



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

20. јун 2025. године

МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2026. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2027. И 2028. ГОДИНУ

Резиме:

Нацрт Фискалне стратегије задржава раније дефинисан правац фискалне политике. Упркос измењеним околностима почетком 2025. године – које укључују приметно успоравање привредне активности, увођење нових мера економске политике и повећану неизвесност у међународном окружењу – Нацртом Фискалне стратегије нису измењени основни циљеви фискалне политике Србије у кратком и средњем року. У 2025. је пројектован фискални дефицит од 3% БДП-а, који би требало да се задржи на том нивоу и у наредне две године (идентично као у претходној Фискалној стратегији за период 2025–2027. године). Након тога, предвиђа се умерено смањење дефицита на 2,5% БДП-а у 2028. години. Јавни дуг би с тако планираним дефицитом опште државе требало да се повећава незнатно споријим темпом од очекиваног раста привреде. То би онда резултирало благим смањењем учешћа јавног дуга у БДП-у – са 47,5% на крају 2024. на 46,2% на крају 2028. године.

Квантитативни фискални циљеви су оствариви, не доводе у питање одрживост јавних финансија, нити компромитују ширу макроекономску стабилност. Анализе Фискалног савета показују да су јавни приходи и расходи до 2028. у начелу кредибилно пројектовани. То значи да је и планирани буџетски дефицит у посматраном периоду реалистичан и достижан. Одвојено од тога је питање да ли је његова величина економски добро одређена. Подсећамо да су општа фискална правила из Закона о буџетском систему прописивала буџетски дефицит Србије у 2025. и наредним годинама од највише 1,5% БДП-а – али је Влада суспендовала њихову примену све до 2029. како би себи омогућила законски простор за већи дефицит. Фискални савет остаје при раније изнетом ставу да је за Србију економски било боље доследно придржавање фискалних правила, тј. нижи фискални дефицит од 3% БДП-а – не само ради боље заштите од ризика у средњем року већ и због очувања кредибилитета фискалне политике. Ипак, уз ову ограду, оцењујемо да планирани дефицит од 3% БДП-а није толико велики да би угрозио фискалну одрживост нити ширу макроекономску стабилност земље. Позитивно је и то што стратегија предвиђа смањење дефицита у 2028. на 2,5% БДП-а, што се може тумачити као индиректно признање потребе за постепеним враћањем у оквир дефинисан фискалним правилима.

Највећи недостатак Нацрта стратегије је у томе што он не нуди довољно добре одговоре на кључне структурне слабости јавних финансија Србије. Фискална стабилност само је један од важних аспеката јавних финансија. Њихова основна улога је да грађанима обезбеде задовољавајући ниво јавних услуга (здравство, образовање, правосуђе, безбедност, ефикасна администрација, успешно управљање јавним предузећима, изградња инфраструктуре у складу с друштвеним приоритетима и друго). Поред тога, важне карактеристике уређених јавних финансија су и њихова

транспарентност, предвидивост и правичност. У свим поменутих аспектима Србија има знатан простор за унапређења. Иако нацрт Фискалне стратегије предвиђа поједине мере усмерене ка потребним структурним побољшањима јавних финансија (о чему ће бити више речи у наставку), општа оцена Фискалног савета је да оне нису довољне.

Пројекције јавних прихода у Стратегији оцењујемо као кредибилне и у кратком и у средњем року. Иако су укупни приходи за 2025. тек незнатно смањени у односу на раније планове (за 6 млрд динара, или 0,1%), иза тог резултата крију се значајне измене у њиховој структури: пре свега, умањење прихода од ПДВ-а од 38 млрд динара, уз повећање прилива од пореза на доходак и доприноса од око 30 млрд динара. Овакве промене у 2025. начелно су у складу с очекиваним кретањем пореских основица – успоравању приватне потрошње и повољним кретањима на тржишту рада – и врло су блиске тренутним проценама Фискалног савета. Прогнозе јавних прихода у средњем року наслањају се на средњорочни макроекономски оквир (на који такође немамо већих примедба – в. Поглавље 2), при чему се узимају у обзир и измене које се дешавају у 2025. години. Ризици за остварење прогнозираних јавних прихода постоје, али су они пре свега везани за повећане глобалне и домаће нестабилности, а не на саме пројекције које су на техничком нивоу изведене коректно.

Јавни расходи су се планом из Стратегије прилагодили променама политика које су се десиле почетком 2025. године. Као и у случају јавних прихода, ни укупни јавни расходи у 2025. нису значајније промењени у односу на важећи буџетски план. Међутим, и њихова структура сад је приметно другачија. Влада је, наиме, укључила у фискалне планове нове мере које су уведене од почетка 2025. године (увећање плата просветним радницима у марту и октобру од по 5%; трајно повећање издвајања за високо образовање; увећање плата делу запослених у здравству и полицији; програм субвенционисаних стамбених кредита за младе; и оснивање алиментационог фонда). Увођење ових мера није довело до повећања фискалног дефицита у 2025. будући да је простор за њихово финансирање пронађен у уштедама на другим буџетским ставкама – издвајањима за робу и услуге (око 14 млрд динара), капиталним расходима (око 12 млрд динара) и субвенцијама (близу 5 млрд динара). У средњем року, јавни расходи усидрени су планираним кретањем пензија и плата у јавном сектору, за које се предвиђа да ће се повећавати приближно у складу с номиналним растом БДП-а (нешто преко 7% годишње). То би било економски пожељно, али је кредибилност ових планова ипак ограничена, нарочито кад су у питању плате у јавном сектору. Међутим, уколико се и у наредним годинама настави пракса *ad hoc* корекција плата током године – што је већ виђено у 2025. години – могуће је да ће таква повећања наставити да се финансирају умањењем других расхода, а не путем раста дефицита.

Стратегијом је најављено системско унапређење у управљању јавним инвестицијама, али тек од 2028. године. Јавне инвестиције у 2025. и наредним годинама планиране су на веома високом нивоу од око 7% БДП-а. Иза ових амбициозних планова државе стоји пре свега пројекат ЕКСПО 2027 уз шири програм „Скок у будућност“, а један део се односи и на куповину борбених авиона Рафал. Фискални савет је у својим ранијим извештајима утврдио да се већина инвестиционих улагања државе тренутно реализује мимо стандардних процедура – путем међудржавних уговора или кроз посебне законске изузетке. То значи да се пројекти бирају без јасних критеријума, док се у њиховој реализацији заобилазе кључне одредбе закона у областима јавних набавки, експропријације, планирања и изградње и друго. Оваква пракса носи ризике да трошкови пројеката прерасту оправдане оквире, да структура капиталних издатака не одговара у потпуности приоритетима развоја и потребама грађана, а свакако се морају поставити и питања квалитета и безбедности тако изведених радова. Стратегијом је планирано да се ова пракса промени, али тек кроз неколико година, између осталог и

тако што ће се до краја 2027. увести јединствени систем за управљање јавним инвестицијама (што је Фискални савет и раније предлагао). Скрећемо, међутим, пажњу на то да је за враћање на стандардне процедуре у управљању јавним инвестицијама пресудно да се унапреди квалитет државне администрације која ће те процедуре спроводити. Услед лоше просторно-планске документације, спорих и проблематичних тендерских процедура, дуготрајних процеса решавања имовинско-правних односа све велике инвестиције које се тренутно спроводе по редовним процедурама карактерише неефикасност у извршењу.

Планирају се ограничени помаци у спровођењу најзахтевнијих структурних реформи. Међу бројним структурним реформама које су Србији потребне по свом значају нарочито се истичу две – реформа зарада и запослености у општој држави и реформа јавних предузећа.

- Систем зарада и запослености у општој држави није добро уређен. Разлика између најниже и највише плате је премала (што дестимулише запошљавање стручњака, а подстиче запошљавање радника просечних и исподпросечних квалификација); поједина министарства су повлашћена по висини плата; постоје велики мањкови запослених у одређеним службама, док у другим има вишкова и друго. Чак и сама Стратегија упозорава да би одустајање од спровођења реформи у овој области довело до значајног одлива кадрова (имајући у виду атрактивност зарада у приватном сектору за квалификоване запослене). Међутим, реформски напори Владе на овом пољу и даље се свode на унапређење централизованог информационог система за обрачун примања „Искра“. Изостанак конкретнијих реформских корака за уређење система зарада и запослености у општој држави сигнализира да још увек не постоји чврста политичка воља да се у догледно време направе дубинске промене у овој области, иако је то још на почетку фискалне консолидације 2014. године најављивано као приоритет.
- Финансијски губици неефикасних и неререформисаних јавних предузећа били су извор великих фискалних проблема у прошлости. Последња таква епизода десила се релативно скоро, крајем 2021. и током 2022, кад је ЕПС имао колапс производње, а Србијагас је бележио огромне губитке. Иако су тадашњи проблеми ових предузећа били повезани са светском енергетском кризом, њихов корен је био у лошим домаћим политикама, укључујући и катастрофално управљање ЕПС-ом. Стратегија исправно препознаје да је реструктурирање енергетских предузећа једна од кључних структурних реформи за Србију. Али, поред обећања да ће се убрзати реструктурирање ЕПС-а (без прецизирања шта то убрзање подразумева), мало у њој има конкретних циљева и рокова. Заправо, као и претходних година, далеко већа пажња поклања се мерама које су спроведене, него мерама које ће тек уследити. Не потцењујући значај мањег броја конкретних мера које су представљене Стратегијом (објављивање листе 50 највећих дужника ЕПС-а и Србијагаса уместо досадашњих 20; прилагођавање тарифа, укључујући и анализу цена за коришћење дистрибутивне мреже; повећање броја тзв. паметних бројила и друго) – оцењујемо да су ипак потребни амбициознији циљеви, с јасним роковима и транспарентним спровођењем.

Енергетска транзиција имаће врло важно место у фискалној политици Србије у наредним годинама, али то се још увек не рефлектује довољно у Стратегији. За разлику од земаља ЕУ (укључујући и земље чланице из упоредивог региона ЦИЕ), које су у претходној деценији значајно смањиле ослањање на фосилна горива – досадашњи напредак Србије на том пољу био је минималан. У наредним годинама, међутим, притисак на Србију од стране ЕУ да се крене одлучније у процес декарбонизације биће све већи. Наиме, ЕУ је најавила да ће од 2026. почети с постепеном

применом механизма прекограничног усклађивања цене угљеника (CBAM) – што ће имати директне импликације на српски извоз, нарочито електричне енергије. Србија је крајем 2024. усвојила Стратегију развоја енергетике, што уз Интегрисани национални енергетски и климатски план (из 2024. године) представља основ за енергетску транзицију. Ипак, у Фискалној стратегији нису представљени, чак ни грубо, фискални аспекти тог процеса. Такође, иако је план приоритетних енергетских инвестиција усвојен, у Стратегији је изостала информација који су тачно пројекти њим обухваћени (помињу се конкретније само гаранције за изградњу соларних електрана капацитета 1GW и изградња хидроелектране Бук Бјела). Фискални савет препоручује Влади да ове пројекте транспарентно прикаже у Стратегији, слично као што се сада објављује списак инфраструктурних пројеката чија вредност прелази 20 млн евра.

Важне секторске политике поново нису нашле задовољавајуће место у Стратегији. То се, између осталог, односи на пољопривредну и социјалну политику. Пољопривреда има значајан удео у домаћој привреди (око 6%) и запошљава велики део становништва у руралним подручјима, док социјална политика представља кључни инструмент у борби против сиромаштва и социјалне искључености. Међутим, упркос великом значају, обе области у Нацрту стратегије сведене су дефакто на ниво агрегатних фискалних пројекција – без јасних планова реформи, циљева или анализа потреба. Штавише, фискалне пројекције имплицитно наговештавају да ће се издвајања за ове намене у средњем року смањивати у односу на БДП – будући да до 2028. опада учешће издвајања за социјалну помоћ (без пензија), као и укупних субвенција, у оквиру којих пољопривреда чини значајан део. Могуће је да ће Влада у наредним годинама кориговати ове пројекције навише, али свакако забрињава изостанак стратешког приступа у њиховом планирању. Овако важне политике не смеју да се воде „од данас до сутра“, већ би требало да почивају на дугорочним, аналитички утемељеним и транспарентним плановима, који би онда били јасно пресликани у Фискалној стратегији.

Стратегија први пут најављује одређене мере којима би се преширока и нетранспарентна употреба текуће резерве ставила под нешто бољу контролу. Буџетска резерва заправо је уобичајен фискални инструмент чија је сврха да током године омогући прераспodelу мањих буџетских износа по корисницима – без пролажења кроз парламентарну процедуру усвајања закона о ребалансу. Међутим, она се у Србији често користи и за намене које нису у складу с њеном основном функцијом. Средства из резерве тако се усмеравају и на финансирање *ad hoc* мера и политика које би по својој природи морале бити део стратешких државних докумената и предмет јавне расправе. Поред тога, резерва често служи као механизам за прикривање системски лошег буџетског планирања у појединим областима, попут финансирања локалне самоуправе. Добро је то што Фискална стратегија први пут најављује унапређење транспарентности буџетске резерве, укључујући разјашњавање извора прихода и критеријума за њено коришћење (мада није наведено када ће то почети да се спроводи). Иако је ова промена свакако добродошла, за суштински напредак потребно је законски јасно дефинисати намене за које се буџетска резерва сме користити и смањити превелики лимит за њену употребу, који тренутно износи 4% републичких прихода.

Поново указујемо Влади на то да би морала да усмери више пажње и ресурса ка Републичком заводу за статистику. Недуго након полемике о великој ревизији БДП-а, која је у знатној мери променила економску слику Србије – потреба за унапређењем рада РЗС-а поново постаје веома актуелна. РЗС је крајем маја 2025. знатно изменио податке о извозу у 2024. и у првом кварталу 2025. године – при чему је у 2024. извоз увећан за чак 1,3 милијарде евра, а у првом тромесечју 2025. за 760 милиона евра. Тако је поново суштински промењена економска слика земље. Дефицит текућег рачуна платног биланса у 2024. сад износи 4,7% БДП-а уместо раније објављених 6,3%, а у

првом кварталу 2025. смањен је са 7% на чак 3,3% упоредивог БДП-а. Ове огромне промене у подацима захтевају јасно и транспарентно објашњење, али очигледно и системске мере за побољшање капацитета Завода да производи ваљане податке. Један од основних проблема РЗС-а је мали број запослених, који је упола мањи од ЕУ стандарда. С тако ограниченим ресурсима није реално очекивати да ће домаћи статистички систем бити довољно квалитетан. Држава зато мора хитно да ојача РЗС – јер је за вођење одговорне и ефикасне економске политике неопходно имати квалитетне, правовремене и поуздане податке.