



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

7. новембар 2024. године

ОЦЕНА РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2025. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2026. И 2027. ГОДИНУ*

Резиме:

Ревидирана Фискална стратегија доноси повећање дефицита државе у средњем року – на 3% БДП-а. Након избијања здравствене кризе у 2020. години и рекордно високог фискалног дефицита од 7,7% БДП-а (с ревидираним БДП-ом), фискална политика у наредне три године вођена је у смеру стабилизације буџета, тј. умањења дефицита. До заокрета, међутим, долази током 2024. године. Први корак у смеру повећања експанзивности фискалне политике Влада је направила средином године, Нацртом Фискалне стратегије за 2025. с пројекцијама за 2026. и 2027. годину. Тим Нацртом одустало се од првобитног плана да се дефицит државе у 2025. спусти на 1,5% БДП-а и стабилизује на том нивоу у наредним годинама, тј. одложена је примена фискалног правила које је законски прописивало толики максимални дефицит. Уместо тога, било је предвиђено да ће фискални дефицит у периоду 2025-2027. да износи нешто преко 2% БДП-а. Следећу измену фискалне политике донео је ребаланс буџета за 2024. којим је буџетски дефицит повећан у тој години на 2,7% БДП-а. Трећи корак у смеру даљег повећавања експанзивности фискалне политике направљен је сад, ревидираном Фискалном стратегијом. Изменама у односу на Нацрт Стратегије јавни расходи додатно су и снажно повећани у наредним годинама, преко раста јавних прихода, што је резултирало последичним повећањем планираног фискалног дефицита у периоду 2025-2027. на 3% БДП-а годишње.

Поред повећања дефицита, десиле су се још неке важне промене у ревидираној Стратегији у односу на њен Нацрт. Уз поменуто повећање фискалног дефицита, издвојићемо још две значајне промене за јавне финансије Србије из ревидиране Стратегије. Прва се односи на знатну промену свих фискалних агрегата који се мере у односу на БДП (јавни дуг, фискални дефицит, издаци за пензије и плате у јавном сектору и друго). Разлог за то је велика ревизија БДП-а коју је спровео Републички завод за статистику (РЗС), а којом је БДП Србије приметно повећан. Тако

* Фискални савет је Оцену Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. са пројекцијама за 2026. и 2027. годину (у даљем тексту Оцена) израдио на основу Ревидиране Фискалне стратегије (у даљем тексту Ревидирана Фискална стратегија) која је Фискалном савету достављена 24.10.2024. године. Влада Републике Србије је на Седници од 31.10.2024. накнадно усвојила финалну верзију Ревидиране Фискалне стратегије која се у мањим, техничким детаљима разликује од достављене верзије на којој је Фискални савет засновао своју Оцену (другачија дефиниција појединих инвестиционих пројеката државе и слично). О тим изменама Фискални савет није био обавештен, нити су оне до тренутка кад је Фискални савет израдио своју Оцену биле објављене на сајту Владе РС. Узимајући све наведено у обзир (нарочито то што ниједна оцена Фискалног савета није доведена у питање финалним изменама Ревидиране Стратегије), Фискални савет задржава непромењен интегрални текст своје Оцене која је израђена 4.11.2024. године. Накнадним напоменама у фусноти, означеним звездicom (*), назначена су места на којима Оцена реферише на делове Ревидиране Фискалне стратегије који су у финалној верзији овог документа измењени.

сад, услед увећања БДП-а, званичан податак о јавном дугу Србије у 2023. више не износи 52,3% БДП-а већ 48,4% БДП-а. Слично умањење онда се аутоматски преноси и у наредне године, па је јавни дуг у читавом периоду трајања Стратегије испод 50% БДП-а, што у претходном Нацрту није био случај. Друга важна новина у ревидираној Стратегији јесте објављивање листе највећих инвестиционих пројеката Републике, с њиховим досадашњим и очекиваним трошковима. Ова табела омогућава боље праћење јавних инвестиција за које су тренутно у Србији издваја веома много средстава, тј. доноси важно унапређење (још увек недовољне) транспарентности јавних финансија.

Иза повећања фискалног дефицита у наредним годинама стоји прилично снажно увећање јавних расхода. Ревидирана Стратегија доноси доста велике промене у пројекцији јавних прихода и јавних расхода у односу на њен Нацрт. Јавни приходи у периоду 2025-2027. у просеку су повећани за око 1,5% БДП-а годишње, а јавни расходи су већи за око 2,4% БДП-а (што је резултирало повећањем просечног фискалног дефицита са 2,2% на 3% БДП-а). Један део повећања јавних прихода и јавних расхода (од 0,6% БДП-а) техничке је природе и последица је бољег приказивања фискалних података. Наиме, у фискалне пројекције у ревидираној Стратегији први пут су укључени сви сопствени приходи (и расходи) индиректних буџетских корисника. То је методолошко унапређење које је билансно неутрално и не представља промену фискалне политике у односу на Нацрт стратегије. Кад се искључе ове методолошке промене, види се да су јавни приходи у наредне три године повећани за око 0,9% БДП-а годишње. То је последица: 1) ефекта веће наплате прихода, тј. веће базе из 2024. године; 2) нешто мање конзервативног планирања појединих јавних прихода; и 3) једнократно у 2025. години због укључивања у пројекције прилива од продаје лиценци за 5G мобилну мрежу. На страни јавних расхода, у ревидираној Стратегији у односу на Нацрт дошло је до повећања од 1,8% БДП-а годишње (без методолошких промена). То је последица веће законске индексације пензија (0,5% БДП-а), повећања јавних инвестиција (0,5% БДП-а), али и повећања других текућих расхода – субвенција, робе и услуга и плата у јавном сектору (0,8% БДП-а).

Фискални савет оцењује да додатно повећање фискалног дефицита у наредне три године није било неопходно – тим пре што иза њега углавном стоји повећање текуће буџетске потрошње. Кад се посматрају појединачни разлози раста јавних расхода Србије у наредне три године, види се да су нека повећања била неизбежна. Овде се пре свега мисли на расходе за пензије. Спроведена ревизија БДП-а навише аутоматски је спустила учешће пензија у БДП-у на испод 10%. То онда законски доводи до њихове издешније индексације у 2026. и 2027. и до последичног повећања јавних расхода за ове намене у односу на Нацрт Стратегије. Повећање јавних инвестиција за око 0,5% БДП-а годишње приближно одговара трошковима набавке борбених авиона „рафал“, који нису били предвиђени Нацртом Фискалне стратегије – тако да је и то био очекиван нови трошак. Међутим, ове нове расходе за пензије и јавне инвестиције (од око 1% БДП-а) компензује готово идентична корекција јавних прихода навише у наредним годинама. Дакле, до повећања фискалног дефицита у односу на Нацрт Стратегије не би морало да дође да није било ширег раста преосталих буџетских расхода (који у ревидираној Стратегији није добро ни објашњен). Посебно је штета то што је пропуштена прилика да се штедљивијим планом и нижим фискалним дефицитом јавни дуг Србије раније спусти испод 45% БДП-а, па увођење фискалних правила о дефициту не би морало да се одлаже чак до 2029. године.

Планирано повећање фискалног дефицита неће угрозити макроекономску стабилност земље. Премда је оцена Фискалног савета да је економски било боље и могуће да се планира нижи фискални дефицит у наредне три године (и последично мање задужи земља), чињеница је да и с оваквим планом не би требало да буде доведена у

питање макроекономска стабилност Србије. Јавни дуг ће и по новим пројекцијама благо да се умањује у односу на БДП (при чему су пројекције јавног дуга из ревидиране Стратегије умерено конзервативне, тј. могуће је и нешто веће смањење јавног дуга у односу на БДП).

Главне пројекције из Стратегије су, технички гледано, урађене коректно. Анализа Фискалног савета показује да нема много ризика да ће јавни приходи подбацити у односу на план из ревидиране Стратегије – као што нема изражених ризика ни да ће доста широко постављени јавни расходи премашити средњорочни план (без евентуалног увођења неких нових, издашних политика). Такође, и приказане макроекономске прогнозе начелно су у реду. Може се зато констатовати да су главне пројекције у ревидираној Стратегији, на техничком нивоу, урађене објективно. Друго је, међутим, питање кредибилитета читаве Стратегије, која већ дуже време не представља обавезујући документ за вођење јавних политика. То потврђује дуплирање планираног фискалног средњорочног дефицита у последњих годину дана (уз мењање структуре планираног буџета), као и учестало увођење нових политика „у ходу“, а да оне уопште нису биле планиране ранијим Стратегијама.

Влада би требало да обезбеди већи подршку РЗС-у за јачање његових стручних и оперативних капацитета. Последња ревизија БДП-а знатно је променила макроекономску слику Србије. То се може добро илустровати новом проценом БДП-а Србије у 2024. која сад износи 82 млрд евра, а у Нацрту Стратегије (пре ревизије) та процена била је 76,4 млрд евра. Притом, реална стопа раста БДП-а у 2024. остала је непромењена у ревидираној Стратегији у односу на њен Нацрт. Подсећамо на то да је ово већ трећа значајна ревизија БДП-а Србије у претходних десет година којом је ниво БДП-а релативно снажно повећан (од 5 до 7% по ревизији), што нису уобичајене промене у другим европским земљама. Уређене земље морају да заснивају своју економску политику на подацима. Стога је за успешну економску политику од кључног значаја да РЗС пружа квалитетне, свеобухватне и благовремене податке. Свако унапређење методологије и квалитета података које РЗС производи јесте похвално, али се мора приметити и то да велике ревизије статистичких података, које значајно мењају ниво и кретање кључних економских и фискалних индикатора – неизбежно подстичу и питања о квалитету података у Србији. Због тога Фискални савет позива Владу да усмери више ресурса на подршку РЗС-у, с циљем јачања његових оперативних и стручних капацитета. Квалитетан рад ове институције од пресудне је важности за добро вођење јавних политика.

Фискална стратегија сад садржи преглед великих инвестиционих пројеката из републичког буџета, што је значајно унапређење. Фискални савет је у Мишљењу на нацрт Стратегије 2025-2027. препоручио Влади да пружи више информација о појединачним инвестиционим пројектима које планира да спроводи у средњем року (планирана вредност, извршење по годинама, извори финансирања). На овом пољу у ревидираној Стратегији десили су се помаци. Стратегија сад садржи посебан одељак у ком је обухваћено 66 републичких капиталних пројеката с вредношћу већом од 20 млн евра (изузев улагања из области одбране и безбедности).^{*} За ове пројекте објављене су табеларно информације о процењеној вредности, средствима уложеним до краја 2023. године, као и планираним издвајањима у периоду 2024-2027. Порески обвезници тако су добили увид у бројне важне информације које раније нису били у могућности да знају.

^{*} У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије обухваћено је 56 пројеката.

Између осталог, сад се јасно види да ће неки велики пројекти коштати знатно више него што је иницијално било најављено (нпр. трошкови изградње Националног стадиона са пратећим садржајима сад се процењују на 112,4 млрд динара, односно 960 млн евра).^{*} Објављивање табеле с инвестиционим пројектима представља важан помак у транспарентнијем извештавању државе о јавним инвестицијама. Ипак, табела има и одређене недостатке које би требало отклонити. Она нпр. не садржи неке важне пројекте попут изградње саобраћајнице Бачки Брег-Киkinда („Осмех Србије“), изградњу и реконструкцију пратеће инфраструктуре на аеродрому „Константин Велики“ у Нишу, само је делимично приказан пројекат изградње метроа у Београду и друго.

Стратешки планови државе у сегменту јавних инвестиција и даље остају нејасни. Један од кључних недостатака Фискалне стратегије је то што не садржи одељак посвећен трогодишњим приоритетима јавних инвестиција. Законом о планском систему из 2018. године предвиђено је да Влада најкасније до јануара 2020. Скупштини предложи План развоја Србије – најважнији плански документ земље који покрива најмање десет година. На основу тог Плана требало би да се направи Инвестициони план за период од најмање седам година који би требало да обухвати све планове државних инвестиција у свим важним друштвеним областима и увеже их са трогодишњим фискалним пројекцијама. Ниједан од ових планова, међутим, још увек није усвојен. Обавеза Фискалне стратегије да садржи средњорочни план инвестиционих приоритета заправо не зависи само од усвајања десетогодишњег Плана развоја. Она је непосредно дефинисана Законом о буџетском систему. Закон о буџетском систему (чланови 27д и 27ј) прописује да се средњорочни приоритети јавних инвестиција укључују у Фискалну стратегију, а ова обавеза додатно је наглашена и у члану 31 Закона.

Ревидирана Стратегија доноси ограничен и недовољан напредак у сегменту структурних реформи. Реформске мере већ традиционално представљају најмање разрађен део Стратегије. Ипак, неки мањи помаци у ревидираној Фискалној стратегији јесу направљени. Једна од важнијих нових мера је то што је најављено је да ће од јануара 2025. бити покренута кампања запошљавања у Пореској управи, да ће доћи до измена у систематизацији радних места и да ће поступак запошљавања у овој институцији бити олакшан. Такође, од значаја је и најављена ревизија цена приступа дистрибутивном систему коју ЕПС плаћа ЕДС-у, као и цена по којој ЕДС надокнађује ЕПС-у губитке електричне енергије настале на мрежи. То би требало да допринесе праведнијим односима између две компаније и побољшању пословања ЕДС-а који систематски бележи губитке. Важан искорак у енергетском сектору је и то што се за 2025. најављује ревизија плана приоритетних инвестиција у енергетици, који би требало да садржи процену вредности пројеката, њихов допринос зеленој транзицији, изворе финансирања итд. Ипак, узимајући све у обзир, реформски планови из Стратегије не могу се оценити као задовољавајући. Што се тиче свеобухватне реформе система зарада и запослености у јавном сектору, која се више од деценије наизменично најављује и одлаже, Стратегија имплицитно сугерише да она неће почети пре 2027. године кад се очекује комплетирање обухвата свих делова државе у информациони систем Искра. То се никако не може оценити као кредибилан план. Слично томе, нема кредибилних најава да ће доћи до потребних реформи у јавним системима којима су реформе потребне – попут социјалне заштите, здравства, просвете и друго.

^{*} У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије из овог пројекта издвојен је посебан пројекат „Изградња Националног фудбалског стадиона“ (без пратећих садржаја) и његова укупна планирана вредност износи 67,5 млрд динара, тј. 560 млн евра. Пратећи садржаји не могу директно да се пронађу у измењеној табели, а њихов највећи део највероватније је садржан у пројекту „Линијска инфраструктура“ са укупном вредношћу од 40,5 млрд динара (око 350 млн евра), који у првобитној верзији табеле није постојао.