



Република Србија  
**ФИСКАЛНИ САВЕТ**  
Број: 011-00-10/2023-02  
Датум: 4.9.2023. године  
Немањина 17  
Београд

## ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2023. ГОДИНУ

### РЕЗИМЕ

*Закон о буџетском систему (чл. 92ж) прописује да Фискални савет припрема и доставља Народној скупштини анализу предлога ребаланса буџета Републике у року од 15 дана од датума под којим је Влада поднела Народној скупштини предлог ребаланса.*

*Предлог ребаланса усвојен је на седници Владе одржаној у суботу 2. септембра 2023, а седница скупштинског Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава (на којој је предвиђено да Фискални савет представи своју анализу) заказана је два дана касније, у понедељак, 4. септембра 2023. године.*

*Фискални савет се у оваквим околностима определио да за заказану седницу припреми и достави Одбору најважније оцене ребаланса у форми скраћеног извештаја – Резимеа. Анализе које су представљене у овом Резимеу израђене су углавном на основу Нацрта ребаланса буџета, а не Предлога. Нацрт ребаланса достављен је Фискалном савету по редовној процедури за кориснике буџетских средстава, у петак 25. августа 2023. године.*

*Коначну Оцену предлога Ребаланса буџета Фискални савет ће накнадно доставити Народној скупштини у најкраћем могућем року.*

**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 страна 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 животних 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 напokon 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 напokon 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 напokon 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 инфланторно. 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 спорети 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 напоскон 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).