



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**20. октобар 2023. године**

## **ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2024. ГОДИНУ**

### **Резиме:**

**Предложени буџет предвиђа умерено смањење фискалног дефицита без крупнијих промена у фискалној политици.** Буџетом за 2024. планира се дефицит Републике од 197 млрд динара, тј. 2,2% БДП-а. Оволики фискални дефицит (од скоро 1,7 млрд евра) јесте и даље превисок за Србију, на шта указује и формула из фискалних правила. По њој би одговарајући ниво буџетског дефицита Србије требало да буде испод 1,5% БДП-а. Ипак, буџетом за 2024. направљени су одређени помаци у добром смеру. Планирани буџетски дефицит у 2024. нижи је од оног који се предвиђа у 2023. години (2,8% БДП-а), а током 2024. очекује се и даље смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у (са 53,3% на 51,7%). Дакле, иако се у 2024. још увек неће потпуно достићи најважнији фискални циљеви, јавне финансије постављају се на добру путању да се они остваре у 2025. години. Из угла појединачних фискалних политика, буџет за наредну годину не доноси велике промене. До поменутог, умереног умањења буџетског дефицита у односу на 2023. доћи ће се готово по аутоматизму, а не услед нових мера фискалне политике. Буџетска издвајања за ЕПС и Србијасна у 2024. знатно ће се смањити (за ЕПС се изгледа не планирају средства), а главни разлог за то је повећања финалних цена гаса и електричне енергије током 2023. и знатно побољшање биланса ових предузећа. Такође, у наредној години више се не планирају нове исплате једнократних и неселективних давања становништву, што је била уобичајена пракса у неколико претходних година (за пензионере, децу и друго). У најкраћем, буџет за 2024. доноси мања и лако достижна унапређења главних показатеља јавних финансија, али без амбициознијих (и потребних) реформских мера.

**Под одређеним условима буџет за 2024. могао би се ипак оценити као економски добар.** За боље разумевање предложеног буџета за 2024. важно је узети у обзир и контекст у ком се он доноси. Највиши државни званичници најавили су да ће крајем 2023. да се одрже превремени парламентарни избори. Уколико се то деси, уобичајено је да формирања нове Владе испрати и ребаланс којим ће се у буџет унети промене у организацији Владе и њеној економској политици. Посматрано из тог угла, предложени буџет имао би привремену, тј. прелазну функцију – и онда би се за њега могло рећи да је израђен у складу с добром фискалном праксом. Наиме, оправдано је да се новој Влади остави лако остварив и исправно оријентисан фискални оквир, а да се не прејудицирају важне економске политике у наредном четворогодишњем периоду. Уколико ће нова Влада заиста да се ухвати у коштац с главним проблемима јавних финансија (попут нпр. лоше уређеног система социјалне заштите, мањка запослених у

важним деловима јавног сектора, застарелих пореских закона и друго) – онда јој предложени буџет даје одрешене руке али и солидну полазну основу да то и уради јер обезбеђује потребну фискалну стабилност.

**Јавни приходи и расходи у предложеном буџету планирани су углавном кредибилно, али поједине буџетске пројекције требало би додатно разјаснити.** Још од фискалне консолидације из 2015. важна и добра карактеристика свих предлаганих буџета била је то да су јавни приходи и јавни расходи били кредибилно планирани. Сличну оцену задржавамо у начелу и за Предлог буџета за 2024. годину. Међутим, детаљнија анализа појединачних ставки јавних прихода, а нарочито јавних расхода открива одређене недоследности и могуће пропусте – који нису били уобичајени у претходним годинама. Тако се из угла јавних прихода уочава одређени оптимизам у пројекцији прихода од ПДВ-а, нарочито узимајући у обзир да је током 2023. дошло до приметног пада у ефикасности наплате овог прихода. Стога, било би добро да Влада разјасни зашто у 2024. планира нешто већи раст прихода од ПДВ-а од кретања пореске основице (приватне потрошње). Важно је, међутим, истаћи то да укупна наплата јавних прихода (и поред могућег подбацивања у наплати ПДВ-а) не би требало да буде угрожена, пошто оцењујемо да постоје одређене резерве у пројекцијама преосталих јавних прихода (акцизе, порез на добит, доприноси и друго). Из угла јавних расхода, види се готово извесно пробијање буџетског оквира код субвенција за путарска предузећа и издвајања за социјалну политику, а врло је могуће и код пољопривредних субвенција. Слично као у случају јавних прихода, укупан буџетски оквир за јавне расходе у 2024. ипак не би требало да се доведе у питање – јер су неке друге ставке расхода планиране прилично широко (набавка робе и услуга, нето буџетске позајмице, остали текући расходи и друго).

**Планиране политике подстицаја пољопривредне производње у 2024. нису довољно јасне.** Промене до којих је дошло у делу буџета опредељеном за пољопривреду доста су сложене. Укратко, укупна издвајања државе за пољопривреду у 2024. планирају се на приближно непромењеном нивоу као у 2023, али уз знатно другачију структуру. С једне стране, у буџет се уводи нова мера повраћаја (рефакције) дела акцизе на гориво које је потрошено на пољопривредне сврхе – у износу од око 14 млрд динара. С друге стране, стандардне субвенције за пољопривреду умањују се за 13 млрд динара (са 101 млрд динара из 2023. на 88 млрд динара у 2024. години). Пошто су ове две промене приближно исте величине, може се закључити да ће укупан износ подстицаја за пољопривреду у 2024. да остане на сличном нивоу као у 2023. годину. Оно што, међутим, завређује посебну пажњу је последњи поменути сегмент, тј. умањење пољопривредних субвенција од 13 млрд динара. Буџет предвиђа да ће се то остварити преко два канала: 1) смањењем директних давања (по хектару, премије за млеко и друго) и 2) смањењем издвајања за мере руралног развоја. Влада је, међутим, остала дужна да детаљније објасни како ће се остварити планирано умањење директних подстицаја за пољопривреду, тим пре што је у 2024. предвиђено да се подигну ограничења за добијање подстицаја по хектару са 20 на 100 хектара. Слично објашњење потребно је дати и за смањење издвајања за мере руралног развоја које су добрим делом усмерене на подстицање инвестиција у пољопривреди (што је Србији потребно).

**Расходи за социјалне трансфере нису добро планирани – ни на техничком ни на начелном нивоу.** Буџетом за 2024. предвиђена су издвајања за социјалне издатке од око 157 млрд динара. То представља повећање од свега 2,5 млрд динара у односу на њихов ниво из ребаланса за 2023. годину – што није довољно. Главни пропусти направљени су у пројекцијама за програме дечије заштите који ће вероватно бити већи у односу на предложени буџетски план за најмање 6 млрд динара (преко 50 млн евра), док је у пројекцијама буџетских издатака за борачко-инвалидску заштиту и друга социјална

давања могуће пробијање буџета у износу од 2-3 млрд динара (око 20 млн евра). Конкретније, нису добро процењена издвајања за родитељски додатак за треће и четврто дете, као ни утицај редовних индексација (у складу с оствареним растом цена и растом зарада) на повећање великог броја различитих социјалних давања (дечији и родитељски додатак, новчана социјална помоћ, накнаде за породилјско и одсуство ради неге детета, борачко-инвалидска заштита). Далеко већи проблем од техничких пропуста у пројекцији расхода за социјалну заштиту представља њихово ниско место на реформској агенди Владе. Потреба за реформом која би довела до систематског и трајног повећања социјалних давања постоји одавно, а сад је нарочито важна у условима високе инфлације. Наиме, висока инфлација која је највише изражена у расту цена хране и енергије нарочито снажно погађа социјално најугроженије становнике Србије – који за ове намене одвајају највећи део својих примања. Досадашњи приступ Владе овом проблему био је погрешан и сводио се на повремена, једнократна и неселективна давања новчане помоћи широким групама грађана (сви пензионери, деца, млади и друго). Уместо тога, потребно је дефинисати трајна и добро усмерена решења која ће систематски побољшати животни стандард социјално угрожених грађана – а то предложени буџет не предвиђа.

**Буџетом се планирају веома велика издвајања државе за јавне инвестиције у 2024. од преко 5 млрд евра (6,9% БДП-а), што је у начелу добро.** Планирана издвајања за капиталне расходе у републичком буџету износе 467,5 млрд динара (4 млрд евра). Кад се на то додају и трансфери из републичког буџета за капитална улагања (нпр. трансфер Београду за изградњу метроа), као и инвестиције које самостално реализују остали нивои власти (локална самоуправа, фондови ОСО и друго), долази се до укупних издвајања државе за јавне инвестиције у 2024. од високих 607 млрд динара (скоро 5,2 млрд евра). Тако ће ниво јавних инвестиција Србије у 2024. већ четврту годину заредом бити око 7% БДП-а, што је знатно изнад просека упоредивих земаља ЦИЕ. Ово оцењујемо као позитиван тренд који омогућава Србији да постепено смањује заостатак који има у квалитету основне инфраструктуре у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Ипак, посебно скрећемо пажњу на питање селекције пројеката. Наиме, кад се заврше сви започети пројекти изградње аутопутева, Србија ће имати развијенију мрежу од просека земаља ЦИЕ. То се, међутим, ни изблиза не може рећи за локалне и регионалне путеве, а нарочито за инфраструктуру у заштити животне средине, просвети и здравству. Стога препоручујемо Влади да у наредним годинама, знатно више средстава усмерава на поменуте области у којима је квалитет инфраструктуре још увек незадовољавајући.

**Наставља се с растом инвестиционих пројеката који се спроводе мимо стандардне процедуре, што би требало напослетку ставити под контролу.** Србија „на папиру“ има веома добру и транспарентну процедуру за селекцију и управљање јавним инвестицијама. То подразумева израду ригорозних студија оправданости, позитивну оцену Ревизионе комисије, одабир пројеката заснован на објективним критеријумима, и бројне друге, јасно дефинисане процесе у свим фазама пројеката (чак и након њиховог завршетка). Иако су ове процедуре веома разрађене и напредне, велики део јавних инвестиција у Србији заправо се не реализује преко њих. Наиме, 2020. је усвојен Закон о посебним поступцима за тзв. линијске пројекте којим је предвиђено да се пројекти који добију ознаку „посебног значаја за Србију“ могу спроводити по посебним и скраћеним поступцима, чиме се заобилази стандардна регулатива. Тренутно се по посебним процедурама реализује велики број инвестиција: деонице на аутопуту Е-763 (Прељина-Пожега, Пожега-Бољаре), Моравски коридор (деоница Појате-Прељина), аутопут Београд-Сарајево, Фрушкогорски коридор (деоница Нови Сад-Рума), пут Рума-Шабац-Лозница, аутопут Ниш-Мердаре, пут Ваљево-Иверак, пруга Београд-Будимпешта, реконструкција пруге Јајинци-Мала Крсна, реконструкција пруге Ниш-Димитровград и Ниш-Брестовац и друго. Укупна процењена вредност побројаних пројеката износи чак 8,4

млрд евра. Након критика Европске комисије да Закон о посебним поступцима није у складу са правним тековинама ЕУ, јер ставља ван снаге националну регулативу о јавним набавкама и пружа превелику дискрецију у избору стратешког партнера директном нагодбом – он је укинут средином 2023. године. Међутим, одредбе овог (укинутог) Закона наставиће да се примењују на све већ започете пројекте. Посебан куриозитет представља то што се, и након укидања Закона, број пројеката који су изузети из стандардне инвестиционе регулативе још увек повећава. Тако ће нови велики пројекат: Међународна изложба ЕКСПО 2027 са Националним стадионом и пратећом инфраструктуром, да се спроводи се по *lex specialisu* кројеном само за њега. Тај Закон Влада сад предлаже Скупштини заједно с буџетом за 2024. годину.

**Измене пореских закона које се предлажу заједно с Буџетом не садрже осетније промене постојеће пореске политике – али би то требало размотрити у будућности.** Усвајање буџетског плана за наредну годину прати и низ измена и допуна постојећих пореских закона. За наредну годину Влада је предложила промене: *Закона о порезу на доходак грађана, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезима на имовину, Закона о републичким административним таксама, Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара и Закона о буџетском систему.* Иако су предложене промене закона бројне, њима се заправо не мењају осетније постојећи порески постулати. Вредно пажње је додатно растерећење пореза на зараде – повећањем неопорезивог износа зараде са 21.712 на 25.000 динара – које оцењујемо као економски оправдано. Анализе коју смо спровели и приказали у овом извештају, међутим, показују да постоје предуслови за спровођење великог броја реформи пореских закона у Србији. Закон о порезу на доходак грађана стар је више од две деценије и главне слабости су му превише диференциране стопе и пореске олакшице, у зависности од категорије прихода – што нарушава принцип пореске једнакости. Такође, порез на зараде у Србији није довољно прогресиван у односу на компаративне земље и не постоје пореске олакшице за издржаване чланове домаћинства, што је у Европи уобичајена пракса. Порез на имовину карактеришу неконзистентности и неправичности код опорезивања непокретности. Анализа акцизне политике показује да се она углавном креће у смеру усаглашавања с међународним стандардима, али и овде има простора за додатна побољшања. На крају, важно и потребно унапређење пореског извештавања у Србији односи се на приказивање пореских расхода у општем делу Закона о буџету. Иако је било најављено да ће се ова пракса усталити од буџета за 2024, предложеним изменама Закона о буџетском систему то се поново одлаже за наредну годину.

**Изражени макроекономски ризици и специфични фискални изазови налажу посебан опрез у управљању јавним финансијама.** Буџет је прављен с оптимистичним претпоставкама о убрзању раста БДП-а у 2024. на 3,5% и успоравању просечне инфлације на 4,9%. Различити домаћи и инострани чиниоци, међутим, указују да би привредни раст лако могао да буде нешто нижи, а инфлација нешто већа од тога. Привредни раст који Србија остварује у 2023. добрим делом почива на привременим чиниоцима, попут опоравка пољопривреде од суше и снажног раста производње електричне енергије (услед поређења с ниском базом из 2022. и неуобичајено повољних хидролошких кретања). Темпо раста највећег дела привреде, с којим се улази у 2024, заправо је низак и износи око 1,5%. Имајући то у виду, као и међународне прогнозе да ће 2024. бити још једна година успореног раста глобалне привреде – сматрамо да је требало прогноzirати нешто нижи раст БДП-а у следећој години, на нивоу 2,5-3%. Кад је инфлација у питању, неспорно је да је она на тренду успоравања. Међутим, њено успоравање није толико снажно у Србији као у другим европским земљама, а до краја године ступа не снагу неколико мера које делују инфлаторно: повећање готово свих акциза за 8%, поскупљење електричне енергије за 8% и гаса за 10%, снажно повећање

фискалне експанзије која подгрева инфлацију са стране тражње (ванредно повећање пензија, једнократна давања од 10.000 динара за децу, 20.000 динара свим пензионерима). На све то требало би додати и ризике из међународног окружења, пре свега неизвесности у погледу даљег кретања цене нафте. Због тога сматрамо да је при изради буџета требало планирати нешто већу просечну инфлацију у 2024, на нивоу 5,5-6%. Уз ове ризике, требало би поменути и да су услови под којима се држава тренутно задужује на тржишту веома неповољни (каматне стопе у еврима сад су око 7%). Притом, Србија ће у 2024. највероватније морати да се задужи за око 6,5 млрд евра (1,7 млрд евра за финансирање буџетског дефицита и приближно 4,8 млрд евра за отплату дела дугова који доспевају на наплату). Иако је Влада успевала досад да на овај изазов одговори проналазећи релативно јефтине изворе задуживања (ММФ, билатерални споразуми), на то се не може трајно рачунати. Сви поменути ризици и изазови налажу Влади да води што је могуће конзервативнију фискалну политику и да се не упушта у економски непроверене и непланиране мере.