последње две године бележи тренд раста профита пре свега у рударству, пољопривреди, грађевинарству, индустрији и услугама. Поред тога објашњено је да је номинални раст профита највећи у секторима који су изложени расту цена сировина на глобалном тржишту (пре свега рударство), као и у секторима који су се суочавали са проблемима неусклађености понуде и тражње.¹⁰

Међународна истраживања показују да су измењене тржишне околности отвориле простор предузећима за додатни раст профитне маргине, што би могао бити случај и у Србији. Велики раст профитабилности привреде након ковид кризе феномен је који се јавља у ширем међународном контексту. За разлику од прошлости, када су биле евидентне спирале инфлација-зараде-инфлација, сада се јавља спирала инфлација-профит-инфлација. Наиме, предузећа су искористила могућност да продајне цене повећају више него што расту трошкови инпута (нпр. енергената), што се пресликало на повећање њихових маржи и профита, а у крајњој инстанци то је додатно подгрејало инфлацију. Једно од потенцијалних објашњења је да су цене доста флексибилније у односу на зараде – предузећа могу много брже да прилагоде своје цене и тиме заштите профитабилност, док су зараде ригидније и успостављају се на основу претходних договора.¹¹ Поред тога, у ситуацијама нееластичне тражње, предузећа могу да повећавају цене (и профитну маржу), а да то не допринесе осетном паду тражње за њиховим производима. Конкретно, у периоду након пандемије брз опоравак агрегатне тражње (висока штедња домаћинства и погодне финансијске ситуације предузећа) омогућавао је да се повећају профити у секторима где тражња осетно превазилази понуду (нпр. транспорт и сектор туризма).¹² Истраживање Хансена и других (2023) то потврђује и показује да је скоро половина инфлације у Европи у претходне две године резултат повећања профита предузећа. Пратећи методологију Хансена и осталих, наше анализе потврђују да се и за земље Централне и Источне Европе током периода 2021-2022. готово 60% оствареног кумулативног раста инфлације може објаснити повећањем профита. Иако још увек не постоје јавно доступни подаци за Србију који би омогућили да примени иста методологија, очекивано је да, у начелу, важе слични трендови као у упоредивим земљама ЦИЕ.

Порез на доходак грађана коригован је навише, услед погоднијих кретања на тржишту рада од претходно процењених. У ребалансу се процењује да ће приходи од пореза на доходак у 2022. години износити 111,5 млрд динара, што је за око 4 млрд динара више од оригиналног буџетског плана. Нешто више од половине очекиваног повећања дугује се вишој наплати пореза на зараде услед повољнијих кретања на тржишту рада од раније процењених. Наиме, при изради буџетских планова за 2023. годину Министарство финансија је полазило од претпоставке о номиналном расту масе

⁹ Hansen, N., Toscani, F., & Zhou, J. (2023). The Role of Import Prices, Profits and Wages in the Current Inflation Episode in the Euro Area. *Washington, DC: International Monetary Fund, IMF Working Paper, 23*, 131.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*

¹² European Commission (2023) *Spring 2023 Economic Forecast: an improved outlook amid persistent challenges*. Thematic boxes „Profit margins and their role in euro area inflation“.

зарада (производ номиналног раста зарада и запослености) од око 15-16% међугодишње, што смо у том тренутку оценили као кредибилну процену. Најновији подаци Републичког завода за статистику показују да су трендови на тржишту рада бољи од очекиваних – номинални раст зарада од 15,4% и раст запослености од око 3%. Дакле, уколико се слични трендови наставе до краја године и маса зараде оствари раст од скоро 19%, ово ће значити и већу наплату пореза на зараде (и доприноса за обавезно социјално осигурање¹³) од иницијално планираних. Поред тога, остали порези на доходак (који обухватају порез на приходе од имовине и годишњи порез на доходак грађана) бележе тренд нешто веће наплате од раније очекиваног, па је и планирани ниво за 2023. годину благо коригован навише.

Тржиште рада у Србији последњих година карактерише тренд бржег раста масе зарада од продуктивности. Економска теорија и уобичајена пракса налажу да раст масе зарада (производ номиналног раста зарада и запослености) прати кретање БДП-а, међутим, у претходних пар година уочава се тренд нешто бржег раста укупне масе зарада. Према јавно доступним подацима за период 2019-2021. године маса зарада порасла је 12-13%, доминантно због високог раста зарада (просек око 10%). Даље, тренд раста масе зарада интензивирао се у 2022. години и износио скоро 16%, а затим се додатно убрзање очекује и у 2023. години (тренутне процене су око 19%). С друге стране, у истом периоду раст БДП-а био је осетно спорији. Слични трендови у кретању зарада и БДП-а уочавали су се и у земљама ЦИЕ почев од 2013-2014. године, а вероватно су последица интензивнијих миграција становништва из ових подручја у земље Западне Европе, те мањка радне снаге који ствара притисак на раст зарада виши од раста продуктивности. Премда овакав раст зарада не може бити дугорочно одржив, могуће је да ће се прилагођавање одвијати постепено и да ће још неко време плате расти брже од повећања продуктивности.

Приходи од акциза ревидирају се услед промењених (усвојених и најављених) пореских политика током 2023. године. У предложеном ребалансу процењује се да ће приходи од акциза износити 362 млрд динара, односно да ће бити готово за око 30 млрд динара већи од иницијалног буџетског плана. Основни разлог за осетну корекцију прихода од акциза јесте укидање привременог смањења акциза на деривате нафте које се буџетским планом предвиђало за целу годину.¹⁴ Подсећамо да је мера ублажена у марту и била у том облику на снази закључно са 30. априлом, када је потпуно престала са применом. Дакле, од маја 2023. године поново важе износи акциза који су дефинисани почетком 2021. године.¹⁵ Процена је да укидање ове мере доприноси расту прихода од акциза за 16-17 млрд динара. Друго, тренд нешто више наплате од почетка године у односу на првобитна очекивања, највероватније због веће потрошње акцизних производа, такође, доприноси повећању процена за акцизне приходе. На крају, најављене измене Закона о акцизама које би требало да повећају скоро све акцизе од 1. октобра 2023. године допринеће додатном расту ових прихода.

Предложеним изменама Закона о акцизама повећавају се готово све акцизе од последњег тромесечја 2023. године. Заједно са ребалансом буџета најављене су промене акцизне политике у наредном периоду које се односи на повећање постојећих

¹³ Доприноси за обавезно социјално осигурање неће бити предмет анализе јер су приход који се види на нивоу опште државе (припада фондовима обавезног социјалног осигурања), али и за њега важе потпуно исте анализе као за порез на зараде, с обзиром на то да имају исту пореску основицу.

¹⁴ Скрећемо пажњу да је буџетски оквир за 2023. полазио је од претпоставке да ће током целе године бити на снази смањење акциза на деривате нафте у износу од 10% и да неће бити редовног повећања других акциза за остварени општи раст цена (инфлацију) у 2022.

¹⁵ Подсећамо да у току 2022. и 2023. године није било редовног законског усклађивања акциза за остварену инфлацију претходне године.

износа, увођење неких нових акциза, враћање рефакција плаћене акцизе на деривате нафте за пољопривреде произвођаче и административна унапређења. Прво, од 1. октобара 2023. године предложено је повећање готово свих специфичних износа акциза (на деривате нафте, дуванске прерађевине, алкохолна пића, биогорива и биотечности, кафу и течности за пуњење електронских цигарета) за 8% у поређењу са тренутно важећим износима. Ефекти ове мере на годишњи буџет су око 25-30 млрд динара (тј. око 0,4% БДП-а). Друго, поново се уводи право на рефакцију плаћених акциза на нафтне деривате (дизел гориво и биогориво) за пољопривредне произвођаче. Рефакција акциза за пољопривредне произвођаче била је на снази до 2013. године, када је укинута услед спровођења мера штедње. Треће, најављује се проширење листе акцизних производа у наредном периоду – никотинске врећице (од 1. јануара 2024. године) и природни гас за крајњу потрошњу (од 1. јануара 2025. године). Основни разлози за увођење нових акцизних производа су усклађивање са прописима Европске уније (Директива о опорезивању енергената и електричне енергије) и јављање нових дуванских производа, суштинских супститута цигаретама. На крају, стичу се правни основи да се уведе централизован систем е-акцизе који би требало да допринесе олакшаној контроли и наплати прихода.

Очекује се да ће приходи од царина бити нешто нижи од оригиналног плана услед споријег раста увоза и нижих увозних цена. Ребалансом за 2023. годину процењује се да ће приходи од царина износити 83 млрд динара, што је за 3 млрд динара ниже од првобитног плана. Буџетски план за 2023. годину подразумевао је међугодишње номинално повећање ових прихода од око 8%, због очекиваног реалног раста увоза, задржавања увозних цена на нешто вишим нивоима и сличну структуру увоза као у 2022. години. Међутим, на бази постојећих трендова Министарство финансија осетно је ревидирало процену за увоз – уместо иницијално очекиваног реалног међугодишњег раста од 4%, актуелна прогноза је реални пад од 1,4%, пре свега услед мање потребе за увозом енергената. Додатно и увозне цене су ниже него што се крајем прошле године очекивало. Уколико се претпостави да ће слични трендови да се задрже до краја године, сматрамо да је процена Министарства финансија кредибилна и остварива.

Непорески приходи се процењују у износу који је за око 25 млрд динара виши од буџетског плана, због више наплате и редовних и ванредних непореских прихода. Ревидирана процена Министарства финансија је да ће непорески приходи, са сопственим приходима индиректних корисника износити готово 225 млрд динара, што је за око 25 млрд динара више од првобитног буџетског плана. Половина очекиваног повећања (око 13 млрд динара) последица је тренда више наплате редовних непореских прихода, делом због погоднијих привредних кретања, а делом и већих прихода од продаје добара и услуга. У сличном износу очекује се повећање ванредних непореских прихода као резултат непланиране уплате добити Народне банке Србије и других предузећа који се евидентирају у оквиру ванредних непореских прихода на ставци *Део добити јавних предузећа и дивиденде* (видети Табелу 3).

Редовни непорески приходи оствариће већи раст од првобитно планираног услед погоднијих привредних трендова и виших прихода од споредне продаје добара и услуга државних нетржишних јединица. Коригованим планом за 2023. годину предвиђа се да ће редовни непорески приходи износити 144,4 млрд динара, што је за скоро 13 млрд више од иницијалног буџета. У оквиру редовних непореских прихода обухваћен је велики број различитих такси, накнада, казни и сличних дажбина, на чију наплату највећи утицај имају опште кретање цена и обим привредне активности. За ревидирање ове категорије јавних прихода постоје два главна разлога. Прво, накнада за коришћење ресурса и минералних сировина (у Табели 3 обухвата се у оквиру *Прихода од имовине*) чија наплата је осетно изнад уобичајених нивоа и у 2023. години. Скрећемо

пажњу да је ова накнада имала осетан раст и 2022. године у односу на претходне периоде, као последица повећаног обима прераде и раста цена сировина на међународном тржишту. Наставак интензивније производње уз задржавање цена и у 2023. години на ниво изнад вишегодишњег просека доприноси осетно вишој наплати од првобитно очекиване. Друго, *Приходи од продаје добара и услуга* од почетка године наплаћују се у приметно већим износима од очекиваних на бази буџетског плана и уобичајене реализације претходних година, пре свега као последица већих прилива од споредне продаје добара и услуга које врше државне нетржишне јединице (републички органи и организације, установе, Војска и слично).

План за ванредне непореске приходе повећан је за око 12 млрд динара, али изостају детаљна образложења од којих се све предузећа очекују додатне уплате по основу добити и дивиденди. Непорески приходи у 2023. години ревидирају је на ниво од 38 млрд динара, што је за 12 млрд динара више од оригиналне процене. Сво повећање дугује се очекиваним вишим приливима по основу добити и дивиденди предузећа у државном власништву чији план је удвостручен – са иницијалних 11 млрд динара на 23 млрд динара. Међутим, изузев што је у образложењу ребаланса споменута добит Народне банке Србије изостаје детаљно образложење од којих се све предузећа очекују додатне уплате и у којим износима. Доступни подаци показују да је закључно са августом наплаћено преко 13 млрд динара, од чега је 2,8 млрд динара уплата добити Народне банке Србије. Имајући у виду последње податке о наплати, оцењујемо да је ревидиран план остварив, али истичемо и да би добра буџетска пракса требало да буде транспарентније објашњење знатних корекција у односу на претходне планове.

Табела 3. Непорески приходи и примања од продаје нефинансијске имовине према буџету и ребалансу за 2023. годину (у млрд динара)

	Буџет 2023.	Ребаланс 2023.	Разлика (Ребаланс - Буџет)
Непорески приходи и примања од продаје нефин. имовине	200,1	224,9	24,8
<i>-редовни непорески</i>	<i>131,6</i>	<i>144,4</i>	<i>12,8</i>
Приходи од имовине	24,9	30,3	5,4
Таксе	21,9	21,9	0,0
Новчане казне	10,7	11,5	0,8
Приходи од продаје добара и услуга	33,6	38,5	4,9
Примања од продаје нефин. имовине	7,0	7,0	0,0
Остали редовни непорески приходи	33,5	35,2	1,7
<i>- ванредни непорески</i>	<i>26,0</i>	<i>38,0</i>	<i>12,0</i>
Добит јавних агенција	2,5	2,5	0,0
Део добити јавних предузећа и дивиденде	11,0	23,0	12,0
Остали ванредни приходи	12,5	12,5	0,0
<i>- остали непорески приходи индиректних корисника</i>	<i>42,5</i>	<i>42,5</i>	<i>0,0</i>
Трансфери између буџетских корисника на разл. нивоу власти	21,6	21,6	0,0
Приходи од продаје добара и услуга	20,8	20,8	0,0

Извор: Закон о буџету за 2023. годину и Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2023.

План за донације благо је смањен, услед спорије динамике повлачења расположивих средстава, које би делом требало да компензује најављена донација НИС-а. Иницијални буџетски оквир за 2023. предвиђао је донације у износу од 50,5 млрд динара, што је осетно више него претходних година. Основни разлог за очекивани вишеструки раст били су најављени приливи донација Министарству енергетике и рударства доминантно да би се ублажиле последице енергетске кризе, а мањим делом је последица очекиваног повлачења ИПА 2017 програма за изградњу гасног интерконектора Србија-Бугарска. Додатно, изразит раст донација очекиван је и за Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Фискални савет је још при

оцени буџетског плана истакао да је планирано повећање донација веома амбициозно, нарочито имајући у виду да је повлачење расположивих финансијских средстава годинама текло спорије од предвиђања, делом услед мањка људских капацитета у надлежним службама, а делом и услед недовољно добро припремљене пројектно-техничке документације. Доступни подаци показују да је закључно са крајем августа повучено око 30 млрд динара, од чега је највећи део за енергетику, док су остале донације повлачене осетно спорије. Поред тога, у образложењу ребаланса наведено је да су у кориговани план укључене најављене донације од компаније НИС. Наиме, компанија НИС се обавезала да ће донирати држави 60 млн евра (око 7 млрд динара) за пројекте који се тичу образовања, социјалне и здравствене заштите.¹⁶ Премда је најављено да ће уплата бити реализована у мају, према доступним подацима то се још увек није десило. Имајући у виду постојеће спорије трендове и нове информације о потенцијалним донацијама, ревидиран план је у начелу одговарајући, али не искључујемо могућност да се и даље не реализује у целости.

¹⁶ Извор интернет страница Министарства финансија : <https://www.mfin.gov.rs/sr/aktivnosti-1/ministarstvo-finansija-i-nis-potpisali-ugovor-o-donaciji-vredan-60-miliona-evra-1>

5. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2023. ГОДИНУ

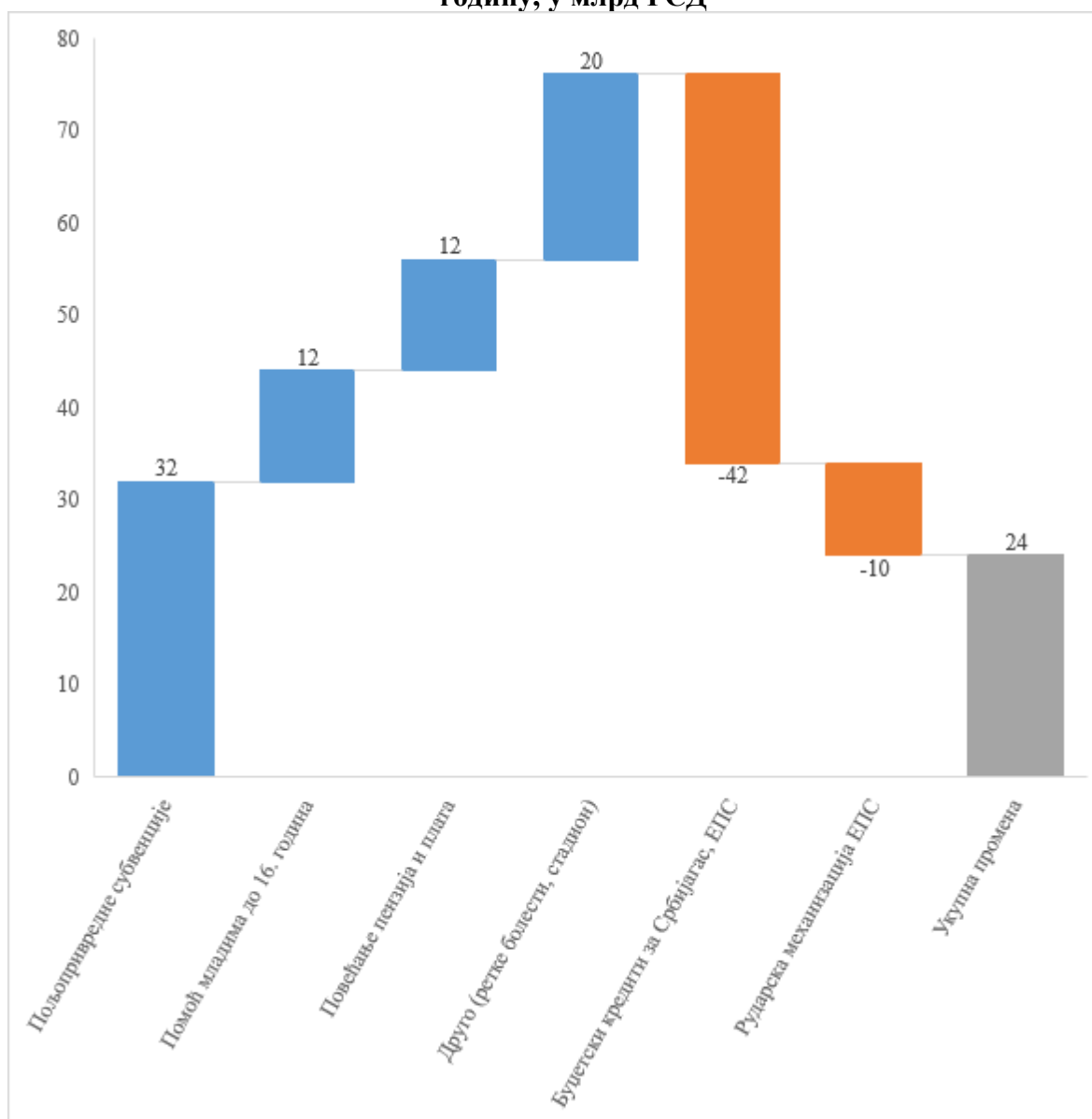
Закон о буџету за 2023. годину прављен је у јесен прошле године, у условима појачаних ризика услед рата у Украјини, високе глобалне инфлације и високе неизвесности на енергетском тржишту. Због тога је на расходима остављена позамашна резерва за интервенисање у случају преливања шокова на привреду Србије. Фискални савет је у оцени тог акта указао на то да је првобитни план трошења поприлично конзервативан, али смо га оценили условно позитивно због већ поменутих ризика. Неизвесности које су тада постојале не могу се у потпуности искључити ни данас, премда је Србија ове године избегла најпесимистичнији сценарио. Конкретно, у 2023. неће доћи до снажнијег успоравања привредне активности, инфлација је већа од очекиване али напослетку показује знаке успоравања, док су кретања на тржишту рада доста боља од очекиваних. Производња електричне енергије је стабилизована док цене енергената на међународном тржишту бележе тренд пада, што је умањило потребу за ванредним буџетским интервенцијама. Фискални савет је још у јунском извештају указао на то да су фискална кретања солидно боља од иницијално предвиђених и да би побољшања требало искористити као „поклон“ за додатно умањење дефицита и јавног дуга. Уместо тога, Влада се определила за низ нових политика које ће непланирано оптеретити буџет ове године, а које Ребаланс сада формализује.

5.1. Општа оцена

Ребаланс доноси повећање буџетских расхода за 24 млрд динара у односу на првобитни план, али и изражене промене у структури јавне потрошње. Предлогом ребаланса за 2023. годину буџетски расходи предвиђени су на нивоу од око 2.131 млрд динара, што је за 24 млрд динара веће од лимита из Закона о буџету (2.107 млрд динара). Овај прираст представља нето резултат две супротстављене тенденције. С једне стране, нове политике, већином најављене још почетком јуна – повећање подстицаја за пољопривреду, помоћ младима до 16 година, ванредна индексација пензија за 5,5% од октобра, повећање плата у делу јавног сектора за 5,5% од септембра – у збиру доносе *непланирани трошак од 76 млрд динара*. Удар нових политика на буџет, с друге стране, биће ублажен уштедама на појединим расходним ставкама. Конкретно, *издаци за санирање енергетске кризе и помоћ у пословању енергетских предузећа биће мањи од планираних за 53 млрд динара*, а то се пре свега односи на буџетске кредите Србијагасу и ЕПС-у и субвенције ЕПС-у за куповину рударске механизације. Кад се подвуче црта, скок буџетских издатака од 24 млрд динара у односу на оригинални план је релативно скроман (прираст од свега 1%), али не треба губити из вида да је Ребаланс донео неуобичајено велике промене у структури јавне потрошње. На Графikonу 2 дајемо сажети приказ промена и њихове буџетске ефекте. Подсећамо, Фискални савет је добар део нових мера оценио почетком јуна, непосредно након што су најављене од стране високих државних званичника.¹⁷

¹⁷ Видети извештај „Напомене уз мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину“, 9. јун 2023. године.

Графикон 2. Највеће промене расхода у односу на оригинални план за 2023. годину, у млрд РСД



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу буџетских података и других извора

Расходи би на крају године могли да буду мањи од Ребалансом предвиђених, а евентуални вишкови никако не би требало да се троше на арбитрарне и неселективне политике као до сада. Влада систематски, већ неколико година уназад, расходну страну буџета пројектује врло конзервативно, а та пракса поновљена је и у Ребалансу за 2023. годину. Наше рачунице показују да би укупна реализација на крају године могла да буде преко 40 млрд динара (0,5% БДП-а) мања од планиране. Ставке на којима видимо простор за уштеде су: *трансфери ООСО* најмање 15 млрд динара, *субвенције* око 10 млрд, *камате* 5-10 млрд, *роба и услуге, остали текући расходи и гаранције* преко 10 млрд динара. Ревидирани лимит за нето позајмице – где убедљиво највећи део чине интервентни расходи у области енергетике – чини се реалистичним у овом моменту, премда и ту видимо могућност да ЕПС (који у првих шест месеци ове године има профит од 62 млрд динара) и Србијагас (који је готово у потпуности попунио складишта гаса), у условима благе зиме и мировања берзанских цена енергената, не морају да повуку сва средства из буџета која су Ребалансом опредељена. Неизвесност у

пројектовању расхода и даље је неуобичајено висока чак и на кратак рок, што је разлог због којег Фискални савет није априори против принципа опрезног буџетирања. Проблем, заправо, видимо у томе што Влада овако „уштеђена“ средства по правилу не користи у продуктивне сврхе – за смањење дефицита и/или за помоћ најугроженијима), већ за ад хок политике упитних друштвено-економских бенефита (једнократна помоћ грађанима различитих узраста, помоћ пензионерима и слично). О вођењу фискалне политике на основу дискреционих одлука државних званичника и проблемима које овакав приступ доноси више пута смо писали, последњи пут у Оцени Фискалне стратегије из јуна ове године.

Ребалансом је потврђено да ће ванредно повећање пензија од октобра износити 5,5%, што је у супротности са важећим фискалним правилом. Крајем 2022. године Народна скупштина усвојила је измене Закона о буџетском систему којима су у законодавни оквир Србије уведена нова фискална правила. Она, између осталог, прописују објективан, јасан и предвидив механизам за управљање расходима за пензије, што је Фискални савет подржао. Све уређене земље увелико су кодификовале правила за индексацију пензија, а ову промену у Србији подржале су и релевантне међународне институције попут ММФ-а и Европске комисије. Ипак, већ почетком јуна 2023. године, непуних годину дана након усвајања фискалних правила, највиши државни званичници најављују ванредно повећање пензија (за 5,5% од октобра, преко редовне законске индексације) чиме се она директно крше. Те најаве формализују се предложеним ребалансом Републике и пратећим актима (ребаланс ПИО фонда, Измене закона о пензијском и инвалидском осигурању). Да се овом мером крши фискално правило за пензије релативно је лако доказати: чланом 27е Закона о буџетском систему дефинисано је да повећање пензија не сме да се одређује произвољно, него само на основу објективних економских параметара који узимају у обзир способност домаће привреде да их финансира. Конкретно, предвиђено је да се пензије могу увећати на један од три начина: 1) за стопу раста просечне зараде у земљи, ако је маса пензија мања од 10% БДП, 2) за збир половине стопе раста зарада и половине стопе инфлације, ако је маса пензија између 10% и 10,5% БДП-а и 3) за просечну стопу инфлације ако маса пензија премаши 10,5% БДП-а. Дакле, удео пензијских расхода у БДП-у узима се у обзир искључиво као репер за одређивање формуле која ће се применити за индексацију. Иако величина ванредног повећања пензија (5,5% од октобра) нема тежину да непосредно угрози стабилност јавних финансија, ово повећање принципијелно је веома опасно и самим тим неприхватљиво. Тим пре што, ако се ако се са праксом ванредних индексација настави, могуће је да ниво расхода за пензије премаши 10,5% БДП-а, што би према фискалном правилу значило да ће пензије морати да се индексирају по нижој стопи. Нема економски рационалног објашњења за то да се раст ових расхода прво арбитарно подгрева, само да би се одмах потом успоравао.

Јавне инвестиције остају високе, али инвестициону политику државе и даље оптерећује лош систем селекције пројеката који умањује позитиван утицај ових расхода на квалитет живота грађана. Најпозитивнија страна Ребаланса је то што се у оквиру високих јавних инвестиција (које ће на нивоу опште државе премашити 7% БДП-а у 2023. години) убедљиво највећи део – преко 50% – усмерава у изградњу путева, железница и здравствене инфраструктуре. То су области у којима Србија дуго заостаје за просеком ЦИЕ и потребно је да дужи низ година наша улагања буду већа него у тим земљама. У том смислу, Ребаланс представља корак у добром правцу, јер најављује да би Влада и у наредном вишегодишњем периоду могла да очува висок ниво ових продуктивних расхода. Лоша страна инвестиционе политике државе, пак, је то што се из године у годину преноси неуређен систем селекције и планирања пројеката, што ограничава могућност да ова продуктивна потрошња испуни свој пун потенцијал у

погледу привредног раста и развоја. Један од најочигледнијих примера неуравнотежености капиталног буџета – а који најдиректније негативно утиче на квалитет живота грађана – је то што су инвестиције у заштиту животне средине поново скрајнуте са листе приоритета, а управо у овој области потребна су хитна и веома велика буџетска улагања. Ребалансом се, наиме, републичке инвестиције¹⁸ у ову област смањују за скоро 20% у односу на оригинални буџет (пад са 26 млрд на 21 млрд динара). Годишње инвестиције у заштиту животне средине морале би да буду барем два до три пута веће него што су сада и да се тај ниво одржава дуги низ година, пошто је то једини начин да се надокнади вишедеценијски јаз који постоји у односу на уређене земље ЦИЕ. Примера ради, Србији недостаје преко 5.000 км канализационе мреже и више од 160 постројења за прераду отпадних вода и тешко је наћи било какво рационално оправдање за то што управо ова улагања нису у самом врху листе приоритета. Тим пре што је, с друге стране, у Ребалансу направљен буџетски простор за већа улагања у пројекте за које анализе трошкова и користи нису јавно објављене, нити је разјашњено по којим тачно критеријумима су добили статус приоритета у овом тренутку. Конкретно, за национални фудбалски стадион и локалне стадионе ће према Ребалансу у 2023. бити издвојено чак 18 млрд динара, тј. 40% више него што је испрва планирано.

5.2. Детаљнија анализа расхода из Ребаланса

Ребаланс доноси велике измене у структури расхода, а обим буџетске потрошње повећан је за 24 млрд динара у односу на иницијални план. Предложени ребаланс доноси велике промене на расходној страни, будући да готово нема позиције на којој потрошња није ревидирана у односу на оригинални буџетски оквир. *Један блок расхода претрпео је солидно смањење*, што је корекција у складу са мањом него буџетираном реализацијом у досадашњем периоду године. То је, случај, рецимо са мањом потрошњом за санирање енергетске кризе и помоћи енергетским предузећима (пад на нето позајмицама од скоро 42 млрд динара и 11 млрд на субвенцијама у енергетици) услед повољнијих тржишних околности и стабилизације производње струје, али и мањим трансферима осталим нивоима власти (за 21 млрд динара) доминантно због умањења дотација Граду Београду за изградњу метроа. С друге стране, Влада је у међувремену донела нове мере и политике које доносе велике непланиране трошкове који су за око 24 млрд динара већи него поменуте уштеде. Најиздашније повећање догодило се на субвенцијама у пољопривреди (скок од 32 млрд динара), капиталним расходима (25 млрд), осталим текућим расходима (14 млрд), субвенцијама у друмском саобраћају (12 млрд динара), платама (6 млрд), каматама (5 млрд) и издацима за лечење тешких болести које су у домену здравствене заштите (скок од скоро 4 млрд динара). Промене на расходима које доноси Ребаланс, њихове трошкове и објашњења за најкрупније ставке изнели смо у Табели 4.

¹⁸ У обухват смо укључили све инвестиције и трансфере Министарства животне средине, део инвестиција Министарства грађевинарства који отпада на комуналну инфраструктуру и део инвестиција Министарства за јавна улагања који такође отпада на ову област.

Табела 4. Расходи у Ребалансу за 2023. и промене у односу на оригинални план

<i>у млрд РСД</i>	Буџет 2023.	Ребаланс 2023.	Разлика	Образложење одступања од иницијалног плана
РАСХОДИ БУѢТА	2.107,3	2.131,4	24	
Текући расходи	1.537,4	1.579,1	41,6	
Расходи за запослене	410,5	416,8	6,3	Повећање плата у основном и средњем образовању, ученичком и студентском стандарду, неговатељицама за 5,5% од септембра; додатно запошљавање
Роба и услуге	171,4	182,4	11	
Камате	143,5	148,8	5,3	Раст трошкова сервисирања јавног дуга
Субвенције	192,9	226,1	33,2	
Наука и образовање	3,3	3,0	-0,3	
Енергетика	34,6	23,4	-11,2	Мања издвајања за куповину рударске механизације за ЕПС
Заштита животне средине	4,4	4,5	0,1	
Ваздушни саобраћај	0,6	0,7	0,1	
Привреда	25,3	24,8	-0,5	
Пољопривреда	68,7	100,8	32,1	Повећање директних давања по хектару са 9.000 на 18.000 динара, повећање премије за млеко са 15 на 19 динара по литру, повећање подстицаја за квалитетне приплодне млечне краве са 30.000 на 40.000 динара по грлу
Железнички саобраћај	25,1	25,1	0	
Друмски саобраћај	19,7	31,5	11,8	Већи трошкови одржавања државне мреже путева
Туризам	1,1	2,1	1,1	
Културе	1,8	1,8	0	
Остале субвенције	8,4	8,4	0	
Дотације страним владама	0,0	0,4	0,4	
Дотације међународним орг.	8,5	11,1	2,6	
Трансфери осталим нивоима	134,2	112,8	-21,4	Смањење трансфера за метро у Београду
Дотације ООСО	282,4	264,9	-17,6	
ПИО	185,7	160,4	-25,2	Нето ефекат боље наплате доприноса и већих расхода за пензије (због ванредне октобарске индексације)
НСЗ	4,8	4,4	-0,4	
РФЗО	83,4	89,9	6,5	Нето ефекат боље наплате доприноса и већих расхода јавног здравства (инвестиције, плате, лекови, медицинска опрема и др)
СОВО	0,4	0,4	0	
Остале дотације	8,2	9,8	1,6	
Остале дотације и трансфери	4,3	5	0,7	
Социјална заштита	147,4	154,2	6,7	
Остали текући расходи	42,3	56,8	14,5	Једнократна помоћ младима до 16 година, дотације спортским савезима, улагања у Храм Св. Саве и др
Капитални расходи	427,2	452,3	25,1	Већа издвајања за пругу Београд-Будимпешта, раст издвајања за национални стадион
Активирани гаранције	25,5	24,5	-1	
Нето позајмице	117,2	75,5	-41,7	Мања реализација буџетских кредита за јавна енергетска предузећа

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу буџетских података

Субвенције су расходна ставка која је у Ребалансу забележила највећи скок у односу на иницијални буџет – за око 33 млрд динара. Ова промена уследиће као нето резултат два супротстављена тока. Наиме, једна група субвенција – у области пољопривреде, друмског саобраћаја и туризма – бележи пораст који у збиру премашује 44 млрд динара (скок од 32 млрд, 12 млрд и 1 млрд, респективно). С друге стране, смањују се субвенције у области енергетике за око 11 млрд динара, што највећим делом може бити објашњено одустајањем од куповине рударске механизације за ЕПС. Планирана издвајања за субвенције у осталим областима – животна средина, наука, привреда, ваздушни саобраћај – претрпеле су минималне промене, реда величине 0,2-0,3 млрд динара, које се међусобно потиру.

Буџет пољопривредних субвенција је Ребалансом увећан за скоро 50% (за 32 млрд динара), што је историјски посматрано рекордан скок ових расхода током једне буџетске године. Да ће буџетски план за субвенције у пољопривреди истрпети велике промене током 2023. било је јасно већ крајем маја, када је Влада након екстензивних преговора са представницима пољопривредника дефинисала веома издашан пакет подстицаја. Договорене мере су: повећање директних давања по хектару са 9.000 на 18.000 динара (основни подстицаји за биљну производњу плус регрес за гориво), повећање премије за млеко са 15 на 19 дин/л и повећање подстицаја за квалитетне приплодне млечне краве са 30.000 на 40.000 динара. Њихово спровођење ће у 2023. пореске обвезнике непланирано коштати нешто мање од 30 млрд динара, што је трошак који налази своје место у предложеном Ребалансу. Ова мера је скупа и нема капацитет да осетније подстакне пољопривредну производњу; кључна уска грла с којима се пољопривредници срећу, премда не и једина, своде се на недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт, заосталу механизацију, слабу технолошку опремљеност посебно у малим газдинствима и слично, а ти проблеми се не решавају на овај начин. Оцени ових мера и смерницама за унапређење система подстицаја у пољопривреди Фискални савет је нешто детаљније писао у оцени Фискалне стратегије за 2024-26.¹⁹ Остатак укупног прираста у односу на план (3 млрд динара) односи се на интервентне мере за подршку кондиторској индустрији за откуп млека у праху и произвођачима сунцокрета услед лоше пољопривредне сезоне у прошлој години.

Субвенције у области друмског саобраћаја расту за 12 млрд динара, што је превасходно последица нереално ниског плана из оригиналног буџета. Понавља се пракса на коју указујемо већ годинама уназад. Наиме, иницијални фискални оквир прави се тако да се републичке дотације путарским предузећима осетно потцене, а онда се током године на овом конту опредељују додатна средства за реализацију радова на одржавању мреже државних путева. За 2023. годину Закон о буџету предвидео је ове расходе на нивоу од непуних 20 млрд динара, што је Фискални савет још у мишљењу на овај акт оценио као нереално ниско – уз наводе да би буџетски план могао да буде пробијен за најмање 5-10 млрд динара. То се, у основи, и догодило, будући да Влада Ребалансом ове расходе подиже на ниво од преко 31 млрд динара. Другим речима, ово повећање може се приписати лошем (потцењеном) плану, а не структурном повећању обима одржавања путне мреже у Србији у односу на раније године. То можемо потврдити и из другог угла: Ребалансом опредељено повећање суштински ове расходе приближава нивоу који је реализован у прошлој (2022) години. Фискални савет и овом приликом скреће пажњу на још један проблем везан за субвенције путарским предузећима. Наиме, још током 2017. године су из Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре стизала упозорења на бројне неефикасности и пропусте

¹⁹ Видети извештај „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину“ од 31. маја 2023. године, стр. 27-30.

приликом уговарања и реализације послова одржавања путне мреже у Србији. Убедљиво највећи део путне мреже који се одржава није „отворен“ за конкуренцију (већ је реч о директној погодби), што утиче на смањење квалитета радова, подиже крајњу цену пројеката и доводи до пробијања рокова. Постоје, наиме, и студије које су показале да је промена система уговарања послова одржавања путева на одређеним деоницама у Србији – прелазак на одржавање базирано на перформансама – донела годишње уштеде у јединичним трошковима по километру у распону од 31% до 55%.²⁰ На проблеме у уговарању послова од стране путарских предузећа указивала је и ДРИ 2020. године, наводећи да је предузеће ЈП Путеви Србије током 2018. и 2019. године без икаквих поступака јавних набавки набавило радове одржавања и заштите путне мреже у вредности већој од 50 млрд динара иако није постојао правни основ за изузеће.

Субвенције за енергетику падају за 11 млрд динара, што је највећим делом последица одустајања од куповине рударске механизације за ЕПС буџетским новцем. Ребалансом буџета за 2023. годину субвенције за енергетику смањене су са нешто испод 35 млрд на 23 млрд динара. Убедљиво највећи део овог пада може се приписати одустајању да се током 2023. године буџетским новцем финансира набавка рударске механизације за ЕПС која је иницијално планирана на скоро 10 млрд динара. Тешко је проценити који конкретни разлози стоје иза овог потеза, премда је једно од могућег објашњења то што је ЕПС стабилизовао своје пословање (производња струје је опорављена, продајна цена струје је повећана) и сада има солидан профит. Међутим, Влада је и за 2022. годину ребалансом предвидела куповину рударске механизације за ЕПС од које се на крају одустало; у тој години ЕПС је имао озбиљних проблема у пословању и годину је завршио са губитком, тако да бољи резултати у 2023. вероватно нису једини разлог који стоји иза одустајања/одлагања овог расхода. Могуће је да улогу играју и поремећаји у ланцима снабдевања или неки други екстерни фактори, услед којих тако специфичну опрему није могуће набавити у кратком року. Осим тога, на субвенцијама за енергетику бележе се и две мање промене: реч је о умањењу апропријације за програм енергетски угроженог купца за 2 млрд динара (мера којом се омогућава смањење рачуна за струју, гас и грејање за материјално угрожена домаћинства) и прираст субвенција за ЈП Ресавицу (за нешто мање од 1 млрд динара).

Трансфери организацијама обавезног осигурања (ООСО) у Ребалансу бележе пад од преко 17 млрд динара у односу на првобитни план. Изменама буџета за 2023. годину је предвиђено да се редовне дотације за ООСО (ПИО, РФЗО, НСЗ, СОВО) умање са 282 млрд на 265 млрд динара. Главни разлог који је довео до мањег него првобитно планираног ослањања фондова ООСО на буџетске дотације је то што ће наплата доприноса за обавезно социјално осигурање – њихових изворних прихода – осетно премашити очекивања у 2023. години. Укупне „уштеде“ на трансферима ООСО могле су да буду веће – и до 50 млрд динара, али се то није догодило пошто је Влада донела нове мере и политике које доносе нове, буџетом непланиране трошкове. То су: повећање пензија, повећање плата за део запослених у здравству, додатна издвајања за лечење ретких болести, повећање набавке робе и услуга у здравственим установама и др.

- **Трансфери ПИО фонду се смањују за 25 млрд динара упркос ванредном повећању пензија од октобра.** ПИО фонд своје редовне надлежности финансира средствима прикупљених од доприноса, а пошто они нису довољни да се покрију сви годишњи расходи овог фонда, оно добија новчане трансфере из републичког буџета како би се обезбедио избалансиран буџет овог фонда. Трошкови овог

²⁰ Видети извештај Светске банке из 2013. године под називом „Implementation completion and results report (IBRD-74630 IDA-39090) on a loan and credit [...] to the Republic of Serbia for a Transport Rehabilitation Project”.

фонда порасли су у односу на првобитни план за скоро 7 млрд динара, од чега убедљиво највећи део отпада на повећање масе пензија које ће се догодити након што од октобарске пензије почне да се примењује ванредна индексација од 5,5% (остало су расходи за робу и услуге). С друге стране, доприноси за пензијско и инвалидско осигурање биће наплаћени у осетно већем износу – од око 32 млрд динара – у односу на ниво предвиђен оригиналним буџетом. Имајући у виду да су изворни приходи ПИО фонда током 2023. порасли вишеструко више него трошкови, долази до смањене потребе да се ово тело ослања на дотације из републичког буџета. Трансфери Републике ПИО фонду падају за 25 млрд динара, што је управо разлика између 32 млрд боље наплате доприноса и 7 млрд већих трошкова ПИО фонда.

- **На трансферима за РФЗО планирано је повећање од око 6 млрд динара.** Аналогно ПИО фонду, и РФЗО се за финансирање својих надлежности једним делом ослања на дотације Републике, које служе да покрију разлику између расхода овог фонда и (изворних) прихода од доприноса за здравствено осигурање. Ти трансфери ће према Ребалансу бити нешто већи у односу на ниво из оригиналног буџета за 2023. годину – порашће са око 83 млрд на скоро 90 млрд динара. Већа потреба РФЗО за дотацијама Републике представља нето резултат неколико супротстављених тенденција. С једне стране, трошкови овог тела расту – у плану је да се повећа финансирање неколико стандардних програма здравствене заштите (накнаде за боловања, лечење ретких болести и сл), као и да порасту издвајања за набавку лекова и медицинске опреме. Поред тога, непланирани трошак је и повећање плата медицинским сестрама и техничарима од 5,5% које ступа на снагу од септембра. Збирно посматрано, ове нове политике коштаће додатних 20 млрд динара, док ће РФЗО самостално моћи да финансира део растућих трошкова из боље наплате доприноса (која премашује оригинални план за око 14 млрд динара). Остатак од 6 млрд динара недостајућих прихода РФЗО, што ће бити обезбеђено из републичких трансфера који Ребалансом управо и расту у овом износу.

Остали текући расходи расту највећим делом због једнократних давања за децу. Ребалансом буџета за 2023. годину је на позицији остали текући расходи планирано релативно снажно повећање – са 42 млрд на 57 млрд динара (прираст од преко 35%). Главни разлог за овај скок су нова једнократна давања од по 10.000 динара за свако дете до 16 година, која су део ванредних мера најављених у јуну ове године, а чији се трошак процењује на 12 млрд динара. Преостали прираст на овој расходној ставци највећим је делом забележен у оквиру апропријације Генералног секретаријата Владе, на позицији дотација невладиним организацијама. Иако ту није реч о билансно значајнијем трошку, настављена је вишегодишња (лоша) пракса да се на овој позицији првобитним буџетом планира симболичан износ (за 2023. годину свега 20 млн динара), који се затим у току године, ван редовне буџетске процедуре, дискреционо допуњује преко текуће буџетске резерве – обично за 2-3 млрд динара. На овај начин се у протеклим годинама финансирао читав низ различитих мера и активности, мимо издвајања која се већ реализују кроз редовне ресорне политике (у оквиру министарстава културе, спорта и сл). Тако су путем овог канала и током 2023. године, баш као и у ранијим годинама, средства од Генералног секретаријата добиле организације попут Фудбалског савеза Србије (600 млн динара), СПЦ (500 млн за изградњу Храма Св. Саве), Кошаркашког савеза Србије (око 150 млн динара).

Јавне инвестиције и после Ребаланса остају високе – на нивоу опште државе (Република са осталим нивоима власти) премашује 7% БДП-а у 2023. години. Највећи део јавних инвестиција државног сектора реализује се у оквиру републичког

буџета, приближно 80%. Ипак, важну карику инвестиционе политике државе чине и други нивои власти – јавна путарска предузећа, локални ниво власти, АПВ, здравствене установе – због чега је за сврсисходнију анализу обухват потребно проширити на ниво опште државе. Иако у тренутку предлагања Ребаланса републичког буџета још увек нису јавно доступни подаци о изменама у финансијским плановима путарских предузећа као ни (консолидовани) подаци за локал и АПВ, Фискални савет на основу посредних извора процењује да нови план инвестиције опште државе готово извесно предвиђа на нивоу већем од 7% БДП-а. То је ниво који је изнад просека земаља ЦИЕ и осетно – више него двоструко – већи од износа које је наша земља успевала да реализује до пре само неколико година (просечан годишњи ниво ових расхода у периоду 2005-2020. је 3,4% БДП-а). Тенденција одржавања високог нивоа државних инвестиција јесте похвална јер је реч о најпродуктивнијем виду јавне потрошње, премда њихов позитиван утицај на привредни и друштвени развој и даље осетно ограничава недостатак објективног система селекције инвестиционих пројеката о чему више речи у наставку.

Укупне инвестиције које се финансирају из републичког буџета остају готово непромењене – на нивоу од око 460 млрд динара са капиталним трансферима. С једне стране, *капитални расходи* бележе раст од око 25 млрд динара (прираст са 427 млрд из Закона о буџету на 452 млрд динара у Ребалансу). Овај скок вођен је, највећим делом, повећаним улагањима у железничку инфраструктуру (пруга Београд-Будимпешта), премда је дошло и до значајних промена у структури ових издатака о чему више речи у наставку. С друге стране, *трансфери Републике Граду Београду за изградњу метроа* који су највећим делом капиталне природе Ребалансом су драстично срезани – за чак 26 млрд динара (пад са 30 млрд на свега 4 млрд динара)²¹. У нето износу, дакле, инвестиције Републике практично остају на нивоу који је био предвиђен оригиналним планом.

Републичка улагања у саобраћајну инфраструктуру умањена су за око 15 млрд динара у односу на оригинални буџет. Укупна улагања Републике у саобраћајну инфраструктуру – путну, железничку (укључујући метро) и речну – бележе пад у Ребалансу, и то са 240 млрд на 225 млрд динара. У наставку указујемо на најкрупније промене по одабраним подобластима.

- **Инвестиције у путеве** се повећавају за око 6 млрд (скок са 147 млрд из оригиналног буџета на 153 млрд у Ребалансу), чему је највише допринело увођење новог пројекта – тунела од Карађорђевог улице у Београду до Дунавске падине (3,5 млрд динара). Преостали износ разлике у односу на Закон о буџету (2,5 млрд) нето је резултат већих издвајања за једну групу путних праваца и смањења за другу. Тако је већи новац издвојен за пут Рума-Шабац-Лозница (раст од 6 млрд), Пожаревац-Голубац (раст од 4 млрд динара), Иверак-Лајковац (раст од 1,5 млрд) и обилазницу око Крагујевца (раст 1 млрд) али је план смањен за деоницу Прељина-Пожега (за 5 млрд динара) и мост преко Саве у Београду (4,5 млрд).
- **Инвестиције у железничку инфраструктуру** расту за скоро 16 млрд динара (прираст са 30 млрд из оригиналног плана на 46 млрд у Ребалансу). Највећи допринос овом скоку даје повећано финансирање за пругу Београд-Будимпешта (за око 17 млрд динара), док расту и улагања у оквиру пројекта Модернизације железничке инфраструктуре у Србији (за непуних 1 млрд динара). С друге стране, преполовљен је планирани износ опредељен за пругу Ниш-Димитровград (номинално смањење од 2 млрд динара).

²¹ Републичке трансфере Београду за метро у целости третирамо као капиталне, иако је могуће да мањи део њих не представља формално инвестицију (већ, на пример, куповину робе и услуга). Разлог за то је што ни Закон о буџету нити Ребаланс не нуде никакву детаљнију дезагрегацију ових трансфера.

- **Улагања у београдски метро** претрпела су највеће резање буџета у оквиру капиталних расхода, било да се смањење посматра у апсолутним било у релативним величинама. Републички трансфери смањени су са првобитно планираних 30 млрд динара на свега 4 млрд динара, док је на разделу МГСИ додат још један капитални расход на име изградње метроа од 2,2 млрд динара, тако да је нето смањење буџетских издвајања за метро непуних 24 млрд динара. Ребаланс не нуди никакво образложење за овако драстично смањење издвајања за метро у Београду, премда је у Образложењу буџета нађено за сходно да се објасне неке далеко ситније промене расхода (реда величине неколико стотина милиона динара).
- **Инвестиције у речну инфраструктуру** бележе смањење са 9,6 млрд на непуних 5 млрд динара. Практично сви пројекти у овој области претрпели су смањење буџета: Пројекат проширења Луке Сремска Митровица готово да је избачен из буџета (пад са 1,3 млрд на 10 милиона динара), за проширење Луке Богојево и адаптацију бродске преводнице на Ђердапу буџет је смањен за преко 1,5 млрд у збиру, за проширење Луке Прахово пад од 0,5 млрд, за изградњу центра за обуку посаде бродова пад од 0,5 млрд, за вађење потонуле немачке флоте из Другог Светског рата такође смањење 0,5 млрд динара.
- **Расходи за експропријацију** такође ће претрпети смањење – пад са 18,6 млрд динара из оригиналног буџета за 2023. на 13,2 млрд у Ребалансу. Ова буџетска ставка по правилу је врло нетранспарентна и из ње се не може закључити у оквиру којих инвестиционих пројеката (и зашто) касни решавање имовинско-правних односа.

Ребалансом се предвиђа раст инвестиција у здравству, премда уочавамо ризик да део ових улагања остане нереализован. Капитални расходи Републике у области здравства остају готово непромењени у односу на оригинални буџетски план – на нивоу од око 15 млрд динара. Од тог износа око 6 млрд реализује Министарство здравља, док је у плану да преосталих 9 млрд динара реализује Министарство за јавна улагања. На то треба додати и део инвестиција које здравствене установе планирају да изврше из трансферних средстава пренетих из републичког буџета, а оне – према финансијском плану РФЗО – расту са 14,3 млрд динара на око 18 млрд динара. Повећање укупних планираних инвестиција у здравству оцењујемо као позитиван тренд, иако постоји ризик да део инвестиција остане нереализован. Наиме, наше анализе показују да здравствене установе имају проблем у реализацији инвестиција (20-30% плана остане нереализовано на годишњем нивоу)²², па постоје реални изгледи да се слично догоди у 2023. години. Указујемо на потребу да се што пре уклоне уска грла која спречавају обимнију реализацију инвестиција у здравству, имајући у виду да су потребе за овим улагањима у Србији и даље велике због дугогодишњег заостатка по квалитету инфраструктуре и опреми у односу на просек ЦИЕ из периода пре пандемије.

Убедљиво најлошија страна Ребаланса је то што предвиђа додатно смањење (ионако ниских) инвестиција у заштиту животне средине. Фискални савет већ годинама уназад, још од 2018. када смо објавили опсежну студију о инвестицијама у заштиту животне средине, указује Влади на проблем неприхватљивог третмана инвестиција у овој области. Ова улагања се систематски потискују у други план, иако је ситуација таква да би их требало хитно пребацити на сам врх приоритетних области финансирања. Србија има огромне потребе за пречишћивачима отпадних вода, фабрикама воде за пиће, проширењем канализационе и водоводне мреже, изградњом

²² Анализа рађена на подацима до 2018. године, будући да је то последња година за коју је РФЗО јавно објавио извршење финансијског плана.

санитарних регионалних депонија, постројењима за третман отпада, уклањањем „историјског“ и опасног отпада и др, о чему смо више пута писали у протеклом периоду. Насупрот томе, одговор Владе на ове проблеме није ни близу сразмеран њиховој озбиљности, што се најбоље може илустровати кроз буџетске податке. Ребалансом се, наиме, планира да укупне инвестиције Републике у заштиту животне средине у 2023. опадну са око 26 млрд динара на 22 млрд динара (смањење за 17% у односу на оригинални буџетски план који је сам по себи био недовољан). То значи да се наставља лоша пракса да се буџетом предвиди недовољно средстава за пројекте у области заштите животне средине, а онда се она током године ребалансом додатно умањују. Тако је, примера ради, другим ребалансом 2021. године план инвестиција у овој области смањен је за 25%, док је ребалансом из 2022. оригинални буџет срезан за чак 40%. Фискални савет је још у оцени буџета за 2023. годину исказао сумњу да оригинални план инвестиција у заштиту животне средине неће бити реализован до краја – што се испоставља као тачна прогноза, јер држава и даље није решила проблеме попут лоше пројектне документације, споре експропријације и др. Имајући у виду да би држава морала много већа улагања да реализује током једне календарске године (барем два до три пута) и то у континуитету од најмање десет година, још једном апелујемо на Владу да озбиљније приступи одређивању инвестиционих приоритета и отклони све потешкоће које су у досадашњем периоду кочиле улагања у очување животне средине.

Табела 5. Јавна улагања у области заштите животне средине, комуналне и канализационе инфраструктуре у 2023. години (са трансферима)

	Буџет 2023.	Ребаланс 2023.
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	13,7	13,3
Министарство заштите животне средине	10,7	6,9
Министарство за јавна улагања	1,5	1,4
Укупно	25,9	21,6

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Ребаланса буџета за 2023. годину

Све већи буџетски простор добијају пројекти изградње националних стадиона који би морали детаљније да се образложе пореским обвезницима. Наиме, са раздела Министарства финансија Ребалансом се повећавају издвајања за изградњу Националног фудбалског стадиона (скок са 7,7 млрд из буџета на 12,3 млрд у Ребалансу), а са раздела Министарства за јавна улагања инвестиције у локалне стадионе (раст са 5,1 млрд на 5,6 млрд у новом плану). Фискални савет није става да би инвестиције у спортске објекте требало потпуно зауставити али, имајући у виду да ова улагања снажно расту,²³ Влада би морала да објави много више детаља од онога што је до сада јавности ставила на располагање. Потребно је, наиме, доказати зашто су баш они сада приоритет а не неки други пројекти, попут већ поменутих улагања у комуналну инфраструктуру. Најбољи начин за то јесте да се објаве претходна студија изводљивости и студија изводљивости (са анализом трошкова и користи), јер израду ових аката свакако предвиђа важећа законска регулатива у случају крупних инвестиционих пројеката.

Ребалансом је предвиђено осетно смањење нето буџетских позајмица (за чак 42 млрд динара) што је и било очекивано узимајући у обзир актуелне околности. Ова расходна позиција по правилу нагло скаче када наступи криза, пошто преко ње држава интервенише позајмљујући новац по повољним условима јавним и државним предузећима. Историјски максимум са овог конта реализован је 2022. године (200 млрд

²³ Примера ради, укупна улагања у фудбалске стадионе у 2023. години (18 млрд динара) по први пут премашују читав буџет Министарства заштите животне средине (14 млрд) – и то за преко 25%.

динара), када је настао колапс у енергетском сектору Србије о чему је Фискални савет екстензивно писао у претходном периоду. Са овог, рекордног високог нивоа, буџетом за 2023. годину планирано је да се ови издаци смање на 117 млрд динара, што је и даље представљало ванредно велик износ за ову расходну категорију (просек 2015-2019. био је непуних 7 млрд динара). Та пројекција се заснивала на очекивању да ће се пословање домаћег енергетског сектора постепено стабилизovati – најпре захваљујући опоравку производње у ЕПС-у и повећању цена струје и гаса, те ће потреба за буџетским интервенцијама у овом домену бити мања него прошле године. Фискални савет је у оцени Фискалне стратегије из јуна ове године наговестио да би потрошња са ове позиције могла да буде осетно мања од планиране, што је сада и Влада уважила у својим пројекцијама. Ребалансом се поменути план за 2023. снажно ревидира наниже – на износ од непуних 76 млрд динара, што не представља изненађење. Наиме, ЕПС је у првих шест месеци 2023. године остварио профит од 600 млн евра, док је Србијагас практично напунио сва складишта гаса која су му на располагању. Истовремено, берзанске цене енергената су се примириле, што је такође допринело много мањој потреби да се ова предузећа дотирају из буџета. Најновија корекција на расходима за нето буџетске позајмице може се оценити као разумна. Ипак, на самом крају скрећемо пажњу да и са последњим смањењем на нето буџетским позајмицама оне и даље остају на изузетно високом нивоу – готово десет пута изнад свој преткризног нивоа, због чега је у наредном периоду неопходно тежити ка томе да ти расходи наставе да се крећу на силазној путањи.

Расходи за социјалну заштиту расту за 6 млрд у односу на оригинални план, делом због потцењене инфлације али и других фактора. Предложеним изменама буџета су издвајања за социјалну заштиту повећана са првобитних 147 млрд на 154 млрд динара. Ни у самом Ребалансу, као ни у пропратној документацији није образложено шта конкретно стоји иза овог повећања (неочекивано виша индексација, већи број примаоца помоћи или нешто треће). Поврх тога, стандардни приказ трошковних ставки у буџетским актима даје преглед издатака за социјалну заштиту по исувише агрегираним категоријама, без детаљнијег раздвајања на конкретне програме (попут новчане социјалне помоћи, личне инвалиднине), што отежава да се идентификују конкретни разлози због којих ова позиција бележи раст. Фискални савет је спровео независну анализу, која показује да је један део повећаних издвајања за социјалну помоћ последица тога што је стварна инфлација у протеклом периоду била већа од оне с којом се рачунало приликом израде буџета. Наиме, код највећег дела социјалних програма (родитељски и дечји додатак, новчана социјална помоћ, и др.) номинални износи и цензуси, тј. доходне границе за добијање помоћи у току године, редовно се усклађују са растом цена. Већа инфлација од пројектоване повећава издатке за социјалну заштиту по два основа: *први* је то што доводи до повећања номиналних износа помоћи у односу на очекивања, а *други* је то што виши цензус значи да се већи број домаћинстава квалификује за социјалне програме. Према нашим рачуницама, ова два ефекта генерисала су додатне буџетске трошкове од бар 2-3 млрд динара у збиру. С друге стране, међу преосталим програмима у оквиру система социјалне заштите, износи помоћи углавном су везани за зараде уместо за инфлацију (накнаде за породилско, борачко-инвалидска заштита), па су и повољнија кретања на тржишту рада вероватно утицала на увећање ових расхода – тај ефекат процењујемо на око 1-2 млрд динара.

Буџетска издвајања за запослене расту за око 6 млрд динара и то је последица повећања плата и планираном повећању броја запослених у неким органима. Ребалансом се формализују јунске најаве о повећању плата у делу јавног сектора. Тако ће, почев од септембарске плате, за 5,5% већа примања имати запослени у основним и средњим школама, установама ученичког и студентског стандарда, неговатељице у установама социјалне заштите. Буџетски издаци ће по овом основу порастати у односу на

оригинални план за скоро 3 млрд динара.²⁴ То значи да се наставља пракса да се одређеним деловима јавног сектора дају већа повећања од других, без да се то поткрепи објективним анализама и критеријумима. Сада је у фокусу ванредно повећање плата у делу просвете и здравства, што су сектори који неспорно заслужују посебну пажњу, премда се овим и сличним мерама донетим „у ходу“ ни изблиза не могу решити проблеми дефицита кадрова у овим великим и важним системима. Додатно, увидом у Образложење ребаланса може се закључити да је у плану да Комисија за ново запошљавање одобри повећање броја радника у појединим државним системима попут Министарства одбране, МУП-а, Министарства правде, Министарства финансија, судова и др. Додатни трошак ангажовања нове радне снаге износиће према плану из Ребаланса око 3 млрд динара. И у овом сегменту може се изнети слична оцена као код система зарада – управљање бројем и структуром запослених у државном сектору захтева системски приступ и завршетак функционалних анализа које би требало да укажу на стварне мањкове и вишкове радника по областима али и конкретним институцијама. Селективан приступ и фаворизовање само неких сектора у погледу дозволе за пријемом нових радника, на чему се и даље инсистира, не може ни издалека да реши структурне проблеме с којима се у овом домену суочава државни сектор Србије (пример Пореске управе).

²⁴ У истом процентуалном износу, тј. за 5,5% од септембра, порашће плате дела запослених у здравству (медицинских техничара и сестара), али се то у буџету не види на расходима за плате већ на трансферима здравственом фонду.