



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

22. новембар 2024. године

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2025. ГОДИНУ

Резиме:

Предложени буџет предвиђа повећање фискалног дефицита у 2025. на 3% БДП-а. Након што је Влада Србије током 2024. већ направила заокрет у вођењу фискалне политике – окрећући је ка већој експанзивности (повећање буџетског дефицита) – слична фискална политика планира се и у 2025. години. Предложеним буџетом предвиђено је да дефицит Републике у 2025. износи 3% БДП-а (око 2,7 млрд евра). То је повећање у односу на 2024, за коју је последњим Ребалансом планиран фискални дефицит од 2,7% БДП-а (око 2,2 млрд евра). Основни извор финансирања буџетског дефицита у 2025. биће задужевање државе. По пројекцијама Владе, јавни дуг Србије током 2025. повећаће се у апсолутном износу са 39,3 млрд евра на 41,9 млрд евра и тај прираст приближно одговара планираном фискалном дефициту. Раст задужења у 2025, међутим, не би требало да доведе до повећања учешћа јавног дуга у БДП-у. Наиме, у 2025. очекује се и релативно брз раст номиналног БДП-а Србије, који ће бити нешто бржи од раста јавног дуга. Због тога би учешће јавног дуга у БДП-у требало благо да се умањи, са 47,9% БДП-а на крају 2024. на 47,5% на крају 2025. године.

Буџет за 2025. доноси одређена унапређења на техничком нивоу и кредибилно пројектује јавне приходе и јавне расходе. Предложени буџет има неколико значајнијих позитивних помака у свом техничком аспекту. Њим је направљен знатан напредак у интеграцији индиректних корисника у буџетски процес (пре свега основних школа и универзитета). Сви приходи и расходи ових буџетских корисника сад су коначно укључени у буџет Републике, распоређени су на одговарајуће апропријације и најављено је да ће од 2025. њихово извршење редовно да се прати током године. Важна новина је и то што је први пут израђен тзв. зелени буџет, односно приказан је списак пројеката који позитивно утичу на очување животне средине. Овај нови алат за вођење фискалне политике (који постаје све популарнији, нарочито у развијеним земљама) би требало да постави темељ за боље праћење и усклађивање фискалне политике с циљевима у области заштите животне средине и климатских промена. Поред техничких унапређења, позитивна страна предложеног буџета је и то што се наставља добра пракса објективног пројектовања јавних прихода и јавних расхода. Другим речима, не постоје изражени ризици да ће јавни приходи у 2025. подбацити, а јавни расходи пребацити план.

Међутим, суштински изазови фискалне политике у Србији остају нерешени. Ова оцена се првенствено односи на релативно висок ниво дефицита од 3% БДП-а, као и на општи смер фискалне политике, која у условима још увек релативно високе инфлације (и привредног раста који је близу потенцијалног нивоа) делује проциклично. Наиме, инфлација у Србији још увек је релативно висока и по последњим доступним подацима међугодишњи раст потрошачких цена у октобру износио је 4,5% (што је горња граница циљног интервала НБС). Притом, базна инфлација (без енергије, хране, алкохола и

цигарета) још је већа и износи 5,5%. Уз релативно високу инфлацију, током 2024. долази и до снажног погоршања спољне неравнотеже Србије, односно повећања текућег дефицита платног биланса. Процена дата у Образложењу буџета да ће текући дефицит у 2024. износити 4,4% БДП-а готово сигурно неће се остварити, тј. спољни дефицит Србије биће највероватније преко 5% БДП-а. Домаћа тражња, коју фискална експанзија стимулише, расла је у првој половини године знатно брже од раста БДП-а. Такав раст домаће тражње утиче на повећање макроекономских неравнотежа – и нема потребе да се додатно стимулише још већим фискалним дефицитом. Предвиђени смер фискалне политике у 2025. који подразумева повећање дефицита није добар узимајући у обзир и то да су каматне стопе на задуживање још увек доста високе.

Иза повећања фискалног дефицита у 2025. стоји раст текућих расхода Републике. Поређење предложеног буџета са Ребалансом за 2024. показује да се у 2025. планира раст јавних прихода у односу на 2024. у износу од 173 млрд динара, а расхода од 224 млрд динара. Међутим, скрећемо пажњу на то да је један, мањи део повећања и на страни прихода и на страни расхода (од око 15 млрд динара) последица методолошких чинилаца, тј. поменутог унапређења праћења индиректних буџетских корисника. Кад се то искључи, добија се права слика економских промена које доноси нови буџет. Планирани раст буџетских прихода у 2025. години (с поменутом методолошком корекцијом) износи 7,3%, што је приближно у складу с прогнозираним растом номиналног БДП-а (7,5%). На страни јавних расхода, планирани раст јавних инвестиција у 2025. износи 7,5%, што је такође у складу и са пројектованим растом јавних прихода и с растом номиналног БДП-а. Дакле, компонента буџета која непосредно доводи до повећања фискалног дефицита са 2,7% БДП-а у 2024. на 3% БДП-а у 2025. су текући расходи (плате, набавка робе и услуга, камате, трансфери за пензије, субвенције и друго). Њихов планирани раст у 2025. години (очишћен од методолошких промена) износи 9,2%.

До повећања текућих расхода буџета долази углавном услед законских и уговорних обавеза државе, које нису компензоване уштедама на другим позицијама. Ставка буџета која има највећи раст у 2025. су расходи за камате. Планирано је да они порасту за чак 19%, па ће у 2025. достићи ниво од око 1,9 млрд евра. Снажан раст трошкова камата последица је (номиналног) повећања јавног дуга у претходним годинама, али и погоршања услова задуживања (веће каматне стопе). Ови расходи сад су неизбежни, али су се могли предупредити одговорнијом фискалном политиком у претходним годинама, на шта је Фискални савет на време упозоравао (нпр. на учестало неселективно дељење новца становништву). Релативно снажно повећање расхода за пензије (које се у републичком буџету види на ставци трансфера ка фонду ПИО) последица је законске индексације пензија од 10,9% – и оно није спорно. Планирано повећање буџетских расхода за запослене износи 10,4% (узимајући у обзир методолошке промене). Ово повећање последица је раста зарада у највећем делу јавног сектора за 8% уз снажније повећања у Министарству просвете, а посебно у Министарству одбране (повећање расхода за запослене у Министарству одбране од око 18% није образложено, могуће је да је последица повећања броја запослених услед увођења обавезног војног рока, али се не може искључити ни евентуално повећање зарада мимо опште индексације). Планирани раст зарада у јавном сектору, који је приметно бржи од привредног раста, није дугорочно одржив. Међутим, у конкретном случају 2025. могао би се оправдати чињеницом да га допуштају важећа посебна фискална правила као и податком да плате у приватном сектору тренутно имају још бржи раст. Узимајући све наведено у обзир може се рећи да је поменута повећања текућих јавних расхода за камате, пензије и плате запослених у општој држави тешко било избећи. Међутим, она су вероватно могла да се компензују рационализацијом преосталих буџетских позиција, што се у предложеном буџету за 2025. није десило. Нпр. решавањем

судбине ЈП Ресавице што се пролонгира из године у годину, преиспитивањем расхода на (начелно нетранспарентној) позицији нето буџетских позајмица, одређеним уштедама у набавци робе и услуга и друго.

У 2025. задржава се изузетно висок ниво јавних инвестиција од 7,4% БДП-а (на нивоу консолидоване државе). Предложеним буџетом за 2025. предвиђено је да капитални расходи Републике износе 613 млрд динара (око 5,2 млрд евра). Кад се на то дода и око 150 млрд динара колико износи капитални буџет осталих нивоа власти (пре свих локалне самоуправе), види се да је планирано да инвестиције консолидоване државе у 2025. достигну чак 763 млрд динара (око 6,5 млрд евра). Посматрано као учешће у БДП-у, то би значило да ће јавне инвестиције у 2025. да износе 7,4% БДП-а, по чему је Србија (уз Естонију) рекордер у Европи. Анализом буџета могу се препознати три инвестициона приоритета Владе у 2025. години. Највећи део инвестиција опредељује се на: изградњу саобраћајне инфраструктуре (око 2 млрд евра); опремање војске (око 1 млрд евра); и за пројекат ЕКСПО 2027 са Националним стадионом и линијском инфраструктуром (око 700 млн евра). Веома висок ниво јавних инвестиција од 7,4% БДП-а наглашава потребу за бољим уређењем и унапређењем политике јавних инвестиција у Србији – о чему је Фискални савет већ екстензивно писао (в. извештај: „Политика јавних инвестиција у Србији: анализа стања и препоруке за могућа унапређења“ из јуна 2024. године). Позитиван помак у повећању транспарентности направљен је у недавно усвојеној Ревидираној Фискалној стратегији. Ту је први пут објављена табела са информацијама о процењеној вредности, средствима уложеним до краја 2023. године, као и планираним издавањима у периоду 2024-2027. године за 56 инвестиционих пројеката већих од 20 млн евра (изузев улагања из области одбране и безбедности). Ова промена свакако је похвална, али се мора констатовати и то да су у области јавних инвестиција још увек потребна и бројна додатна унапређења, нпр. тренутно се готово сви велики инфраструктурни пројекти спроводе по посебним поступцима, уз делимично или потпуно изузеће из кровне регулативе.

У наредним годинама вероватно ће расти притисци на повећање фискалног дефицита којима би Влада морала на време да се одупре. За предложени буџет за 2025. могло би се поједностављено рећи да је у доброј мери скројен по инерцији из 2024. године. Наиме, буџет за 2025. годину је: 1) прихватио неизбежна повећања расхода за трошкове камата, пензије, па и плата у јавном сектору; 2) задржао изузетно велика издавања за јавне инвестиције; а 3) није значајније умањио преостале трошкове. То је онда резултирало (економски непожељним) повећањем фискалног дефицита, уз одлагање примене општих фискалних правила (која је требало да отпочне управо 2025. године). Не би било добро да се слична инерција у вођењу јавних финансија настави и у 2026. и наредним годинама, тим пре што ће се дотад исцрпити неки једнократни буџетски приходи из 2025. године (попут продаје дозвола за коришћење 5Г мреже). Због тога би Влада требало врло пажљиво да анализира фискалне трендове и ризике у средњем року како би на време припремила потребне мере и реформе. Планирани фискални дефицит у 2025. од 3% БДП-а није мали за Србију и његово даље повећање у наредним годинама било би веома опасно.

Измене пореских закона које се предлажу заједно с буџетом не садрже осетније промене постојеће пореске политике. По устаљеној пракси, буџет за наредну годину прати и низ измена и допуна пореских закона: *Закона о акцизама, Закона о порезу на доходак грађана, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезу на имовину, Закона о порезу на додату вредност (ПДВ), Закона о порезу на добит и Закона о републичким административним таксама.* Иако су предложене промене бројне, њима се заправо не мења осетније постојећа пореска политика Србије. Нешто значајније фискалне ефекте имају једино промене у опорезивању зарада и промене

акцизне политике. У 2025. предвиђено је фискално растерећење рада кроз повећање неопорезивог износа зараде са садашњих 25.000 на 28.423 динара – што Фискални савет оцењује као економски добру и оправдану меру. За разлику од пореза на зараде, оцена предложених измена акцизне политике је амбивалентнија. С једне стране ширење обухвата акцизе на дуван у складу је с добром пореском праксом, док је с друге стране планирано смањење износа акцизе на дизел гориво за предузећа која се баве транспортом (повећање рефакције) супротно међународној пракси укидања (или смањења) пореских олакшица за фосилна горива. Поред измена пореских закона, важно је истаћи и то да је у буџету за 2025. изостало значајно и најављено унапређење пореске политике. Наиме, променама *Закона о буџетском систему* одложено је приказивања пореских расхода у буџетским плановима за још две године (иако је требало да почне од буџета за 2025. годину). Подаци о пореским олакшицама и изузећима од великог су значаја за буџетски процес и анализу пореских политика. Стога сматрамо да до овог одлагања није требало да дође. Уколико тренутно нису постојале техничке могућности да се детаљно прикажу порески расходи по свим категоријама, било је могуће навести билансно макар најиздашније (како се нпр. приказивало у периоду 2010-2012), а затим постепено унапређивати извештавање у будућности.

Недавна велика ревизија БДП-а коју је спровео Републички завод за статистику (РЗС) знатно је изменила велики број фискалних агрегата у Србији. У октобру 2024. РЗС је спровео велику ревизију података о БДП-у. Овом ревизијом знатно су повећани сви званични подаци о номиналном БДП-у Србије од 1995. до 2022, а сличне корекције БДП-а последично навише су се пренеле и у наредне године. Тако се сад, према новим подацима, БДП Србије у 2024. процењује на око 82 млрд евра, што је чак 5,6 млрд евра више од ранијих процена (пре ревизије, БДП Србије у 2024. процењиван је на 76,4 млрд евра). Ревизија БДП-а имала је као једну од својих важних последица и знатно фискално растерећење Србије. Пре свега, учешће јавног дуга у БДП-у аутоматски је умањено за преко 4 процентна поена, што је велика промена. Конкретније, јавни дуг на крају 2024. сад се процењује на 47,9% БДП-а, а раније га је Влада процењивала на 52% БДП-а. Сразмерне промене такође су имали и сви други фискални агрегати који се мере у односу на БДП (буџетски дефицит, пензије, плате у јавном сектору и друго). Имајући у виду важност и значај квалитетних и благовремених података о БДП-у, Фискални савет позива Владу да више ресурса усмери на подршку РЗС-у, тј. на јачање његових оперативних и стручних капацитета. Подсећамо да је ово већ трећа ревизија БДП-а у претходних десет година и сваком од тих ревизија знатно је повећан БДП. Тако је непредвидиво и знатно мењана макроекономска и фискална слика Србије, а неке економске политике одједном су постале упитне. Велике измене вероватно најважнијег макроекономског показатеља какве се већ деценију дешавају у Србији нису уобичајене у другим европским земљама. Оне знатно отежавају исправно вођење економске политике – која се у уређеним земљама мора заснивати на квалитетним и правовременим подацима.