



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

СТРАТЕШКЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА БУЏЕТ И ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У 2020. ГОДИНИ

Резиме

У буџету за 2020. појавиће се вишак који би требало искористити за смањење пореза привреди и повећање инвестиција у инфраструктуру, а не за плате. Фискални савет је анализирао текуће фискалне и макроекономске трендове и на основу тога направио пројекцију јавних прихода и расхода у 2020. години. Ова пројекција показује да ће у тој години постојати вишак средстава у буџету (фискални простор) од око 45 млрд динара који се може искористити за нове економске политике. Средства од скоро 400 млн евра јесу значајна, али су ипак недовољна у односу на све објективне потребе земље – због чега их је потребно одговорно усмерити тамо где су потребе највеће. Анализа највећих слабости домаће економије показује да је најбоље да се расположива средства употребе за подстицај недовољном привредном расту смањењем пореза привреди, као и у изградњу основне инфраструктура чије лоше стање кочи привредни раст, али и негативно утиче на квалитет живота грађана. Ту се нарочито издваја катастрофално стање у области заштите животне средине и комуналне инфраструктуре (водоводи, канализација, пречишћавање отпадних вода, депоније отпада и друго) – што не само да умањује квалитет живота већ угрожава и здравље становника Србије. Влада је, међутим, већ предложеним ребалансом буџета за 2019, преурањено дефинисала једну од најважнијих економских политика у 2020. и тако потрошила трећину слободног фискалног простора – тиме што је предложила прекомерно повећање зарада у општој држави од преко 9,5% у просеку (уместо повећања од 5-5,5% колико би било економски оправдано).

Препоручујемо Влади да буџет за наредну годину припреми с конзервативнијом прогнозом реалног раста БДП-а у 2020. од око 3%. Средњорочни тренд раста привреде Србије је између 3 и 3,5% и није реално очекивати да ће се он убрзати у наредној години на 4% како се прогнозира у Нацрту Фискалне стратегије за 2020. годину. Србија је свега једном у претходних десет година имала раст БДП-а од преко 4% (раст од 4,3% у 2018. години), али само зато што је у тој години пољопривреда имала веома висок раст од преко 15% (јер се поредила са сушном 2017. годином) – без

тога раст БДП-а и у тој години био би између 3 и 3,5%. Оно што се тренутно може претпоставити за привредна кретања у 2020. је следеће: *прво*, подаци из прве половине 2019. не показују поуздане назнаке убрзања садашњег тренда привредног раста (3-3,5%) који би могао да доведе до раста БДП-а од 4% у 2020. години. *Друго*, у 2020. се не очекује позитиван утицај једнократних чинилаца на повећање БДП-а сличан оном из 2018. године. *Треће*, током 2019. нису знатно промењене економске политике које се воде у земљи, нити су се спроводиле важније реформе које би довеле до убрзања привреде активности у 2020. години. *Четврто*, последњи подаци о привредним кретањима у земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ), као и читаве ЕУ, с којима је привреда Србије тесно повезана, показују да се њихов привредни раст успорава. Све ово заједно указује на то да није кредибилно очекивање Владе да ће привреда Србије убрзати раст БДП-а на 4% у 2020. години. Напротив, препорука Фискалног савета је да Влада због успоравања раста у Европи и земљама ЦИЕ планира привредни раст у наредној години на доњој граници средњорочног тренда привредног раста Србије, тј, да прогнозира раст БДП-а у 2020. од 3%.

Одрживо и економски оправдано повећање пензија и плата у јавном сектору у 2020. је између 5 и 5,5% - али Влада намерава да повећа плате скоро два пута више. Конзервативно и добро планирање привредног раста у 2020. подразумевало би да се реални раст БДП-а прогнозира на око 3%. Будући да се у 2020. очекује инфлација у распону од 2 до 2,5% то би значило да ће номинално повећање БДП-а у 2020. највероватније износити 5-5,5%. Управо толико је економски оправдано и повећање највећих буџетских расхода – пензија и плата запослених у општој држави. Што се тиче пензија, усвајање економски одрживе „швајцарске“ формуле које је најављено до краја године резултирало би повећањем пензија управо у том распону – што Фискални савет у потпуности подржава. Међутим, већ ребалансом буџета за 2019. предвиђа се знатно веће повећање зарада у општој држави и то изнад 9,5% у просеку. Иако се ово повећање зарада предвиђа ребалансом буџета за 2019. оно се суштински односи на буџет за 2020, јер ће се у 2019. исплатити само једна повећана плата (у децембру). Овако велико повећање плата било би економски неоправдано чак и уколико би се оствариле оптимистичне прогнозе о привредном расту од 4% у 2020. години. Изненађујуће је и то што је Влада у свом Нацрту Фискалне стратегије из јуна 2019. предвидела да ће учешће расхода за плате у БДП-у у 2020. остати непромењено као у 2019, тј. да ће плате у општој држави имати приближно исти раст као номинални БДП. Само неколико месеци касније излази се са другачијим предлозима, што урушава кредибилитет званичних планова Владе за вођење фискалне политике.

Претерано повећање зарада у општој држави подрива један од основних стубова на којима почива одрживост јавних финансија Србије. Чврста веза повећања пензија и плата у јавном сектору с привредним растом једно је од основних начела одговорне фискалне политике (уз низак дефицит и одржив јавни дуг). Ову везу препознаје и домаће законодавство будући да је фискалним правилима из Закона о буџетском систему прописано највеће могуће учешће плата и пензија у БДП-у. Такође, већи раст пензија и плата у јавном сектору од раста БДП-а већ је у прошлости довео јавне финансије Србије на ивицу банкрота, који је избегнут болним мерама фискалне консолидације крајем 2014. године. Од тада се углавном поступало у складу са основним принципима одговорне фискалне политике – приходи и расходи државе су уравнотежени, јавни дуг се спушта ка одрживом нивоу, а пензије се повећавају приближно у складу са привредним растом (што

ће се од 2020. највероватније и кодификовати законом – „швајцарска“ формула). Међутим, већ другу годину заредом крши се принцип да раст плата у општој држави буде усклађен с растом привредне активности. Почетком 2019. плате у јавном сектору повећане су у просеку 9% иако ће номинални раст БДП-а у 2019. бити највероватније испод 5,5%. Слично се планира и у 2020. у којој ће се ефектуирати повећање зарада од преко 9,5% у просеку (што је предложено ребалансом буџета за 2019. годину). Ово економски неоправдано повећање плата у општој држави неће непосредно урушити буџет у 2020. години. Међутим, искуство претходних епизода када су се слична повећања дешавала (плате 2007, или пензије 2008. године) такође у условима релативно стабилних јавних финансија (низак јавни дуг, релативно мали дефицит) – показује да нарушавање основних принципа одрживе фискалне политике не може да се спроводи на дуже стазе и да се овакве грешке скупо плаћају у будућности.

Због превеликог повећања зарада у јавном сектору, смањење пореза привреди у 2020. највероватније ће бити упола мање од потенцијала. Други проблем са претераним повећањем зарада у јавном сектору је то што оно истискује средства за друге, ефикасније мере. Као аргумент којим се оправдава претерано повећање зарада у општој држави често се може чути то да је држава одговорним управљањем буџетом направила вишак, па сада из њега може да исплати веће зараде својим запосленима. Први део ове тврдње углавном је тачан, држава од 2015. јесте водила начелно одговорну фискалну политику и заиста има слободних средстава у буџету – али други је погрешан. Вишак у буџету припада свим грађанима Србије, а не само буџетским корисницима и требало би га усмерити тамо где су потребе земље највеће, а то свакако није неосновано повећање зарада у јавном сектору. У конкретном случају буџета за 2020, већ се види како прекомерно повећање зарада истискује добре мере економске политике. Влада је, на пример, већ најавила да ће у 2020. смањити пореско оптерећење привреде умањењем стопе доприноса за ПИО са 26% на 25,5% и подизањем неопорезивог дела зарада са 15.300 на 16.300 динара. Анализа Фискалног савета (в. поглавље 5), међутим, показује да је ово растерећење привреде могло да буде два пута веће да новац неоправдано не одлази на прекомерно повећање зарада запослених у општој држави.

Успешно спроведена фискална консолидација довела је до тога да ће се у 2020. појавити вишак средстава у буџету који процењујемо на око 45 млрд динара (0,8% БДП-а). Управљање јавним финансијама увек подразумева одређену инерцију тј. резултати фискалне политике виде се са кашњењем. Тако неодговорно управљање јавним финансијама и висок дефицит може да прође некажњено један период, али се рачун испоставља накнадно. Наиме, то прво води ка снажном повећању јавног дуга, што затим смањује расположива средства у будућности јер добар део будућих расхода буџета мора да се определи за сервисирање дуга, тј. плаћање камата. У супротном случају, када је буџет приближно уравнотежен (што је у последње четири године случај у Србији) постепено се смањује учешће јавног дуга у БДП-у. То значи да држава сваке наредне године све мањи део својих средстава троши на плаћање камата, а како приходи буџета расту услед привредног раста – појављују се нова средства за вођење економских политика. Тај, условно речено вишак, у 2020. процењујемо на око 45 млрд динара (в. поглавље 2) и њега је потребно усмерити на највеће економске и друштвене проблеме земље. Наша анализа показује да су ти приоритети: недовољан привредни раст, лоше стање основне инфраструктуре (путеви, железница и друго) и велико еколошко загађење земље. Нажалост, већ смо поменули да ће се знатан део ових средстава у 2020. потрошити,

по свему судећи, на прекомерно повећање зарада у јавном сектору, а постоји ризик да се и преостали део ових ограничених средстава распе на пројекте који не подстичу привредни раст и не поправљају квалитет живота свих грађана Србије (изградња спортских објеката, појачане куповине опреме за војску и полицију).

Низак привредни раст највећи је економски проблем Србије, па је потребно вишак средстава у 2020. примарно одредити за подстицај привредном расту. Србија у последњој деценији заостаје у привредном расту и (последично) животном стандарду становника у односу на друге упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Кумулативни раст БДП-а Србије од 2010. до средине 2019. износио је приближно 19%, а других земаља ЦИЕ 34% и земље ЦИЕ су за ову разлику додатно одмакле Србији у животном стандарду становника. Сличан тренд наставља се и у 2019. у којој је Србија у првој половини године имала раст БДП-а од 2,8%, а земље ЦИЕ у просеку 4% (в. поглавље 3). Иза дугорочно ниског привредног раста Србије стоје економски и друштвени фундаменти – висока корупција, недовољна владавина права, неизграђене институције, лош образовни систем, неуспешно пословање јавних предузећа, уз њихово недовољно инвестирање и друго. Влада би зато за трајно убрзање привредног раста морала да спроведе реформе које би довеле до унапређења свих поменутих чинилаца, али у кратком року привредни раст је могуће и потребно убрзати фискалним стимулансима. Две опробане и доказане мере које могу убрзати привредни раст у кратком року су таргетирано смањење пореза привреди и повећање улагања државе у инфраструктуру – и на њих је потребно усмерити сав (или макар преостали део) фискалног простора у 2020. години.

Најефикаснија пореска мера за подстицај привредном расту јесте смањење фискалног оптерећења зарада. Већина пореских стопа у Србији тренутно је нижа од просека Источне Европе, при чему и економски аргументи не говоре у прилог смањењу стопе ПДВ-а (који не утиче на конкурентност домаће привреде), као ни у прилог смањењу пореза на добит предузећа за који не постоје индиције да на овом нивоу представља озбиљнију препреку привредном расту. Отуда је са економског становишта приоритет смањење фискалног оптерећења зарада како би се унапредила конкурентност домаће радне снаге и стимулисало запошљавање и инвестирање привреде. Овај циљ могуће је постићи или смањењем стопе социјалних доприноса или повећањем неопорезивог цензуса, при чему услед (пре)великог планираног повећања минималне зараде препоручујемо да се изабере опција повећања неопорезивог цензуса како би пореско растеређење највише осетили послодавци и радници са ниским примањима. Тако би око 20 млрд фискалног простора омогућило да се неопорезиви цензус повећа са 15.300 на 25.000 динара у 2020. години, чиме би се оптерећење минималне зараде смањило са 58% на 53%, док би у случају просечне зараде смањење било са 62% на 60%. Будући да порез на зараде доминантно припада локалним самоуправама, републички буџет би им у овом случају надоместио губитак пореских прихода повећањем износа ненаменског трансфера. Напомињемо, међутим, да ће предложено претерано повећање зарада у општој држави по свему судећи ову економски добру меру значајно умањити, тако што ће уместо могућег пореског растеређења привреде од око 20 млрд динара оно, према последњим најавама из Владе, бити упола мање.

Повећање јавних инвестиција у инфраструктуру потребно је не само због убрзања привредног раста већ и због њеног изузетно лошег стања. Јавне инвестиције

су најјефикаснији вид државне потрошње, односно имају неколико пута већи ефекат на убрзање привредног раста од повећања текуће потрошње (нпр. пензија и плата у јавном сектору). До оваквог утицаја на раст БДП-а долази зато што се изградњом инфраструктуре ангажује углавном домаћа грађевинска оператива (радници, предузећа, грађевински материјал и друго), што утиче на раст БДП-а са стране тражње (током извођења радова и непосредно након тога). Изградња квалитетне инфраструктуре такође је веома важна и за убрзање привредног раста Србије у дугом року (са стране понуде) – јер квалитетна инфраструктура олакшава пословање приватног сектора, а веће инвестиције у инфраструктуру здравства и просвете унапређују људски капитал. Оно што је, међутим, једнако важно је то што Србија има и огромне потребе за изградњом основне инфраструктуре. Дуже од деценије Србија за јавне инвестиције издваја трећину мање средстава него упоредиве земље Централне и Источне Европе (око 3% БДП-а наспрам 4,5% у ЦИЕ, 2005-2018). Из тог разлога, Србија данас још увек нема развијену ни основну инфраструктуру. На пример, на преко половине свих пруга брзина возова је испод 60 км/час, а друге земље у региону имају и неколико пута развијенију мрежу аутопутева. Оно где Србија нарочито заостаје за упоредивим земљама јесте комунална и друга инфраструктура у области заштите животне средине: тек нешто преко половине домаћинстава прикључено је на јавну канализациону мрежу (у ЦИЕ око 85%), мање од 10% комуналних отпадних вода се пречишћава пре испуштања у водотокове (у ЦИЕ између 60% и 95%), прикупи се тек око 80% створеног комуналног отпада (у ЦИЕ скоро 100%), који углавном заврши на депонијама које не задовољавају санитарне услове и без икакве прераде (у ЦИЕ се преради око 50%), вода за пиће у Србији неисправна је у готово 40% градских водовода итд.

Инвестиције у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине је потребно и могуће повећати у 2020. години за око 130 млн евра (15 млрд динара). Фискални савет већ дуже време указује на поражавајуће лоше стање комуналне инфраструктуре и животне средине у Србији, због чега је неопходно снажно повећање инвестиција у овим областима. Прилика да се започне с решавањем неких од горућих еколошких проблема јавила се још у 2019 – не само да је за то постојао фискални простор, већ су наше анализе показале да постоје спремни пројекти чија је реализација могла да почне у овој години (за изградњу постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, уређивање несанитарних општинских депонија и др). Међутим, неопходна средства за извршење предложених инвестиција нису ушла у буџет за 2019. годину, због чега конкретни радови нису далеко одмакли. Слична ситуација понавља се и сад пред припрему буџета за 2020. годину, јер поново процењујемо да постоји фискални простор за пораст улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине од око 130 млн евра (готово 0,3% БДП-а) и довољно приоритетних пројеката. Поред већ постојећих и недовршених, у међувремену је припремљена пројектно-техничка документација и за неке нове, попут изградње регионалних депонија у Новом Саду, Сомбору, Пироту и Прибоју. Како се не би пропустила још једна година, сматрамо да би Влада у првом кораку морала транспарентно да предвиди неопходна средства за ове инвестиције у буџету на разделима надлежних институција. Други предуслов да се планирани пројекти заиста реализују јесте да Влада осигура добру координацију између већег броја институција које су тренутно за то одговорне (Министарство заштите животне средине, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Канцеларија за јавна улагања, органи локалних самоуправа и друге). Наиме, управо је организациона расцепканост у пословима заштите животне

средине и била један од разлога зашто су инвестиције у овој области биле потпуно запостављене у претходном периоду.

За повећање инвестиција у путну и железничку инфраструктуру у 2020. преостаје нешто испод 100 млн евра које би требало потрошити на приоритетне пројекте. Као што смо показали, у буџету за 2020. ће се појавити ограничен фискални простор који би требало да се потроши на приоритетне потребе земље. Влада је, међутим, добар део ових средстава практично већ усмерила на прекомерно повећање зарада, а када се узме у обзир да би део средстава требало да иде и на оправдане приоритете попут смањења пореза привреди и повећање издвајања за заштиту животне средине – преостала средства за повећање издвајања у путну и железничку инфраструктуру у 2020. износе испод 100 млн евра. Оцењујемо да ова средства јесу довољна за повећање улагања у приоритетне пројекте, али не и за све најављене пројекте у овој области. Ти приоритетни пројекти у путној инфраструктури су: Моравски коридор, Коридор 11 (деоница Прељина–Пожега) и обилазница око Београда; а у железничкој: електрификација и реконструкција пруге Ниш–Димитровград и започета пруга Београд–Будимпешта. Дакле, већ у 2020. Влада ће због ограничених средстава за повећање инвестиција у путну и железничку инфраструктуру морати да прави селекцију пројеката који се могу реализовати у тој години. Та селекција би морала бити још оштрија уколико би се још неки део фискалног простора потрошио на економски непродуктивне намене, слично као у 2019. години (на пример за наоружавање војске и полиције).

Влада најављује нови инвестициони циклус у наредних пет година, који Србије јесте потребан – али тај план још увек није кредибилан и не може се безусловно подржати. У последње време из Владе стижу најаве да се од 2020. планира почетак великог инвестиционог циклуса државе, међутим, појединости тог плана нису познате. Из изјава државних званичника могло се закључити да ће инвестициони план обухватити нека оправдана улагања као што су инвестиције у саобраћајну и комуналну инфраструктуру, болнице и школе, али и нека друга непродуктивна улагања – као што је на пример изградња и реконструкција фудбалских стадиона. Да би план Владе био оправдан и кредибилан мора да садржи следеће елементе: *прво*, мора се дефинисати финансирање планираних инвестиција и видети колико уопште има расположивих средстава у буџету за то; *друго*, мора се направити листа приоритета, односно селекција пројеката у складу са објективним потребама земље; *треће*, потребно је систематско побољшање ефикасности у извршавању инфраструктурних пројеката, будући да ни садашњи, релативно низак ниво ових инвестиција не успева да се реализује без прекорачења рокова за завршетак пројеката, додатних трошкова, често и уз низак квалитет радова; *четврто*, озбиљан програм државе за снажно повећање јавних инвестиција морао би да прође и кроз стручну и јавну расправу. Без ових елемената, лако би се могла поновити сва неповољна искуства с претходним Националним инвестиционим планом из 2006. године.

Фискални савет оцењује да би јавне инвестиције могле у средњем року да се повећају на око 5,5% БДП-а – што не даје простор за све најављене пројекте. Анализа коју смо спровели у овом извештају показује да би уз одговорну фискалну политику (што пре свега значи раст пензија и плата у складу са растом БДП-а) учешће јавних инвестиција у БДП-у у средњем року могло да се повећа на 5,5% (в. поглавље 6). Ово јесте релативно снажно повећање јавних инвестиција са њиховог садашњег нивоа који (након повећања у 2018. и

2019. години) износи око 4,5% БДП-а – потребе су и веће, али средства су ипак ограничена. Илустративно, наша анализа показује да би се за све јавне инвестиције у наредних пет година могло укупно одредити око 13 млрд евра. За разлику од тога, званични планови Владе (Књига пројеката Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре с краја 2018. године), као и најаве државних званичника, имплицирају много већа инвестициона улагања државе у петогодишњем периоду (између 15 и 20 млрд евра) – за шта објективно нема средстава нити оперативних могућности. Због тога је неопходно да се направи добра селекција пројеката на основу оправданих потреба земље. Фискални савет је у том циљу анализирао где су највећи инфраструктурни проблеми Србије и у складу с тим направио предлог приоритета за повећања јавних инвестиција. Ти приоритети су у областима путне и железничке инфраструктуре, заштите животне средине, просвете и здравства. У складу са потребама, као и могућностима буџета, за те области проценили смо и одговарајућа средства за повећање инвестиција у наредних пет година (Табела 5).