



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**СТРАТЕШКЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА БУЏЕТ И ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У
2020. ГОДИНИ**

3. октобар 2019. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ	3
2. ФИСКАЛНИ ПРОСТОР У 2020. ГОДИНИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЊЕГОВУ УПОТРЕБУ	9
3. МАКРОЕКОНОМСКИ ТРЕНДОВИ У 2019. И ПРВЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЗА 2020. ГОДИНУ	16
4. ЗАРАДЕ И ЗАПОСЛЕНОСТ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ: ПОГЛЕД НА 2020. ГОДИНУ	21
5. МОГУЋНОСТИ ЗА СМАЊЕЊЕ ПОРЕЗА У 2020. ГОДИНИ.....	24
6. ПОТРЕБЕ И МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У ПЕРИОДУ 2020-2024. ГОДИНА	26
6.1. ПРЕДЛОГ ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЛАГАЊА У ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У 2020. ГОДИНИ.....	35
6.2. ПРЕДУСЛОВИ ЗА ОДРЖИВО И ЕФЕКТИВНО ПОВЕЋАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	37

1. 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, преурађено 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 будућних 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 растерећење 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 растерећења 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).

2. ФИСКАЛНИ ПРОСТОР У 2020. ГОДИНИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЊЕГОВУ УПОТРЕБУ

У 2020. години постоји могућност да се спроведу важне политике за подстицање привредног раста и ту могућност не треба олако пропустити. Фискални савет израдио је овај извештај у сусрет припреми буџета за наредну годину, како би указао на основне смернице за вођење фискалне политике. У периоду након отпочињања фискалне консолидације дошло је до отклањања очигледних неравнотежа у јавним финансијама Србије, попут прекомерног издвајања за пензије и плате, као и до структурног унапређења у наплати пореза – и сада је крајње време да се фискална политика окрене решавању дубинских, структурних проблема домаће економије, пре свега проблему недовољног привредног раста. Следеће године Влади је на располагању око 45 млрд динара које може да искористи за нове мере експанзивне фискалне политике, а да истовремено остане у безбедним границама дефицита од 0,5% БДП-а и са јавним дугом који би се спустио испод 50% БДП-а. Став Фискалног савета јесте да овај фискални простор треба да се искористи за спровођење политика које доказано имају најповољнији ефекат на раст БДП-а – повећање инвестиција у јавну инфраструктуру (за око 25 млрд динара) и смањење пореза на рад (за око 20 млрд динара). Претходне године ситуација је била слична, али је исход био неповољан. За нове политике постојао је фискални простор од преко 50 млрд динара и наш предлог је тада такође био да се ова средства искористе за подстицај расту.¹ Влада, међутим, овај предлог није у потпуности уважила, и то је директно допринело да привредни раст ове године буде мањи од пројектованог (износиће нешто преко 3% уместо планираних 3,5%).

Влада жели да део фискалног простора искористи за прекомерно повећање зарада у општој држави 2020, чиме би се средства за политике које подстичу раст знатно ограничила. Ребалансом буџета за 2019. годину предвиђа се повећање зарада у општој држави у просеку за 9,6% већ од краја ове године и то повећање остало би на снази и у 2020. години. Међутим, пројектовани номинални раст БДП-а у наредној години износи до 5,5%, па би планирано увећање зарада било скоро двоструко веће од раста економске снаге земље. Да би могла да финансира повећање плата преко раста БДП-а у 2020, Влада за те намене мора да потроши трећину поменутог фискалног простора (око 14 млрд динара), чиме за јавне инвестиције и пореско растеређење привреде преостаје око 30 млрд динара, што је недовољно за мере које предлажемо. Нарочито је забрињавајуће што најаве о прекомерном повећању плата долазе у периоду изражене неизвесности услед успоравања раста у развијеним европским економијама. Због тог успоравања већ осетно почињу да успоравају и привреде земаља ЦИЕ, а могуће је да ће се тај ефекат прелити и на Србију. Из тог разлога додатно позивамо на конзервативност у прављењу планова за 2020. годину и проактивност у погледу структурног подстицаја раста. Напомињемо и то да су мере попут повећања инвестиција и смањења пореза релативно лаке за спровођење када се узме у обзир да Србија мора и да унапреди квалитет институција да би убрзала привредни раст у дугом року, што је свакако захтевнији посао.²

¹ Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године, Фискални савет, октобар 2018. године.

² Видети рад *Зашто привредни раст Србије заостаје?*, П. Петровић, Д. Брчеревић, М. Глигорић, објављен у Економици предузећа 67, март 2019. године.

Одговарајући фискални резултат за 2020. јесте дефицит од 0,5% БДП-а и тај резултат циљају и званични планови Владе. Дефицит од 0,5% БДП-а из више разлога одговара економским потребама земље. Најпре, овај ниво дефицита има повољан ефекат на кретање јавног дуга. Процењујемо да ћемо текућу годину завршити са јавним дугом на нивоу од око 52% БДП-а, а дефицит од 0,5% БДП-а у 2020. довео би до смањења јавног дуга према БДП-у за око 2 процентна поена (уз очекивани привредни раст) и тако га спустио на око 50% БДП-а, што би био важан резултат фискалне политике. Такође, одржавање ниског фискалног дефицита од 0,5% БДП-а кроз дужи низ година, као и стабилно обарање јавног дуга, умногоме доприносе макроекономској стабилности, смањењу премије за ризик земље и каматних стопа, што води вишим стопама привредног раста. Ово је такође циљ на који се Влада обавезала у средњем року у нацрту Фискалне стратегије за период 2020–2022, који смо оценили као одговарајући.³

Ако се не би усвојио планирани ребаланс буџета за 2019, у 2020. постојало би око 45 млрд динара на располагању за спровођење нових политика које подстичу раст. Када би на снази остале политике које су до сада важиле у 2019. години, тј. када се не би усвојио ребаланса буџета ове године, наставак досадашњих трендова јавних прихода и расхода у 2020. години резултирао би суфицитом од око 0,3% БДП-а. Суфицит би се јавио услед настављања забележеног раста јавних прихода и нешто споријег раста јавних расхода од прихода. Приходи се повећавају првенствено услед структурног унапређења на тржишту рада, због којих расту прикупљени доприноси и порез на зараде, а једним делом и услед наставка раста потрошње, због којих расте ПДВ. На страни расхода, плате и пензије расле би умереним, одрживим темпом који одговара расту номиналног БДП-а од 5,5%.⁴ Поред тога, део суфицита потиче од тога што у 2020. години не би требало да се понове једнократна улагања у сектор одбране и безбедности из 2019. године, већ ће ови расходи моћи да се смање на ниво из 2018. године.⁵ Додатне уштеде на расходима потичу од мањих издатака за камате у 2020. години, који се смањују од 2016. године по аутоматизму услед смањивања јавног дуга, па самим тим и смањивања трошкова задуживања.⁶ Све наведено довело би до суфицита у наредној години. Међутим, с обзиром на то да суфицит није потребан домаћој економији, већ да је одговарајући циљ за Србију дефицит од 0,5% БДП-а, стварају се средства у износу од 0,8% БДП-а (око 45 млрд динара) која могу да се искористе за нове мере фискалне политике. У питању је тзв. фискални простор. Предлог Фискалног савета јесте да се та средства искористе за политике које повећавају привредни раст у кратком и средњем року.

Домаће политике које подстичу раст у 2020. нарочито су значајне сада када долази до успоравања раста широм Европе, што може погодити и Србију. У западноевропским земљама раст је успорио у 2018, а ово успоравање прелило се у земље Централно-Источне Европе у 2019. години. То повећава неизвесност и налаже опрез у

³ Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину с пројекцијама за 2021. и 2022. годину, Фискални савет, јун 2019. године.

⁴ Од следеће године највероватније ће бити прописана законска индексација пензија у складу са тзв. швајцарском формулом, по којој би раст пензија 2020. приближно одговарао управо стопи од 5,5%, која случајно одговара стопи раста номиналног БДП-а.

⁵ Напомињемо да је и ниво улагања из 2018. године доста висок у односу на дугогодишњи просек улагања у ову област у Србији, као и доста виши од дугогодишњег просека у ЦИЕ који износи 0,3% БДП-а.

⁶ Издаци за камате у 2019. били би још мањи да се држава није определила да превремено отплати поједине обавезе и припадајуће камате, као и да рефинансира неке скупе кредите, што је једнократно увећало расходе за камате у 2019. години.

формулисању фискалне политике. Додатна забрињавајућа околност јесте та што раст БДП-а у Србији у 2019. већ благо успорава и по свој прилици биће мањи него што је Влада прогнозирила. Уместо привредног раста од 3,5%, с којим су прављени планови за ову годину, раст ће према нашим пројекцијама износити тек нешто мало преко 3%. Ако Влада у 2020. не имплементира политике које подстичу структурни (одрживи) раст, већ велики део фискалног простора определи за потрошњу, врло је могуће да наредна година такође неће донети жељено убрзање привредног раста. Наша препорука јесте да Влада буде опрезна и проактивна, да не чека да види колики ће бити негативни ефекат споријег раста у европским земљама са којима Србија тргује, већ да одмах примени политике које могу да подстакну домаћи раст.

Наш предлог јесте да се фискални простор искористи за повећање капиталних улагања и смањење пореског растерећења рада јер ове мере доказано највише утичу на економски раст. Од директних полуга за подстицање раста које Влада има на располагању кроз фискалну политику, повећање улагања у јавну инфраструктуру и смањење пореског оптерећења рада представљају две најснажније и најбоље на средњи рок. Веће инвестиције директно утичу на повећање економског раста у кратком року кроз повећавање тражње, а њихов позитиван ефекат на раст остаје и у средњем року кроз повећање понуде. Такође, мањи порези на рад смањују укупне трошкове рада приватног сектора, а уз то ослобађају средства за инвестиције, чиме се подиже конкурентност привреде. Истичемо и то да смањење пореза на потрошњу (ПДВ, акцизе) нема тако повољан ефекат на раст као смањење пореза на рад пошто може довести до раста потрошње увозних добара, што би допринело смањењу домаћег привредног раста. Због свега наведеног, наш предлог јесте да се од 0,8% БДП-а (45 млрд динара), колико износи фискални простор у 2020. години, за повећање инвестиција искористи 0,5% БДП-а (око 25 млрд динара), а за смањење пореског оптерећења рада 0,4% БДП-а (око 20 млрд динара).

Предлажемо да јавне инвестиције у 2020. години буду на нивоу од 4,8% БДП-а. Највећи део фискалног простора (око 25 млрд динара) може и треба да буде искоришћен за већа улагања у изградњу путне, железничке и локалне комуналне инфраструктуре. Конкретно, у области путне инфраструктуре могуће је повећати улагања у пројекте који су већ уговорени у износу од око 100 млн евра. У питању су Моравски коридор, аутопут Београд – Сарајево (преко Кузмина), као и аутопут и брза саобраћајница Рума – Шабац – Лозница. У области железничке инфраструктуре, у 2020. могуће је убрзање изградње брзе пруге Београд – Будимпешта, као и реконструкција пруге Ниш – Димитровград. Детаљније о томе која улагања у саобраћајну инфраструктуру су потребна и могућа писали смо у поглављу 6 овог извештаја. У области комуналне инфраструктуре постоје спремни пројекти у вредности од 130 млн евра чија је реализација била могућа још у 2019. години, али се углавном није догодила. Ове пројекте, као и неке нове за које је у овој години завршена пројектно-техничка документација, укључили смо у наш предлог извршења јавних инвестиција за 2020. годину. У питању су пре свега пројекти за изградњу постројења за прераду отпадних вода, као и успостављање савремених система за управљање и одлагање отпада. Сматрамо да је апсолутно неопходно започети реализацију пројеката у области заштите животне средине с обзиром на то да Србија изузетно заостаје у том погледу у поређењу са другим европским земљама. Детаљније о томе која улагања у комуналну инфраструктуру су потребна и могућа писали смо у одељку 6.1. овог извештаја.

За смањење пореског оптерећења рада предлажемо да се следеће године искористи око 20 млрд динара, тј. 0,4% БДП-а. Оптимални механизам пореског растерећења рада у 2020. години јесте повећање неопорезивог дела зараде са 15.300 динара на 25.000 динара, што би резултирало смањењем пореза на зараде који држава прикупи за око 20 млрд динара. На овај начин растерећење би било највеће код запослених са најнижим примањима – оптерећење минималне зараде износило би 52,5%, уместо садашњих 58%, док би оптерећење просечне зараде износило 60%, уместо тренутних 62%. Такође, с обзиром на то да највећи део пореза на зараде представља приход општина и градова, смањење пореза на зараде компензовало би им се већим ненаменским трансферима из буџета Републике. Детаљније о овој теми писали смо у поглављу 5. Напомињемо да је Фискални савет предлагао да се половина фискалног простора у 2019. искористи за смањење пореза на рад (око 0,5% БДП-а), чиме би се просечно пореско оптерећење зарада смањило са 63% на 59-60%, али до тога није дошло. Влада је 2019. смањила порезе за тек трећину онога што је предлагао Фискални савет, а алтернативно се определила да повећа зараде у општој држави, као и да повећа улагања у сектор одбране и безбедности. Уколико наредне године не дође до осетнијег пореског растерећења рада, била би то друга година заредом у којој Влада фаворизује јавни сектор тако што повећава плате запослених у држави на уштрб растерећења приватног сектора, што не може бити економски оправдано.

Ако се усвоји ребаланс буџета 2019, за политике које подстичу раст у 2020. не би више било расположиво 45 млрд динара, већ би преостало само око 30 млрд динара. Ребалансом буџета за 2019. Влада најављује повећање зарада у 2020. преко економских могућности земље. Наиме, уместо да зараде у 2020. расту у складу са растом номиналног БДП-а од око 5,5%, као што предлага Фискални савет, план Владе јесте да повећање буде скоро двоструко веће и да износи 9,6%. Овим је Влада практично дефинисала једну од највећих расходних ставки буџета за 2020. годину пре него што је формално направила буџет и пре него што су параметри за израду буџета уопште постали доступни (пре свега релевантни подаци о привредном расту). Једна важна импликација ове одлуке јесте то што би се за финансирање прекомерног повећања плата потрошила скоро трећина укупног фискалног простора за следећу годину. тј. 14 млрд динара. На овај начин, за смањење пореза и повећање јавних инвестиција остало би око 30 млрд динара, што је за овако важне мере поприлично мала сума.

Раст плата у општој држави већи од раста БДП-а доноси различите додатне штетне последице. Поред тога што би финансирање ове мере подразумевало употребу трећине расположивог фискалног простора за следећу годину, повећање зарада запослених у општој држави за 9,6% у 2020. проблематично је из још неколико разлога. На првом месту, опасно је то што би се маса расхода за запослене увећавала преко дозвољеног нивоа – уместо да се задржи на нивоу из 2018. од 9,4% БДП-а, у 2020. повећала би се и до 9,9% БДП-а, иако је познато да је држање ових расхода у одрживим границама један од основних предуслова стабилности читавих јавних финансија. Такође, оволико повећање премашило би ниво расхода за запослене дефинисан нацртом Фискалне стратегије Владе за период 2020-2022. из јуна ове године, чиме се урушава кредибилитет званичних стратешких докумената државе. Даље, повећање зарада планира се у различитим, дискреционим износима по различитим секторима већ пету годину заредом, па уместо да се таргетираним повећањима исправљају уочене секторске неравнотеже у платама, оне се додатно продубљују. Другим речима, још једном се отежава увођење система платних разреда, који треба исти рад да награди истом платом, без обзира на сектор у којем

запослени ради, и сада се већ поставља питање хоће ли ће нови систем зарада икада моћи да заживи. На крају, повећање расхода за зараде у планираном износу апсолутно не оставља могућност повећања броја запослених без пробијања укупног фонда плата, упркос томе што су се због забране запошљавања од 2013. године јавили озбиљни мањкови у појединим секторима. Детаљније о проблемима система зарада у 2020. години писали смо у поглављу 4.

Поред претераног раста зарада, као ризик за смањење расположивог фискалног простора у 2020. видимо и могући раст улагања у полицију и војску, као и веће расходе за камате. Наша основна пројекција расхода у 2020. години подразумева да ће се инвестициона улагања у сектор одбране и безбедности смањити са око 1,1% БДП-а, колико ће износити у 2019, на око 0,7% БДП-а, колико су износили 2018. године. Разлог за ово смањење у пројекцијама јесте чињеница да је 2019. било доста једнократних инвестиција у овај сектор, за које претпостављамо да се неће поновити. Међутим, с обзиром на најаве појединих званичника, остављамо могућност да се ови расходи наредне године задрже на високом нивоу из 2019. године или да чак премаше тај ниво. Такође, расходи за камате у 2020. лако могу да буду већи од пројектованих ако држава настави са политиком превремених отплата дуга и припадајућих камата, као што је чинила у 2019. години, или у случају нових кредитних аранжмана чија отплата подразумева високе једнократне трошкове за камате у 2020. години (потенцијални аранжман за изградњу Моравског коридора). Уколико дође до ових неочекиваних расхода за одбрану, безбедност и камате, расположиви фискални простор може да се смањи и за око 25 млрд динара. Заједно са прекомерним повећањем плата, од првобитног фискалног простора од око 45 млрд динара, преостало би тек око 5 млрд динара за политике које смо предлагали. Та сума не би била довољна ни за какве озбиљне мере и у потпуности обесмишљава идеју о употреби фискалног простора за структурну подршку привредном расту у 2020. години.

Табела 1а: Фискалне пројекције за 2020. годину с предлогом Фискалног савета за употребу фискалног простора (у млрд динара)

у млрд динара	Процењено извршење 2019.	Основна пројекција 2020. (baseline)	Пројекција 2020. са предлогом Фискалног савета за коришћење фискалног простора
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	2.247,5	2.342,8	2.319,0
1. Порески приходи	1.982,1	2.092,4	2.068,6
Порез на доходак	204,0	219,0	195,2
Порез на добит	129,0	124,0	124,0
ПДВ	542,0	570,0	570,0
Акцизе	306,0	317,5	317,5
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>164,0</i>	<i>174,6</i>	<i>174,6</i>
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>105,0</i>	<i>108,9</i>	<i>108,9</i>
Царине	47,1	50,9	50,9
Доприноси	672,0	727,0	727,0
Остали порески приходи	82,0	84,1	84,1
2. Непорески приходи	250,0	235	235
3. Донације	15,4	15,5	15,5
II ЈАВНИ РАСХОДИ	2.265,5	2.327,8	2.348,8
1. Текући расходи	1999,0	2.071,9	2.065,9
Расходи за запослене	510,3	534,6	528,6
Куповина робе и услуга	372,0	392,5	392,5
Отплата камата	112,7	108,0	108,0
Субвенције	127,0	125,0	125,0
Социјална помоћ и трансфери	794,0	831,8	831,8
<i>од чега: Пензије</i>	<i>560,0</i>	<i>590,8</i>	<i>590,8</i>
Остали текући расходи	83,0	80,0	80,0
2. Капитални расходи	249,5	243,0	270,0
<i>Капитални расходи војске и полиције</i>	<i>56,5</i>	<i>39,3</i>	<i>39,3</i>
<i>Капитални расходи без војске и полиције</i>	<i>193,0</i>	<i>203,6</i>	<i>230,6</i>
3. Активирани гаранције	11,0	7,0	7,0
4. Буџетске позајмице	6,0	6,0	6,0
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-18,0	15,0	-29,8
IV ФИСКАЛНИ ПРОСТОР		44,8	0,0

Извор: Прорачун Фискалног савета

Табела 1б: Фискалне пројекције за 2020. годину с предлогом Фискалног савета за употребу фискалног простора (у % БДП-а)

у % БДП-а	Процењено извршење 2019.	Основна пројекција 2020. (baseline)	Пројекција 2020. са предлогом Фискалног савета за коришћење фискалног простора
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	42,2	41,7	41,3
1. Порески приходи	37,2	37,2	36,8
Порез на доходак	3,8	3,9	3,5
Порез на добит	2,4	2,2	2,2
ПДВ	10,2	10,1	10,1
Акцизе	5,7	5,6	5,6
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	3,1	3,1	3,1
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	2,0	1,9	1,9
Царине	0,9	0,9	0,9
Доприноси	12,6	12,9	12,9
Остали порески приходи	1,5	1,5	1,5
2. Непорески приходи	4,7	4,2	4,2
3. Донације	0,3	0,3	0,3
II ЈАВНИ РАСХОДИ	42,5	41,4	41,8
1. Текући расходи	37,5	36,9	36,8
Расходи за запослене	9,6	9,5	9,4
Куповина робе и услуга	7,0	7,0	7,0
Отплата камата	2,1	1,9	1,9
Субвенције	2,4	2,2	2,2
Социјална помоћ и трансфери	14,9	14,8	14,8
<i>од чега: Пензије</i>	10,5	10,5	10,5
Остали текући расходи	1,6	1,4	1,4
2. Капитални расходи	4,7	4,3	4,8
<i>Капитални расходи војске и полиције</i>	1,1	0,7	0,7
<i>Капитални расходи без војске и полиције</i>	3,6	3,6	4,1
3. Активирани гаранције	0,2	0,1	0,1
4. Буџетске позајмице	0,1	0,1	0,1
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-0,3	0,3	-0,5
IV ФИСКАЛНИ ПРОСТОР		0,8	0,0

Извор: Прорачун Фискалног савета

3. МАКРОЕКОНОМСКИ ТРЕНДОВИ У 2019. И ПРВЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЗА 2020. ГОДИНУ

Најважнији макроекономски трендови у 2019. неповољнији су од прогноза. Привредни раст у 2019. највероватније ће износити незнатно преко 3%, односно биће испод планиране стопе привредног раста у 2019. од 3,5%. Раст БДП-а од око 3% поново ће бити нижи од привредног раста упоредивих земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) које ће у 2019. имати раст БДП-а између 3,5 и 4% у просеку. Уз све то, ни структура привредног раста у Србији није добра. Раст БДП-а у 2019. првенствено се ослања на домаћу тражњу, уз бржи раст увоза од извоза и уз смањење индустријске производње. Због систематски бржег раста увоза од извоза током 2019. долази до релативно снажног погоршања спољнотрговинских трендова. Уместо планираног дефицита текућег рачуна платног биланса од 5,2% (што је Влада прогнозирала крајем 2018. године) текући дефицит ће највероватније износити 6,5-7% БДП-а, тј. око 3 млрд евра. Просечна инфлација у 2019. биће вероватно нешто нижа од плана, односно биће мало испод 2% уместо планираних 2,3%, што начелно није економски неповољан тренд, али ће утицати на мањи раст номиналног БДП-а од очекивања. На крају, једини важнији макроекономски показатељ који је у 2019. био повољнији од прогноза односи се на тржиште рада, где плате имају релативно висок раст од преко 9% (реално око 7%) уз раст запослености од око 2%. Овакви трендови на тржишту рада, међутим, нису одрживи у средњем року, јер није могуће да раст зарада и запослености буде трајно знатно бржи од раста производње.

У 2020. се улази са повећаном неизвесношћу, што налаже додатни опрез у вођењу економске политике и у планирању буџета. Последњи подаци о привредним кретањима у земљама ЦИЕ, као и читаве ЕУ, с којима је привреда Србије тесно повезана, указују на то да се завршава релативно повољан привредни циклус који је трајао претходне три године. У претходне три године просечан привредни раст у ЕУ био је између 2 и 2,5%, а у земљама ЦИЕ које су упоредиве са Србијом био је у просеку нешто преко 4% (у Србији је био 3-3,5%). Успоравање привредне активности захватило је развијене земље Западне Европе још у другој половини 2018, а средином 2019. почело је да се преноси и на земље ЦИЕ. Премда за сада преовладава мишљење у стручној јавности да је у питању привремено успоравање привредног раста, а не најаву дубоке и трајне рецесије каква се десила у другој половини 2008, несумњиво се повећава неизвесност по питању будућег привредног раста како у ЦИЕ, тако и у Србији. То намеће потребу да Влада прилагоди своје економске политике и повећа опрез у планирању буџета за 2020. годину. Много је боље и лакше сада планирати конзервативно буџет по питању стопе привредног раста у 2020. и с тим повезане расходе државе, него обавезати се законски на превелике расходе, који ће се касније много теже прилагодити на могућа неповољна макроекономска кретања.

Препоручујемо Влади да буџет за наредну годину припреми са прогнозом реалног раста БДП-а у 2020. од око 3%. Важећи документи Владе (нацрт Фискалне стратегије) предвиђају да ће у 2020. раст БДП-а износити 4%. Фискални савет је већ у свом Мишљењу из јуна 2019.⁷ оценио да ова прогноза није потпуно кредибилна. Тачно је да привредни раст од 4% није претерано висок, нарочито у контексту још вишег раста других земаља ЦИЕ у претходним годинама, али за Србију то јесте тешко достижно. Србија је

⁷ Фискални савет: „Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину“, од 24. јуна 2019. године.

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*, у 2020. се не очекује позитиван утицај једнократних чинилаца на повећање БДП-а сличан оном из 2018. године. *Друго*, подаци из прве половине 2019. не показују назнаке убрзања садашњег тренда привредног раста (3-3,5%) који би могао да доведе до раста БДП-а од 4% у 2020. години. *Треће*, током 2019. нису знатно промењене економске политике које се воде у земљи, нити су се спроводиле важније реформе. Све ово заједно указује на то да није кредибилно очекивање Владе да ће привреда Србије „сама од себе“ убрзати раст БДП-а на 4% у 2020. години. Напротив, препорука Фискалног савета је да Влада због успоравања раста у 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%.

Осим конзервативнијих прогноза, Фискални савет предлаже Влади да више средстава усмери на подстицај привредном расту – повећа инвестиције у инфраструктуру и смањи пореско оптерећење привреде. Привредни раст Србије већ дуже време заостаје за упоредивим земљама ЦИЕ. Анализе које смо спровели показују да су разлози који стоје из трајно споријег привредног раста Србије економски и друштвени фундаменти – висока корупција, недовољна владавина права, неизграђене институције, лош образовни систем, неуспешно пословање јавних предузећа, уз њихово недовољно инвестирање и друго. За сада се политикама Владе не праве видљиви помаци на овим пољима који би довели до дугорочног убрзања привредне активности, али све и када би се Влада определила за поменуте реформе (што је свакако потребно), њихов ефекат би се видео тек у средњем року. Оно што Влада може и требало би да уради већ у буџету за 2020. како би краткорочно убрзала привредни раст (што је сада нарочито важно јер се улази у годину са повећаним неизвесностима), јесу фискални стимуланси. Најефикаснији од тих стимуланса су повећање јавних инвестиција у инфраструктуру и смањење пореског оптерећења привреде (пре свега смањење фискалног оптерећења зарада). У наредној години постоји довољан фискални простор за спровођење ових мера, али предложени ребаланс буџета за 2019. указује да ће се Влада ипак определити да већи део расположивих средстава определи за прекомерно повећање плата у општој држави – што оцењујемо и фискално и економски неодговорним. То нажалост не би био први пут да Влада одабере да слободна буџетска средства потроши на политике које немају знатан утицај на привредни раст. У буџету за 2019. приоритет су били прекомерно повећање зарада у општој држави и куповина наоружања за војску и полицију. Влада има пуну слободу да у оквирима расположивог буџета бира приоритете, али овакав избор је допринео томе да се у 2019. највероватније неће остварити прогнозирана стопа привредног раста. У наставку текста нешто детаљније ћемо анализирати макроекономска кретања у 2019, тј. трендове са којима се улази у наредну годину.

Раст БДП-а у 2019. највероватније ће износити 3,1-3,2%. Објављени резултати о привредном расту у првој половини године од 2,8% потврђују наше оцене из јуна да ће се у 2019. тешко остварити прогнозирана стопа раста БДП-а од 3,5%.⁸ Наиме, да би се у 2019. остварила стопа раста од 3,5% потребно је да просечан раст БДП-а у другој половини

⁸ Ову оцену Фискални савет је већ изнео у Мишљењу на нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину.

године износи 4,1% – што и даље јесте могуће али је мало вероватно. Одређено повећање раста БДП-а у наредним месецима највероватније ће се десити, али оно не би требало да повећа раст БДП-а у другој половини године на више од 3,5%. Основни разлог за повећање раста БДП-а у другој половини године је то што ће се резултати из тог периода 2019. поредити са ниском базом из истог периода претходне године (ЕПС је имао снажан пад производње од августа 2018. који је трајао до краја те године, тако да би и уобичајена производња овог предузећа у другој половини 2019. довела до великог међугодишњег раста производње угља и електричне енергије и последичног убрзања БДП-а). Будући да је раст БДП-а у првој половини године износио 2,8%, а у другој половини године ће највероватније бити око 3,5% то би заједно резултирало са годишњом стопом раста БДП-а од 3,1-3,2%.⁹

Структура привредног раста током 2019. наставља да се погоршава што не даје добар основ за убрзање привредне активности у 2020. години. У оствареном привредном расту у првој половини године убедљиво предњаче сектори који се ослањају на домаћу тражњу („неразменљиви“ сектори – грађевинарство, трговина и остале услуге), док индустријска производња бележи пад од око 1,5%. Претерано ослањање на домаћу тражњу доводи до релативно снажног погоршања нето извоза, тј. до осетно бржег раста увоза од извоза. У оствареној структури раста БДП-а у првој половини 2019. занимљив је и релативно висок раст инвестиција који је био нешто већи од 8%. Овако висок раст инвестиција могао би, на први поглед, да наговести убрзање привредне активности у 2020. години (снажно повећање инвестиција по правилу води ка већој будућој производњи). Међутим, детаљнија анализа показује да то сада највероватније неће бити случај. Наиме, висок раст инвестиција практично у потпуности почива на расту грађевинарства које је у првој половини године имало раст од преко 14% услед појачаних активности државе на изградњи инфраструктуре, као и узлета у приватној станоградњи.¹⁰ Улагања привреде у повећање производних капацитета (опрема и остале инвестиције) расте споро, сличном брзином као што расте БДП, а то је оно што би требало да постави темељ за убрзање привредног раста у 2020. години.

Текући дефицит платног биланса наставља да се погоршава и у 2019. и могао би да износи око 3 млрд евра (6,5-7% БДП-а) – у 2020. очекујемо наставак сличних трендова. Систематски бржи раст увоза од извоза који у континуитету траје од почетка 2017, довео је до релативно снажног погоршања текућег дефицита платног биланса. У 2016. текући дефицит износио је 1.075 млн евра, односно био је испод 3% БДП-а, а у 2019. процењујемо га на око 3 млрд евра (6,5-7% БДП-а). Погоршање трговинске размене траје без прекида скоро три године и широко је распрострањено на све врсте производа. То указује да су лоши спољнотрговински трендови Србије систематски и последица су бржег

⁹ Наравно увек су могуће и нове ревизије већ објављених података навише од стране РЗС-а које би довеле до веће стопе раста БДП-а у 2019, али би оне морале бити неуобичајено велике да би се остварио раст БДП-а од 3,5%. Мање корекције навише раста БДП-а већ је спроведена на подацима за први квартал 2019. где је ревизијом стопа раста повећана са 2,5% на 2,7%.

¹⁰ Повећање грађевинске активности јесте добар економски тренд који осетно повећава БДП са стране тражње, док се изводе радови, јер се у овим радовима ангажује домаћа радна снага, грађевински материјал који се користи углавном је домаћег порекла, побољшава се квалитет инфраструктуре у земљи и друго. Ми скрећемо пажњу на то да ово ипак нису инвестиције које би непосредно утицале на већи раст БДП-а у 2020, као што би на пример био случај да су инвестиције у 2019. доминантно биле усмерене на куповина нових машина и опреме предузећа и других инвестиција које су директно везане за производњу – што би непосредно повећало ефикасност и обим производње привреде Србије.

раста домаће тражње од производње уз пад ценовне конкурентности домаће привреде – а не (како Влада упорно понавља у Фискалним стратегијама) повећаних потреба привреде за опремом и репроматеријалом. Да су те оцене из Стратегија тачне, после неколико година повећане потражње привреде за репроматеријалом и опремом требало би да напакон дође до убрзања привредне активности и убрзања раста извоза уз побољшања трговинске размене, а подаци за прву половину 2019. показују управо супротно. За сада нема најјава да ће ускоро да дође до промене економских политика које су допринеле погоршању трговинске размене Србије (реално јачање курса динара, повећање минималне зараде изнад раста продуктивности привреде, превелики раст зарада у јавном сектору и друго). Уз то, могуће је да ће доћи до одређеног смањење тражње за извозом Србије због успоравања привредног раста у земљама највећим трговинским партнерима. Узимајући све наведено у обзир готово је извесан наставак погоршања текућег дефицита платног биланса и у 2020. што би Влада требало да прихвати у својим пројекцијама – уместо да, као у претходне три године, некредибилно планира побољшање спољнотрговинске размене Србије у будућности.

Инфлација у 2019. ће бити око 2%, што је ниже од плана и утицаће на нешто мањи раст номиналног БДП-а од очекивања. У првих осам месеци 2019. инфлација је била ниска и релативно стабилна. Раст цена од почетка године до краја августа износио је 1,4%, а цене у првих осам месеци 2019. у односу на првих осам месеци 2018. биле су веће за 2,1%. Садашњи трендови указују на то да ће просечна инфлација у 2019. највероватније бити нешто испод 2%, тј. за приближно 0,5 п.п. испод прогноза с којима је прављен буџет за 2019. годину (просечан раст цена од 2,3%). Нешто нижи раст цена од прогноза економски је прихватљив тренд, али утиче на мањи номинални раст БДП-а од очекивања. У 2019. планирано је да номинални БДП порасте за око 7%, а његов стварни раст ће бити између 5 и 5,5% јер ће и реални раст БДП-а и инфлација бити нижи од прогноза.¹¹

Нижи раст номиналног БДП-а од планираног довешће до повећање издвајања за плате у општој држави у односу на БДП што је опасан преседан. Један од важнијих циљева фискалне консолидације (којом је избегнут банкрот државе) био је свођење плата у општој држави на њихов одрживи ниво од око 9,3% БДП-а¹² са преко 11% БДП-а колико су износиле у 2014. години. У том циљу спроведено је оштро и болно умањење плата у јавном сектору крајем 2014. од 10%. Оно што се сада дешава јесте то да плате у јавном сектору поново почињу да расту брже од БДП-а и изгледа да ће се тај тренд наставити и у 2020. години, што је веома опасно. Склоност Владе да повећава зараде у јавном сектору брже него што то економски показатељи дозвољавају била је видљива и крајем 2018, када су плате у општој држави у просеку повећане за 9%, што је Фискални савет тада критиковао. Тачније, планирано је било да високо повећање зарада у 2019. буде ублажено продужењем забране запошљавања у јавном сектору и смањењем доприноса за послодавца (што је у овом случају држава). Тако би и поред просечног повећања зарада у општој

¹¹ Уз то, прогнозирано је и да ће дефлатор БДП-а у 2019. бити нешто преко 3%, односно преко 0,5 п.п. изнад планиране инфлације. Подаци о номиналном расту БДП-а из прве половине године показују да ће дефлатор БДП-а у 2019. бити заправо близак инфлацији.

¹² У извештајима Фискалног савета од пре неколико година одрживи ниво плата у општој држави дефинисали смо као 8% БДП-а. Међутим, у међувремену је дошло до методолошке промене у књижењу плата у буџету (прелазак са бруто један обрачуна на бруто два обрачун). Старо учешће зарада од 8% БДП-а идентично је 9,3% БДП-а по новом књижењу, што сада користимо. Ова напомена је важна и због тога што су у неким важећим законима (нпр. Закон о буџетском систему) и даље на снази обрачуни плата по старој методологији.

држави од 9% расходи државе за запослене расли спорије, односно приближно 7%. Међутим, пошто је раст номиналног БДП-а подбацио у односу на план, прекомерно повећање зарада у општој држави на крају је ипак довело до повећања учешћа зарада у општој држави у односу на БДП на 9,5-9,6% и неспорно је допринело погоршању других макроекономских индикатора (попут текућег дефицита платног биланса).

У 2020. најављује се наставак тренда бржег повећања зарада у јавном сектору од привредног раста. Након што је у 2019. години (непланирано) дошло до повећања учешћа плата у општој држави у односу на БДП, одговорна економска политика би на то реаговала мањим повећањем зарада у 2020. како би се њихово учешће вратило на дугорочно одржив ниво од око 9,3% БДП-а. Оно што, међутим, Влада предлаже већ са ребалансом буџета за 2019. јесте још веће повећање зарада у општој држави у односу на претходно, које би сада требало да износи у просеку између 9,5 и 10% – које ни приближно не одговара резултатима привредне активности у 2019. нити прогнозама за 2020. годину.¹³ О овој, економски погрешној политици детаљније смо писали у претходним поглављима, али овде напомињемо да ће се у 2020. наставити повећавање учешће плата у општој држави у односу на БДП и да ће то допринети даљем ширењу спољнотрговинског дефицита земље. Интересантно је приметити да Влада, за разлику од плата у јавном сектору, најављује усвајање економски одговорне „швајцарске“ формуле за повећање пензија Та формула би резултирала економски оправданим повећањем пензија од 5-5,5% у складу са растом БДП-а, тј. не би водила ка повећању учешћа пензија у БДП-у нити би погоршавала макроекономске неравнотеже земље.

Плате у привреди су у 2019. имале неуобичајено висок раст што може да укаже и на мањак квалификоване радне снаге услед појачаних емиграција. Као што смо већ поменули, једини макроекономски индикатор који је у 2019. имао бољи тренд од прогноза односи се на тржиште рада. Стопа незапослености смањена је у другом кварталу на око 10%, запосленост је у првој половини године порасла око 2% у односу на исти период претходне године, а нето плате у првих шест месеци 2019. имају међугодишње повећање од скоро 10%. За разлику од претходне, 2018. године, када је раст плата био вођен пре свега повећањем зарада у јавном сектору, у 2019. и приватни сектор релативно снажно повећава плате запослених. Међутим, у тумачењу ових трендова потребан је одређени опрез. Већи раст масе зарада (запосленост помножена са платама) од раста БДП-а није дугорочно одржив тренд. Овај феномен примећен је последњих година у више земаља ЦИЕ које имају проблеме са високим емиграцијама радно способног становништва. Могуће је да од 2019. и у Србији почиње да се појављује мањак квалификоване радне снаге – што у будућности може постати велики проблем и кочница привредном расту земље. У наредној, 2020. години, врло је вероватно да ће слични трендови појачаног раста зарада да се наставе. Напомињемо, на крају, да релативно висок раст зарада у приватном сектору који ће се вероватно продужити у 2020. години не може да буде оправдање за планирани превисоки раст зарада у јавном сектору (знатно преко раста БДП-а). Наиме, просечне плате у јавном сектору већ су око 20% веће него у приватном и било би добро да се период појачаног раста зарада у приватном сектору искористи да се ова неуобичајено велика разлика у платама смањи.

¹³ У 2020. номинални БДП-а највероватније ће да порасте око 5,5%

4. ЗАРАДЕ И ЗАПОСЛЕНОСТ У ДРЖАВНОМ СЕКТОРУ: ПОГЛЕД НА 2020. ГОДИНУ

Платни разреди нису уведени ни у 2019. години, нити су унапређени услови за почетак примене у следећој години. Не само да платни разреди нису профункционисали ни у 2019. години, већ су током ове године повучени потези који нас удаљавају од могућег бољег система зарада запослених у државном сектору. Након што су у претходне четири године усвојени системски и неки пратећи прописи¹⁴, а у међувремену више пута одлаган почетак њихове примене, требало је да се током 2019. заврше преостали реформски процеси како би нови платни разреди почели у пуном обиму да се примењују од 2020. године. Од конкретних активности, потребних и законски предвиђених за 2019, издвајамо три најважније: 1) укључивање сектора безбедности (војске и полиције) у заједнички систем, 2) дефинисање јединствене основице уместо неколико десетина тренутно постојећих и 3) одређивање коефицијената за свако радно место тако да одражавају разлике у сложености послова а не припадност одређеном министарству или сектору. Ипак, до реализације претходних планова није дошло. Обухват не само да није проширен на сектор безбедности, као што је законом предвиђено, већ су у међувремену усвојени посебни коефицијенти за полицијске службенике који се не уклапају у распон предвиђен крвним законом.¹⁵ Чини се да у 2019. није било помака ни на пољу одређивања основице за обрачун зарада (Влада није ни наговестила нови предлог у односу на раније помињаних и прениских 15.000 динара) и да се није пуно одмакло с новим коефицијентима (још нису објављени, иако је крај септембра био рок договорен с ММФ-ом).

Ново секторско увећање зарада додатно нас удаљава од уређеног система и продубљује многе постојеће неравнотеже. Фискални савет је у више наврата у претходном периоду давао предлоге како би платни разреди имали какве-такве шансе. Наши предлози су долазили у тренуцима када су се чинили потези који систем вуку уназад и имали су циљ да се, у таквим условима, омогући да систем платних разреда уопште профункционише. Кључне препоруке за ову и следећу годину биле су да се маса зарада држи под контролом, да се даље не појачавају нерационалности у односима између зарада и да се фискални простор за зараде користи за ублажавање затечених структурних неправилности. Међутим, актуелне промене, предвиђене ребалансом за 2019. годину а које *de facto* опредељују систем и у 2020. години, не иду у сусрет проблемима. Напротив, само их појачавају.¹⁶ *Прво, просечно увећање зарада је изнад економских могућности Србије.* Предложени пораст зарада није једнак за све секторе и креће се у распону од 8% до 15% у зависности од припадности одређеном министарству. Просечна стопа раста плата на нивоу читаве опште државе износи 9,6%¹⁷, што је готово двоструко изнад пројектованог

¹⁴ Закон о систему зарада у јавном сектору – крвни пропис у области реформе платних разреда – усвојен је 2016. године, а након тога (током 2017. и 2018.) и пратећа регулатива којом су у нов систем интегрисани локални ниво власти и јавне службе (здравство, просвета, култура, социјална заштита).

¹⁵ Чак у три наврата (новембра 2018, априла 2019. и септембра 2019) усвајан је секторски пропис у полицији (Уредба о платама полицијских службеника) који предвиђа коефицијенте који су потпуно изван заједничких и законски усвојених вредности. И тиме се показује да се овај сектор не приближава платним разредима, већ остаје изолован и посебан.

¹⁶ О овоме смо писали више пута у претходних неколико година, последњи пут у Оцени ребаланса за 2019. годину (Оцена предлога закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2019. годину, стр. 12).

¹⁷ Међугодишње посматрано, маса зарада у општој држави у 2020. порашће у нешто мањој мери (за мање од 9%). Разлог за мањи раст масе зарада од раста просечне плате у државном сектору је у томе што се Влада

номиналног раста за 2020. годину (5,5% БДП-а). Друго, трошкови за запослене повећавају учешће у БДП-у, што је супротно плановима из Фискалне стратегије за 2020-2022. и договору с ММФ-ом. Уместо да се маса зарада одржава на нивоу из 2018. године (од око 9,4% БДП-а), она већ другу годину заредом расте – према пројекцијама, у 2019. ће износити 9,6% БДП-а, а у 2020. готово 9,9% БДП-а. Не само да се тиме пробија лимит за фонд зарада (важно упориште за вођење буџетске и економске политике), већ се угрожава кредибилитет Владе и њених стратешких докумената – олако и брзо се одустаје од онога на шта се недавно Влада обавезала. Треће, секторским повећањем зарада поново се фаворизује сектор безбедности. Подсећамо, у 2019. годину се већ ушло с замашном позитивном разликом у примањима запослених у полицији и војсци у односу на остале делове државног сектора,¹⁸ а од платних разреда се очекивало да те неравнотеже ублаже. Очекивало се, наиме, да успостављање новог система зарада омогући релативно скромније повишице на занимањима за која се утврди да су већ сада преплаћена, како би се у буџету створио простор за значајнији раст примања на потплаћеним позицијама. Међутим, за 2020. су повишице поново одређиване арбитрарно (по припадности одређеном министарству) а не на основу економских анализа и критеријума, па ће велики међусекторски диспаритети у примањима наставити да постоје и у одређеним случајевима биће чак израженији.¹⁹ Четврто, сужава се ионако узак распон између највише и најниже зараде у државном сектору. У 2020. ће минимална зарада бити повећана за око 11%, док ће зараде наставника и лекара порастати у мањем износу (за 9% односно 10%), што ће супротно основној идеји платних разреда и потреба друштва, умањити однос између виших и нижих плата. Због ових неповољних односа у платама држава остаје немоћна пред израженим одливом стручног и висококвалификованог кадра из јавног сектора.

Прекомерно увећање зарада у 2020. не оставља буџетски простор за потребно повећање броја запослених. Предуго трајање забране запошљавања оставило је негативне последице на квалитет радне снаге у државном сектору (смањује се број стално запослених, део одлазећих радника се надомешћује посредним ангажовањем на одређено). На ову неповољну тенденцију смо у претходних неколико година више пута указивали, али у међувремену није пуно урађено на њеном заустављању. Због тога данас велики број буџетских корисника функционише с мањком кадра у односу на законом дозвољене лимите (из Одлуке о максималном броју запослених) и државним органима постаје све теже да обављају своје редовне надлежности. Наше налазе је, уосталом, потврдила и сама Влада, наводећи у Фискалној стратегији за 2020-2022. да је „досадашња контрола запошљавања у јавном сектору... довела до недостатка кадрова у појединим деловима система јавне управе... и да ће се током 2019. осмислити нов, флексибилнији начин контроле запошљавања... у складу с буџетским ограничењима“. Одговорно буџетирање у складу с овим најавама подразумевало би да у 2020. укупан фонд плата не расте брже од

одлучила да зараде повећа почев од плата за новембар 2019. (које се исплаћују у децембру), па ће укупни ефекат на државне расходе за зараде бити нешто мањи него да је повећање кренуло од јануара 2020. године. Суштински, важније је то што ће маса зарада бити за 9,6% већа у односу на стање пре актуелног повећања.

¹⁸ Према нашим проценама, просечна примања по запосленом у полицији (нето плата плус додаци) у 2019. достижу око 79.000 динара – а то је 25% више него што у просеку прими запослени у образовању, 30% више него запослени у здравству и чак 40% више него што примају запослени у другим деловима државног сектора. Примања у Министарству одбране у 2019. биће око 70.000 динара – 10% већа у поређењу с образовањем, 15% у односу на здравство и 25% у односу на остале сегменте опште државе.

¹⁹ Јаз у примањима у поређењу са сектором безбедности биће ублажен само у здравству, пошто су лекари и медицински техничари једини добили повишицу већу од 9%.

раста привредне активности (5,5% номинално) и да се у оквиру тог раста један део определи за финансирање плата новозапослених, а не само за прираст плата оних који су већ радно ангажовани. Само неколико месеци касније Влада каже потпуно супротно: „*продужава се важење забране запошљавања до краја 2020. године, с обзиром на то да је наведена мера дала изузетне резултате у смањењу обима расхода за плате*“.²⁰ И из другог угла посматрано, видимо да се практично не планира флексибилнији приступ запошљавању. Наиме, превисоко увећање зарада на које се Влада определила у наредној години (од око 9,6% у просеку) не оставља простор за ново запошљавање – јер се сав фискални простор предвиђен за плате троши за веће зараде тренутно запослених. Поново се поставља питање чему служе обавезе које Влада преузима у Фискалној стратегији ако се оне врло брзо потпуно занемарују и предузимају се дијаметралне мере.

²⁰ Образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, септембар 2019. године.

5. МОГУЋНОСТИ ЗА СМАЊЕЊЕ ПОРЕЗА У 2020. ГОДИНИ

Фискални простор који би се могао искористити за смањење пореза у 2020. години износи око 20 млрд динара. Уколико би повећање плата и пензија за наредну годину пратило стопу привредног раста, и након опредељивања расположивих средстава за приоритетне области јавних инвестиција чија је реализација могућа следеће године, остало би око 20 млрд динара буџетских средстава која би могла да се искористе за смањење пореза и подстицање привредног раста. Међутим, као што смо раније навели, ако се усвоји ребаланс буџета за 2019. годину који предвиђа раст плата у државном сектору осетно изнад очекиване стопе привредног раста – фискални простор за смањење пореза ће практично бити преполовљен (на око 10 млрд динара).

Најбоља пореска мера за стимулисање привредног раста је смањење пореза и доприноса на зараде. Као што можемо видети у Табели 2, пореске стопе у Србији су заправо ниже од просека региона Централне и Источне Европе, и осетно ниже у односу на развијене земље Западне Европе. Међутим, иако важеће пореске стопе нису извор слабије конкурентности домаће привреде у односу на упоредиве земље, добро таргетирано пореско растеређење је свакако потребно за подстицај тренутно недовољном привредном расту Србије. С обзиром на то да порез на додату вредност (ПДВ) оптерећује домаћу потрошњу, док су извоз и инвестиције изузете од опорезивања, овај порески облик не умањује међународну конкурентност српске привреде и самим тим економски није оправдано користити ограничен буџетски простор за смањење стопе ПДВ-а. Такође, нема индиција да тренутна стопа пореза на добит предузећа од 15%, која је усклађена са просеком региона, представља значајну препреку привредном расту у Србији. Штавише, ни велика смањења овог пореза у периоду до 2012. године нису резултовала осетнијим побољшањем привредног амбијента. Отуда се као оптималан пут за смањење пореског оптерећења који би заиста подстакao привредну активност намеће смањење пореза и доприноса на зараде. На овај начин ће се смањити трошкови радне снаге и самим тим домаћа привреда учинити конкурентнијом у односу на земље региона, при чему ће мањи трошкови запошљавања стимулисати и даљи пад стопе незапослености.

Табела 2: Пореске стопе у Србији и земљама региона

Држава	Порези и доприноси на зараде	ПДВ	Порез на добит
Бугарска	52	20	10
Чешка	78	21	19
Хрватска	67	25	18
Мађарска	79	27	9
С. Македонија	48	18	10
Румунија	75	19	16
Словачка	78	20	21
Словенија	78	22	19
Црна Гора	68	21	9
Просек ЦИЕ	69	21	15
Србија	62	20	15

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу званичних националних статистика.

Фискално растеређење зарада могуће је имплементирати путем смањења стопе социјалних доприноса или повећања износа неопорезивог цензуса. Смањењем стопе социјалних доприноса једнако се растеређују све зараде (пропорционално растеређење), док се повећањем неопорезивог цензуза највише растеређују минималне и испод-просечне зараде (прогресивно растеређење).²¹ Иако разлике између ова два приступа у условима постојећих буџетских могућности нису драстичне, наша је препорука да се у 2020. године иде на прогресивно растеређење зарада како би се делимично неутралисали ефекти (пре)великог повећања минималне зараде на послодавце који доминантно запошљавају раднике са ниским зарадама.

Потенцијални фискални простор од 20 млрд омогућава знатно повећање неопорезивог цензуса – са тренутних 15.300 на 25.000 динара у 2020. години. Уколико би се читав износ фискалног простора употребио за повећање неопорезивог цензуса, оптерећење просечне зараде би се смањило са 62% на 60%, док би у случају минималних зарада оптерећење било смањено са 58% на 53%. На овај начин дошло би до прогресивног растеређења зарада где би највеће растеређење осетили послодавци и радници са ниским и испод-просечним зарадама. Будући да порез на зараде доминантно припада локалним самоуправама, Влада би такође требало да повећа ненаменске трансфере градовима и општинама како би им се на одговарајући начин надоместио губитак пореских прихода настао повећањем неопорезивог цензуса.

Актуелни планови Владе сугеришу да ће пореско растеређење у 2020. години износити око половине потенцијалног растеређења од 20 млрд динара које смо ми овде анализирали. Актуелне најаве Министарства финансија указују на план да ПИО доприноси смање за 0,5 процентних поена, са 26 на 25,5%, као и да се неопорезиви цензус маргинално повећа са 15.300 на 16.300 динара. Укупан ефекат ових мера биће растеређење привреде за око 9 млрд динара у 2020. години, при чему ће растеређење зарада у највећој мери бити пропорционално. Такође, најављују се и селективне мере за уређење пореског третмана паушалаца и стимулације новог запошљавања које ће Фискални савет детаљније анализирати приликом оцене Закона о буџету за 2020. годину када буду доступни званични предлози измена пореских закона. У сваком случају, можемо закључити да ће услед планираног повећања плата изнад стопе привредног раста бити „поједено“ око половине потенцијалног простора за смањење пореза у наредној години и да ће пореско растеређење уместо могућих 20 млрд динара износити око 10 млрд динара.

²¹ За више детаља око различитих ефеката прогресивног и пропорционалног растеређења зарада погледати извештај Фискалног савета „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, стр. 45-49, 9.10.2018. године.

6. ПОТРЕБЕ И МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У ПЕРИОДУ 2020-2024. ГОДИНА

Србији је потребно снажно повећање јавних инвестиција како би развила запуштену инфраструктуру и убрзала привредни раст. Недовољна издвајања за јавне инвестиције један су од главних структурних проблема јавних финансија али и економске политике Србије у ширем смислу. Дуже од деценије Србија за јавне инвестиције издваја за трећину мање него упоредиве земље Централне и Источне Европе (око 3% БДП-а наспрам 4,5% у ЦИЕ, 2005-2018) при чему су нарочито била запостављена улагања у заштиту животне средине, здравство и образовање. Крајњи резултат такве економске политике је то да Србија још увек нема развијену ни основну инфраструктуру. Тек нешто преко половине становништва има приступ канализационој мрежи (у ЦИЕ око 85%), мање од 10% комуналних отпадних вода пречишћава се пре испуштања у водотокове (у ЦИЕ од 60% до 95%), вода за пиће је неисправна у скоро 40% градских водовода, а у појединим деловима земље велики број домаћинстава чак и нема прикључак на јавну водоводну мрежу – нпр. у Нишавском округу око 50%. Саобраћајна инфраструктура такође није довољно развијена – на преко половине свих пруга брзина возова је испод 60 км/час, док друге земље у региону имају и неколико пута развијенију мрежу аутопутева. Дакле, Србији је неопходан снажан раст јавних инвестиција у побројаним областима како би се изградила недостајућа јавна инфраструктура. Такође, из угла привредног раста, јавне инвестиције су најефикаснији вид државне потрошње, односно имају неколико пута већи ефекат на убрзање привредног раста од раста текуће потрошње (нпр. пензија и плата у јавном сектору). То значи да би повећање расхода за јавне инвестиције истовремено био најбољи фискални подстицај привредном расту у кратком и средњем року. То је тренутно посебно важно будући да се улази у период повећане неизвесности услед успоравања економске активности у Европи што почиње да се прелива и на Србију.

Фискални савет стога предлаже да се највећи део фискалног простора, око 0,5% БДП-а, већ у 2020. искористи за пораст јавних инвестиција на 4,8% БДП-а. Узимајући у обзир инфраструктурне потребе, као и започете и стратешке планове државе, оцењујемо да постоје два главна канала за пораст јавних инвестиција у наредној години. Први се односи на изградњу недостајуће комуналне инфраструктуре за шта би у 2020. години требало издвојити око 0,3% БДП-а више него у 2019. години. Пораст ових улагања обезбедио би се реализацијом већ спремних пројеката за изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода, уређење несанитарних општинских депонија и изградњу регионалних центара за управљање отпадом, док би се мањи део средстава искористио за помоћ локалним самоуправама које још увек немају спремну пројектно-техничку документацију. Преостали део фискалног простора (око 0,2% БДП-а) требало би преусмерити у изградњу саобраћајне инфраструктуре – почетак реализације Моравског коридора, брзе саобраћајнице Рума – Шабац – Лозница, аутопутева Београд – Сарајево и Ниш – Приштина, уз убрзање радова на изградњи брзе пруге Београд – Будимпешта и реконструкцији пруге Ниш – Димитровград, као и за наставак радова на Коридору 11 (деоница Прелјина – Пожега) и Обилазници око Београда. Наше анализе показују да је предложено повећање и усмерење јавних инвестиција у 2020. години и потребно и достигну.

Влада најављује нови инвестициони циклус што Фискални савет условно подржава. Предложено повећање инвестиција у 2020. години требало би посматрати само

као први корак на путу до коначног циља: трајан пораст инвестиционих улагања у јавну инфраструктуру. Само са осетно вишим издвајањима за ове намене може доћи опипљивог унапређења јавне инфраструктуре и последично убрзања привредног раста. Повећање јавних инвестиција је и држава поставила као један од циљева фискалне политике у средњем року. Из Владе у последњих годину дана стижу најаве да се у 2020. години очекује почетак реализације великог инвестиционог плана. Према су ове најаве начелно у складу са вишегодишњим препорукама Фискалног савета да се јавне инвестиције повећају, појединости тог плана нису познате. Из саопштења званичника могло се закључити да ће инвестициони план обухватити како нека оправдана улагања као што су инвестиције у саобраћајну и комуналну инфраструктуру, болнице и школе тако и нека друга, непродуктивна улагања – као што је на пример изградња и реконструкција стадиона. Да би најаве државе биле преточене у веродостојан инвестициони план који одговара развојним потребама и могућностима земље, односно план који Фискални савет може оправдано да подржи потребно је да буде заснован на следећим принципима:

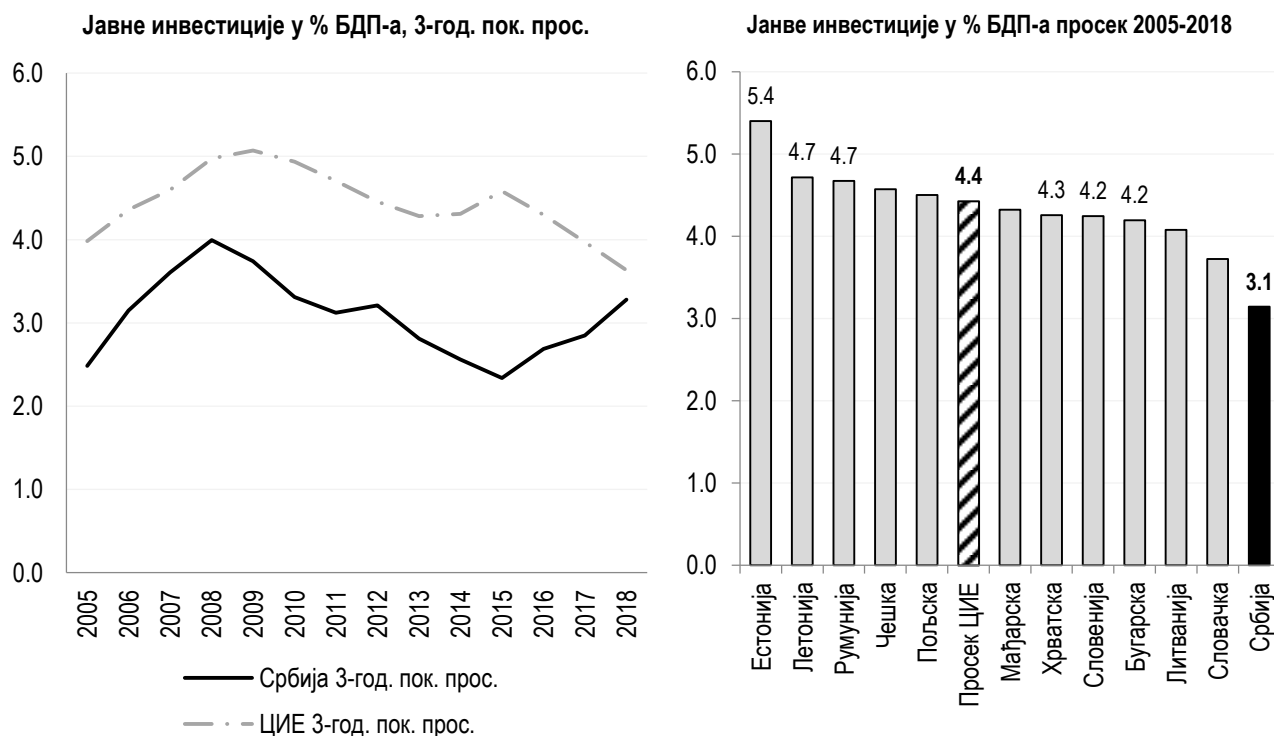
- *Очување фискалне и макроекономске стабилности.* Инвестициони план мора да се реализује без нарушавања буџетске равнотеже и уз наставак смањења јавног дуга. Другим речима, то подразумева очување буџетског дефицита опште државе на нивоу од 0,5% БДП-а уз контролу осталих текућих расхода јавног сектора (плате и пензије). Наше процене су да би под тим условима инвестиције државе могле да се повећају на 5,5% БДП-а у наредних пет година. Преведено у апсолутне бројеве то значи око 13 млрд евра за реализацију како нових тако и постојећих пројекта.
- *Селекција пројеката у складу са развојним приоритетима Србије.* Релативно ограничена средства на једној страни и велике инфраструктурне потребе на другој налажу пажљив одабир пројеката у складу са економски оправданим приоритетима земље. То у првом реду значи да се инвестиције уместо у набавку војне и полицијске опреме или изградњу и реконструкцију стадиона усмере у изградњу недостајуће инфраструктуре (путеви, пруге, водоводна и канализациона мрежа, у постројења за пречишћавање отпадних вода, депоније, болнице, школе, научно-истраживачке и технолошке центре и друго). Притом, одабир конкретних пројеката мора бити заснован на економској исплативости пројеката што је основи предуслов за поврат уложених средстава.
- *Ефикасност реализације претходно одабраних пројеката.* Да би се постигли максимални ефекти јавних улагања током и након реализације пројеката потребно је да се пажљиво одабрани пројекти ефикасно извршавају. Под тим подразумевамо окончање радова у предвиђеним роковима (или уз минимална кашњења); ослањање на тендерске процедуре и конкурентско надметање извођача радова; чврсту контролу и надзор извођача радова како би се гарантовао квалитет уговорених радова; јасну поделу надлежности и координацију рада између централног и локалног нивоа власти и др.

У случају да Влада одступи од наведених принципа постоји реалан ризик да се новчана средства распу на различите непродуктивне пројекте или пројекте ниског економског приоритета (нпр. набавка наоружања и опреме за припаднике безбедносних служби, изградња националних стадиона и др.) који ће имати занемарљив утицај на привредни раст. Уз то, неефикасна реализација инфраструктурних пројеката умањила би ефекте изградње физичке инфраструктуре (пробијање рокова, висока цена и низак

квалитет изведених радова), па би укупни ефекти инвестиционог циклуса на привредни раст и унапређење инфраструктуре били ограничени. Такав инвестициони план не би служио објективним развојним потребама Србије и стога не би могао да рачуна на подршку Фискалног савета.

Издвајања за јавне инвестиције у последњих петнаест година су у просеку за трећину мања него у земљама ЦИЕ. У Графикону 1 приказали смо кретање јавних инвестиција у Србији и земљама ЦИЕ у периоду 2005-2018, у ком се јасно уочава дугогодишњи јаз у јавној инвестиционој потрошњи између Србије и ових земаља од преко 1 п.п. БДП-а годишње.²² Средином двехиљадитих јавне инвестиције у Србији биле су ниже него у упоредивим земљама али се њихово учешће у БДП-у до избијања кризе (2008) релативно снажно повећавало, а заостајање за земљама ЦИЕ се смањивало. Међутим, од избијања економске кризе 2008. дошло је до снажног пада ових буџетских издатака у Србији и поновног пораста јаза у односу на земље ЦИЕ. Тако је најнижи ниво јавних инвестиција у Србији забележен у 2013. години, кад су износиле свега 2% БДП-а, док су земље ЦИЕ и у периоду непосредно након избијања кризе капиталне расходе задржале на нивоу од преко 4% БДП-а (леви панел, Графикон 1). Ако се посматрају просечна годишња издвајања за инвестиције закључак се не мења – Србија је у читавом посматраном периоду за јавне инвестиције издвајала за трећину мање него земље ЦИЕ (око 3% БДП-а наспрам скоро 4,5% БДП-а; десни панел, Графикон 1).

Графикон 1: Србија vs. ЦИЕ: Издвајања за јавне инвестиције (2005-2018)



Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН, Еуростата.

²² Да бисмо јасније показали средњорочне трендове у Графикону 1 приказани су трогодишњи покретни просеци учешћа јавних инвестиција у БДП-у што смањује утицај годишњих флукуација на оцене тренда.

Напомена: Покретни просек представљен аритметичком средином вредности јавних инвестиција у тренутку t, t-1 и t-2. За 2005. годину коришћен податак за ту годину, док за вредност инвестиција у 2006. дата просечна вредност у 2005. и 2006. години.

Додатни проблем представља и то што структура јавних инвестиција у Србији није одговарајућа. На пример, чак петина капиталних расхода државе у 2018. години (0,7% БДП-а) и готово четвртина у 2019. години (1,1% БДП-а) иде на набавку опреме за војску и полицију, што је неколико пута више од улагања за сличне намене упоредивих земаља ЦИЕ (0,3% БДП-а). С друге стране, издвајања у важним областима попут заштите животне средине готово су занемарљиво мала (0,2% БДП-а) и вишеструко су мања у односу на потребе земље. Ову оцену додатно илуструјемо подацима из претходних година који показују тренд повећања капиталних расхода од 2015. године. Наше анализе указују да би јавне инвестиције у 2019. години могле да премаше своје преткризне нивое и достигну 4,7% БДП-а (око 250 млрд динара). На први поглед реч је о солидном порасту за око 2 п.п. БДП-а у односу на 2015. годину када су ти издаци износили тек 2,7% БДП-а. Међутим, овај закључак релативизује снажан пораст капиталних издатака војске и полиције која су се у посматраном периоду више него удесетостручила – раст са 0,1% БДП-а у 2015, на процењених 1,1% БДП-а у 2019. години. Када из анализе искључимо инвестиције безбедносног сектора видимо да преостале инвестиције и даље заостају за преко 0,5 п.п. БДП-а у односу на вишегодишњи просек у земљама ЦИЕ (трећи ред у Табели 3). Посматрано у структури, посебно истичемо ниска издвајања у секторима здравства, образовања и заштите животне средине.

Табела 3: Србија и ЦИЕ: Јавне инвестиције и њихова структура у % БДП-а

	2019*	ЦИЕ
Јавне инвестиције	4,7	4,5
<i>Војска и полиција</i>	1,1	0,3
Инвестиције без војске и полиције	3,6	4,2
Саобраћајна инфраструктура	2,2	1,5
Заштита животне средине	0,2	0,4
Здравство и образовање	0,3	0,9
Остале инвестиције	0,8	1,4

Извор: Обрачун и процена ФС на основу података МФИН, Еуростата.

Напомена: Подаци за ЦИЕ су дати као просек 2006-2017; *=процена

Ниска улагања непосредно су се одразила на лош квалитет и недовољан приступ свим типовима инфраструктуре у Србији. То се може веома лако уочити у левом панелу Графикана 2, у ком смо на хоризонталној оси приказали просечан ниво јавне инвестиционе потрошње по земљама у периоду 2006-2017, док је на вертикалној оси дата просечна оцена квалитета свеукупне инфраструктуре (према извештајима Светског економског форума, WEF у периоду 2008-2018. године).²³ Графикон 2 указује на позитивну корелацију између стопе јавних инвестиција и квалитета инфраструктуре - већа издвајања за јавну инвестициону потрошњу у земљама ЦИЕ праћена су бољим оценама инфраструктуре. Последице, Србија са око 30% мањим улагањима у посматраном периоду, грубо посматрано, добија 30% лошију оцену квалитета инфраструктуре у односу на земље ЦИЕ. У наставку дајемо кратак преглед стања инфраструктуре у различитим областима:

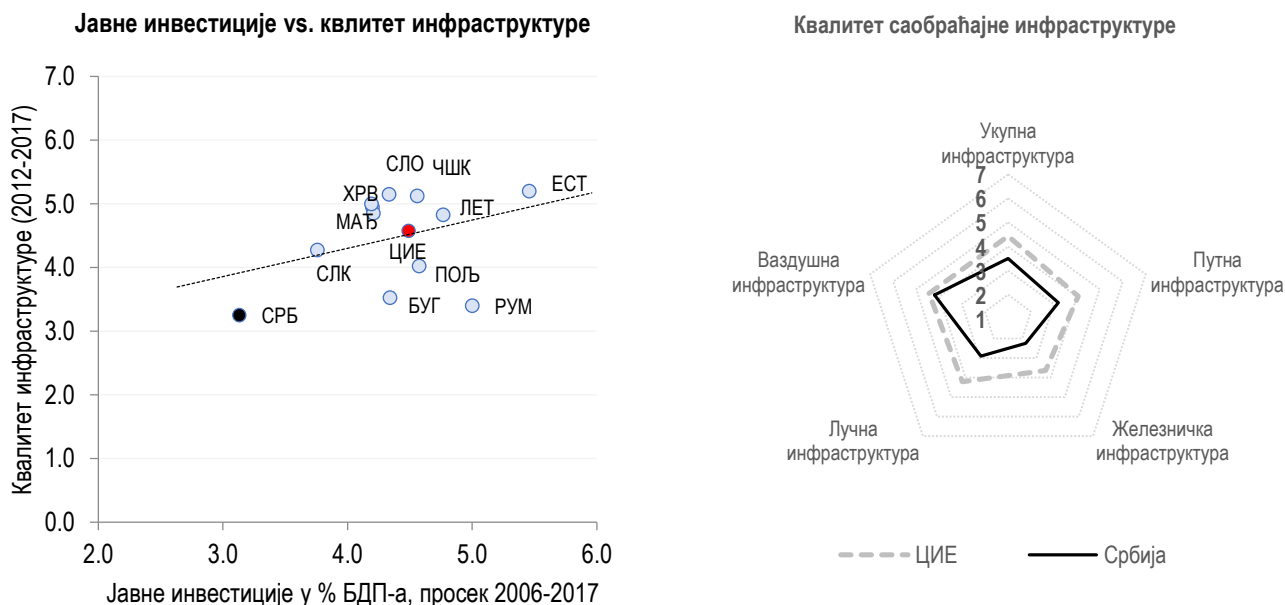
²³ Квалитет свеукупне инфраструктуре према СЕФ рачуна се на скали од 1 (инфраструктура међу најбољима у свету) до 7 (инфраструктура међу најлошијима у свету), а добија се као пондерисани просек оцењеног квалитета појединачних видова инфраструктуре које се такође оцењују на скали од 1 до 7.

- *Комунална инфраструктура на локалу је у посебно лошем стању.* Због деценијски ниских улагања у заштиту животне средине, Србија је међу најзагађенијим европским земљама, а њени грађани често немају приступ ни основној комуналној инфраструктури. Тек нешто преко половине становништва има приступ канализационој мрежи (у ЦИЕ око 85%) док се мање од 10% комуналних отпадних вода прерађује пре испуштања у водотокове (у ЦИЕ од 60% до 95%). Поражавајућа је чињеница да Београд и Нови Сад још увек немају централна постројења за прераду отпадних вода, па се канализација директно излива у Саву и Дунав. Вода за пиће је неисправна у скоро 40% јавних водовода док у појединим деловима земље велики број домаћинстава нема прикључак на јавну водоводну мрежу – нпр. у Нишавском округу око 50%. Такође, у Србији не успева да се прикупи ни сав комунални отпад (који онда заврши некој од око 3.000 дивљих депонија), док су рециклажа и прерада отпада реткост па се готово сав отпад без третирања одлаже на депоније (које у већини случајева не задовољавају ни основе санитарне стандарде).
- *Саобраћајна инфраструктура такође заостаје за упоредивим земљама.* Упркос порасту издвајања у последњих неколико година, саобраћајна инфраструктура и даље није довољно развијена. Конкретно, просечна старост пруга је преко 40 година, мање од 10% пруга је двоколосечно, а на скоро две трећине пруга брзина возова је мања од 60 км/час. Уз то, лош квалитет железничке инфраструктуре умањује дозвољену тонажу возова за превоз терета. Све то онемогућава ефикасан превоз путника и робе, што кочи привредни раст. Такође, друге земље у региону имају гушћу мрежу аутопутева. Са завршетком изградње К10 и дела К11 укупна дужина аутопутева кроз Србију достићи ће 900 км - што је више него у Бугарској (740 км) и Словенији (783 км), али мање него у Чешкој (1.240 км), Хрватској (1.310 км) или Мађарској (1.936 км). Међутим, ако ове податке коригујемо за величину земље, заостајање Србије је очигледније – Србија располаже са око 10 км аутопутева на сваких 1.000 квадратних километара територије, што је 30% мање него Чешка (15,7 км), а чак 2-3 пута мање него Мађарска (20,8 км), Хрватска (23,2 км) и Словенија (38,6 км). Ову статистику потврђују и оцене које Србија добија од Светског економског форума за квалитет саобраћајне инфраструктуре (десни панел Графикана 2).
- *Здравство и образовање.* Премда на исходе ових важних друштвених сектора утичу разни чиниоци (организација система, начин живота становништва, квалитет и доступност наставника и лекара и др.) несумњиво је да би већа инвестициона улагања могла осетно да поправе њихов учинак. Према подацима ОЕЦД-а, мерено на милион становника Србија има 2 пута мање скенера и 3 пута мање магнетних резонанци него што је просек у земљама ЦИЕ (око 10 СТ скенера и 3 MR на милион становника у Србији наспрам 20 СТ скенера и 10 MR у ЦИЕ, 2018). Када је реч о образовању, нису ретки примери (у мање развијеним срединама) где школе нису повезане на канализациону мрежу, док чак и у Београду постоје школе које нису повезане на даљински систем грејања. У извештајима надлежних институција као проблем образовног система наводе се традиционални методи наставе и застарела опрема. На крају, низак обухват деце предшколским образовањем добрим делом последица је недовољних капацитета предшколских установа.

Унапређење инфраструктуре у наведеним областима намеће се пре свега као друштвени приоритет како би се свим грађанима омогућио приступ основним јавним услугама. На другој страни, развијена инфраструктура чинила би чврсту основу за даљи

привредни раст и равномерни развој Србије. Неразвијена саобраћајна инфраструктура и њен лош квалитет отежавају пословање предузећа, онемогућавају ефикасан транспорт робе и људи и подижу трансакционе трошкове привреде. С друге стране, недовољна улагања у комуналну инфраструктуру, здравство и образовање, доводе до загађивања животне средине, скраћивања радног (и животног) века становништва и коче раст људског капитала што све заједно подрива перспективе за високе стопе економског раста у дугом року. Из свих тих разлога Фискални савет је у готово свим својим извештајима, оценама буџета и средњорочних фискалних планова државе изнова истицао потребу да се јавне инвестиције у побројане области снажно повећају – а ову препоруку још једном понављамо.

Графикон 2: Србија и ЦИЕ: Јавне инвестиције и квалитет инфраструктуре



Извор: Обрачун ФС на основу података Еуростата, МФИН и WEF

Фискални савет предлаже да се највећи део фискалног простора (0,5% БДП-а) преусмери у даљу изградњу јавне инфраструктуре током 2020. године. У том случају инвестиције без безбедносног сектора износиле би 4,1% БДП-а чиме би готово достигле просек издвајања земља ЦИЕ (већ поменутих 4,2% БДП-а). Посматрано у структури, предлажемо да се слободна буџетска средства у првом реду искористе за изградњу недостајуће комуналне инфраструктуре. Процењујемо да би 0,3% БДП-а (15 млрд дин, 130 млн евра) могло да се усмери у изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода, изградњу регионалних центара за управљање отпадом и уређење несанитарних општинских депонија. Ове инвестиције неопходно је реализовати већ у следећој години како би се стање у овој области померило са мртве тачке у којој стоји дуже од деценију. Наше анализе недвосмислено су показале да је поменута средства и могуће реализовати током 2020. године, будући да за то увелико постоје спремни пројекти. Преостали износ фискалног простора, 0,2% БДП-а (11 млрд дин, око 100 млн евра) требало би преусмерити у даљу изградњу саобраћајне инфраструктуре, за шта такође постоје спремни и пројекти и извори финансирања. Према нашој процени почетак реализације нових пројеката путне и железничке инфраструктуре (Моравски коридор, Рума–Шабац – Лозница, Београд – Сарајево, Ниш – Приштина) уз убрзање оних чија је реализација у току (брза пруга

Београд – Будимпешта, реконструкција пруге Ниш – Димитровград, Обилазница око Београда) биће довољно да се предвиђена додатна средства потроше. Предлог за повећање јавних инвестиција у 2020. години представили смо у Табели 4.

Табела 4: Предлог за повећање јавних инвестиција у 2020. години

	2019*	2020 baseline	2020	Разлика у односу на baseline
Укупне јавне инвестиције	4.7	4.3	4.8	0.5
Саобраћајна инфраструктура	2.2	2.2	2.4	0.2
МГСИ	1.2	1.2	1.4	0,2
ЈП Путеви, део локал, експропријација	1.0	1.0	1.0	0,0
Заштита животне средине и комунална инфраструктура	0.2	0.2	0.5	0.3
Здравство и образовање	0.3	0.3	0.3	0,0
Остале инвестиције	0.8	0.8	0.8	0,0
Безбедност (војска и полиција)	1.1	0.7	0.7	0,0
Инвестиције без безбедности	3.6	3.6	4.1	0.5

Извор: Прорачун ФС; *=процена

У средњем року потребно је додатно повећати улагања у јавну инфраструктуру за 1-1,5 п.п. БДП-а. Као што смо већ истакли, са предложеним повећањем јавних инвестиција, улагања у инфраструктуру би током 2020. години могла да се практично изједначе са овим издвајањима у земљама ЦИЕ. Међутим, имајући у виду да су ови расходи дуже од деценију били на осетно нижем нивоу, да би се велики заостатак надокнадио инвестиције државе без улагања безбедносног сектора требало би заправо да буду једно време и знатно изнад вишегодишњег просека у посматраним земљама. Узимајући у обзир инфраструктурне потребе државе процењујемо да би одговарајући средњорочни циљ за Србију требало да представља достизање учешћа јавне инвестиционе потрошње без безбедносног сектора од најмање 5% БДП-а. То одговара повећању за око 1 п.п. БДП-а у односу на процењени ниво у 2020. години односно за око 1,5 п.п. БДП-а у односу на ниво из 2019. године. Истичемо и да су друге упоредиве земље ЦИЕ када су биле у процесу изградње базичне инфраструктуре (као што је Србија сада) за јавне инвестиције издвајале и преко 6% БДП, што предложени средњорочни циљ чини оправданим.²⁴ Према нашим проценама, постоји довољно фискалног простора да се ови издаци у средњем року и повећају до поменутог нивоа а да то повећање не угрози низак фискални дефицит нити опадајућа путања јавног дуга.

Фискални простор за даље повећање инвестиција у инфраструктуру постоји, уз очувања буџетске дисциплине и мање издатке за војску и полицију. Свако повећање јавних инвестиција не сме нарушити успостављену буџетску стабилност - односно пораст јавних инвестиција мора да се реализује у оквиру ниског буџетског дефицита на нивоу од 0,5% БДП-а, јер као један од приоритета и даље остаје смањење јавног дуга. То подразумева стриктно поштовање буџетске дисциплине, првенствено опрезно планирање будућих расхода за пензије и плате у општој држави који би морали да прате раст

²⁴ Најбољи пример из непосредног окружења јесте Хрватска која је током периода интензивне изградње физичке инфраструктуре (2001-2009) за јавне инвестиције издвајала око 6% БДП-а просечно годишње, док су та издвајања неретко била још и већа (7,3% у 2003; 6,5% у 2005 и 6,1% у 2007). Сличне епизоде уочавамо и у другим земљама ЦИЕ – у Чешкој, Бугарској и Румунији

номиналног БДП-а. Простор за повећање инфраструктурних инвестиција добио би се и постепеним смањењем непродуктивних издвајања за набавку опреме и наоружања за припаднике војске и полиције до нивоа просека ових расхода у земљама ЦИЕ (пад са 1,1% БДП-а у 2019. на 0,7% у 2020, и на 0,5% и 0,3% у 2021. и 2023. години). На крају, претпоставили смо и да се сав будући слободан фискални простор преусмерава у пораст капиталних расхода, тј. у будућности нисмо предвидели додатна умањења пореза. Полазећи од тих (основних) принципа наша анализа показала је да постоји фискални простор да се јавне инвестиције повећају на 5,5% БДП-а у средњем року (2023. и 2024.) од чега би улагања државе (без безбедносног сектора) премашила циљаних 5% БДП-а. Проблем је то што су потребе за инвестицијама (као и најаве из Владе) много веће од могућих 5,5% БДП-а, због чега је неопходна селекција пројеката у складу с неспорним приоритетима.

Ограничени простор за повећање јавних инвестиција налаже пажљиву селекцију пројеката. Простор у буџету за постепени раст јавних инвестиција до нивоа од 5,5% БДП-а значи да држава у наредних пет година може укупно да инвестира око 13 млрд евра. То укључује све инвестиције с централног и локалног нивоа власти у постојеће и нове пројекте. Релативно ограничена средства на једној страни и велике инфраструктурне потребе на другој, налажу пажљив одабир пројеката у складу са економски оправданим приоритетима земље. Другим речима, уместо у набавку војне и полицијске опреме или изградњу и реконструкцију стадиона средства би требало преусмерити у изградњу недостајуће инфраструктуре – водоводне и канализационе мреже, постројења за прераду отпадних вода, санитарне депоније, болнице, школе, научно-истраживачке и технолошке центре. Инвестициони план морао би да предвиди даљу изградњу аутопутева и реконструкцију пруга али треба водити рачуна да пораст ових издатака не буде на уштрб развоја комуналне инфраструктуре и инвестиција у области здравства и образовања које су у дужем временском периоду биле запостављене од стране носилаца економске политике. На крају, истичемо да одабир конкретних пројеката за реализацију мора бити заснован на критичкој евалуацији трошкова и користи како би се постигли највећи ефекти за уложена средства (о чему ће више речи бити у следећем одељку извештаја).

У Табели 5 дали смо фискални оквир за пораст јавних инвестиција у средњем року (2020-2024.) који одговара на развојне потребе земље. У складу са пројекцијама буџетског простора, јавне инвестиције могуће је постепено повећати на 5,5% БДП-а у 2023. и 2024. години – горњи део Табеле 5. То представља значајно повећање капиталних расхода за скоро 1 п.п. БДП-а у односу на њихов очекивани ниво у 2019. (поменутих 4,7% БДП-а). С обзиром на то да је пројектован постепени пад улагања у опремање војске и полиције и да се та средства усмеравају у изградњу инфраструктуре, инвестиције без безбедносног сектора заправо још снажније расту – за преко 1.5 п.п. БДП-а (са 3,6% БДП-а на 5,2% БДП-а у 2023. и 2024. години). Да би тај пораст био у складу са развојним потребама земље требало би га распоредити на унапређење саобраћајне инфраструктуре, заштиту животне средине, здравство и образовање. Конкретно, пројекција подразумева да се инвестициона улагања у изградњу комуналне инфраструктуре повећају са садашњих 0,2% БДП-а на 0,9% БДП-а (са 90 млн на 500 млн евра) а инвестиције у образовању и здравству са 0,3% на 0,7% БДП-а (са 150 млн на око 400 млн евра) до 2024. године. То оставља ограничени, али довољан простор за пораст инвестиција у путеве, пруге и осталу саобраћајну инфраструктуру – пројектовали смо постепено повећање ових расхода са око 1

млрд евра (процена у 2019.)²⁵ на 1,5-1,6 млрд евра у 2022, 2023. и 2024. години. Другим речима, од расположивих 13 млрд евра у наредних пет година у саобраћајну инфраструктуру треба уложити нешто преко 7 млрд евра (од чега само Министарство грађевине, око 5 млрд), у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру око 1,8 млрд евра, а у здравство и образовање још око 1,3 млрд евра. На крају, премда су овим планом предвиђена мања издвајања за набавку опреме и наоружања војске и полиције (посматрано у % БДП-а) апсолутни ниво ових улагања прелази 1 млрд евра у посматраном периоду.

Табела 5: Предложено повећање јавних инвестиција у средњем року

	2020	2021	2022	2023	2024
	% БДП-а				
Укупне јавне инвестиције	4.8	5.0	5.3	5.5	5.5
Саобраћајна инфраструктура*	2.4	2.7	3.0	3.0	2.8
од чега МГСИ	1.4	1.7	2.0	2.0	1.8
ЈП Путеви, део локал, експропријација	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Заштита животне средине и комунална инфраструктура**	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9
Здравство и образовање ***	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7
Остале инвестиције	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Безбедност	0.7	0.5	0.3	0.3	0.3
Инвестиције без безбедности	4.1	4.5	5.0	5.2	5.2
	млн евра				
Укупне јавне инвестиције	2,253	2,462	2,726	2,955	3,087
Саобраћајна инфраструктура*	1,148	1,328	1,543	1,612	1,569
од чега МГСИ	681	835	1,029	1,075	1,008
ЈП Путеви, део локал, експропријација	466	492	514	537	561
Заштита животне средине и комунална инфраструктура**	217	295	360	430	505
Здравство и образовање ***	160	197	257	322	393
Остале инвестиције	398	394	412	430	449
Безбедност	330	248	156	163	171
Инвестиције без безбедности	1,923	2,214	2,570	2,792	2,917

Извор: Обрачун ФС

Напомена: *=инвестиције МГСИ, расходи за експропријацију земљишта (МФИН), ЈП Коридори, ЈП Путеви Србије као и процењена вредност капиталних улагања у путну инфраструктуру на локалу. **=инвестиције МЗЖС и процењена вредност улагања у комуналну инфраструктуру општина и градова. ***= капитални расходи Министарства здравља и просвете, инвестиције Канцеларија за јавна улагања као и процењена вредност капиталних улагања у овим секторима на локалу.

Инвестиције државе би заправо трајније требало задржати на високом нивоу од око 5-5,5% БДП-а. Предвиђени износ улагања у периоду 2020-2024. није ни изблиза довољан да Србија у целости изгради сву потребну инфраструктуру. То није ни реално очекивати с обзиром на то да се у овим областима у Србији деценијама уназад није довољно улагало, нити би било могуће без нарушавања буџетске равнотеже – повећање

²⁵ У овај износ урачунати су капитални пројекти саобраћајне инфраструктуре које се исплаћују са раздела Министарства за грађевину; расходе за експропријацију земљишта који се књиже на разделу Министарства финансија, затим капитална улагања ЈП Пuteва Србије и ЈП Коридора као и процењену вредност јавних инвестиција на локалу које се односе на улагања у путну инфраструктуру.

инвестиција преко пројектованог износа неминовно би довело до раста буџетског дефицита и јавног дуга. Ипак, инфраструктурне потребе Србије су велике, што се нарочито односи на област заштите животне средине која је деценијама уназад била прилично занемарена. За испуњавање свих домаћих и европских еколошких стандарда потребна су улагања од готово 9 млрд евра, а предвиђене инвестиције за изградњу комуналне инфраструктуре (око 1,8 млрд евра) покривају тек петину тог износа. Такође и подаци којима располажемо указују да је за изградњу савремене путне и железничке инфраструктуре потребно је уложити најмање 10-15 млрд евра. Дакле, једино одрживо решење изградње целокупне недостајуће инфраструктуре подразумева да се јавне инвестиције и у дугом року (након 2024.) задрже на релативно високим 5-5,5% БДП-а.

6.1. Предлог за повећање улагања у заштиту животне средине у 2020. години

Улагања у заштиту животне средине су деценијама уназад занемарљиво мала и добро је што се чини да Влада почиње да препознаје ову област као приоритетну. Фискални савет је још у извештају из јуна 2018. године²⁶ дао детаљан приказ поражавајуће лошег стања животне средине у Србији и указао на неопходност огромних инвестиција у овој области. Том приликом проценили смо да је за решавање нагомиланих и запуштених еколошких проблема неопходно да држава уложи готово 9 млрд евра у наредних 10-15 година, што значи да би инвестиције у заштиту животне средине требало повећати на око 500 млн евра годишње. Од тога, око 6 млрд евра потребно је за заштиту вода од загађивања (изградња и реконструкција канализационе мреже и постројења за пречишћавање отпадних вода), око 1,5 млрд евра у систем за управљање отпадом и приближно 1,5 млрд евра за заштиту ваздуха од загађивања. Реализацијом ових инвестиција минимизирао би се штетан утицај загађивања на квалитет животне средине и здравље становништва, а на тај начин Србија би испунила и строге еколошке захтеве које ЕУ поставља пред земље кандидате за чланство у оквиру преговарачког поглавља 27. Истичемо и то да су кључни проблеми у области заштите животне средине препознати у бројним стратешким документима Владе дуже од деценије, али је до сад веома мало урађено на њиховом решавању. Међутим, у последњих неколико месеци из Владе стижу најаве о припреми новог инвестиционог плана државе, који садржи и пројекте из области комуналне инфраструктуре и заштите животне средине (попут изградње канализационе мреже и постројења за пречишћавање отпадних вода). Појединости из овог плана још увек нису доступне јавности, али то би могао да буде знак да је Влада напokon почела да препознаје улагања у ову област као један од својих приоритета.

Већ је буџет за 2019. годину пружао могућност да се озбиљно крене с решавањем неких горућих проблема, али је та прилика пропуштена. Према нашим анализама, инвестиције у заштиту животне средине било је могуће повећати у 2019. години за око 130 млн евра, односно за око 0,3% БДП-а.²⁷ Не само да је за то било довољно простора у буџету, већ је била реч о пројектима са спремном пројектно-техничком документацијом из неспорно приоритетних области. У области управљања отпадом идентификовали смо пројекте вредности око 60 млн евра, а који се односе на уређење несанитарних општинских депонија и изградњу и набавку опреме за регионалне депоније.

²⁶ „Инвестиције у заштиту животне средине: државни и фискални приоритет“, 26. јун 2018. године

²⁷ Видети поглавље 5 у извештају Фискалног савета: „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“, 9. октобар 2018. године

Такође, издвојили смо и спремне пројекте за изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода у вредности од око 60 млн евра, као и неколико мањих пројеката из других области вредних око 10 млн евра. Да би се ове инвестиције реализовале предлагали смо повећање буџета и јачање капацитета Министарства заштите животне средине (МЗЖС), али се то није десило и конкретни радови углавном нису далеко одмакли. Са скромним расположивим средствима за ове намене, МЗЖС је ипак направило помак у припреми пројектно-техничке документације, што је важан предуслов за раст инвестиција у заштиту животне средине у наредним годинама. Истичемо и то да је завршен извештај о количинама историјског опасног отпада, за чије ће уклањање у наредном периоду бити потребно око 100 млн евра.

Сматрамо да би у 2020. години требало исправити тај пропуст и повећати инвестиције у заштиту животне средине барем за око 130 млн евра (скоро 0,3% БДП-а). У претходном делу овог поглавља указали смо на то да и у 2020. години постоји фискални простор за повећање јавних инвестиција за око 0,5% БДП-а, од чега би барем половину пораста требало да чине улагања у заштиту животне средине. Поред завршетка пројеката који су били спремни за реализацију у овој години, према подацима МЗЖС у међувремену је припремљено још пројеката код којих би конкретни радови могли започети већ у 2020. У области заштите вода од загађивања, тренутно 16 општина има спремну пројектно-техничку документацију за изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода, док је још 32 општине обавило све радње за припрему пројеката у следећој години. Укупна вредност свих ових пројеката процењена је на око 800 млн евра, а могли би се реализовати у наредне четири године. У области управљања отпадом завршена је пројектно-техничка документација за изградњу четири регионалне депоније (Нови Сад, Сомбор, Пирот и Прибој²⁸) вредности готово 80 млн евра, а помак је направљен и у решавању проблема несанитарних општинских депонија – још две општине су припремиле пројекат, док су 22 локалне самоуправе спремне да приступе припреми пројектно-техничке документације.²⁹ Такође, након завршетка извештаја о количинама историјског опасног отпада стекли су се предуслови да се озбиљније приступи решавању ове потенцијално велике опасности по животну средину и здравље становништва. Другим речима, не постоје веће препреке да се инвестиције у заштиту животне средине повећају за предложених око 130 млн евра у 2020. години, јер постоји сасвим довољно пројеката чија би реализација могла да почне у најкраћем року.³⁰ Како се не би пропустила још једна година, сматрамо да би Влада у првом кораку морала транспарентно да предвиди потребна средства за побројане инвестиције у буџету за 2020. годину.

Кључни ризик за реализацију ових инвестиција могао би да буде мањак координације између надлежних институција. Међународна искуства указују на то да је послове у области заштите животне средине најефикасније централизовати око надлежног министарства, које би било задужено за читав низ задатака: доношење законских прописа и њихово усклађивање са захтевима ЕУ, израду стратешких докумената, планирање и управљање пројектима, надзор и контролу над спровођењем прописа и низ административних послова. Компаративна анализа показала је да Министарство заштите

²⁸ Реч је о заједничкој депонији за одлагање отпада у општинама: Прибој, Пријепоље, Нова Варош и Сјеница.

²⁹ Подсећамо, крајем 2018. године било је 12 општина са спремном пројектно-техничком документацијом за уређење несанитарних депонија.

³⁰ Укупна вредност постојећих пројеката заправо превазилази овај износ, али процењујемо да неки пројекти не могу бити завршени током једне календарске године.

животне средине (МЗЖС) у Србији ни изблиза нема довољне капацитете за спровођење свих ових надлежности, због чега смо прошле године и препоручили јачање капацитета уз запошљавање око 150 нових радника. Међутим, према последњим најавама, чини се да се Влада није определила за централизацију инвестиционих пројеката у овој области, већ ће за њихову реализацију поред МЗЖС бити надлежни и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Канцеларија за јавна улагања, органи локалних самоуправа и др. Оваква подела послова у области заштите животне средине није спорна сама по себи, али може постати препрека за ефикасну реализацију инвестиција уколико се не осигура добра институционална координација и јасно дефинишу надлежности и одговорности за сваки појединачни пројекат. С обзиром на то да је организациона расцепканост у области животне средине била један од разлога зашто су улагања у претходном периоду била прениска, то представља озбиљан ризик и за извршење предложених инвестиција у 2020. Стога би у припреми буџета за следећу годину Влада требало унапред да дефинише одговорност сваке институције за спровођење конкретних пројеката, и у складу с тим определи потребна средства на њиховим буџетским делима. Сматрамо и да би било добро да МЗЖС, као централна и најкомпетентнија институција у овој области, састави листу свих текућих и планираних инвестиционих пројеката, да надзире и затим извештава о напретку у њиховој реализацији – без обзира на то која институција је непосредно одговорна за извођење радова.

6.2. Предуслови за одрживо и ефективно повећање јавних инвестиција

Ефикасно извршење капиталних пројеката, подржано одговарајућим институционалним оквиром државе предуслов је за одрживо повећање јавних инвестиција. Поред неспорне потребе да се средства усмере у изградњу недостајуће инфраструктуре, важно је те капиталне пројекте ефикасно и извршавати. У претходној деценији често је реализација капиталних расхода била мања него што је годишњим плановима предвиђено (у појединим годинама и извршење је било и више од 30% испод буџетираног износа). Разлог томе било је одсуство системског оквира за реализацију инвестиција као и недостатак адекватних институционалних (и људских) капацитета за управљање свим фазама пројектног циклуса. Постојали су пропусти у изради пројектно-техничке документације, затим предуго решавање имовинско-правних односа (експропријација), неадекватна контрола и надзор извођача радова и друго – о чему је Фискални савет детаљно писао у својој студији из 2015. године.³¹ Неславни пример представљају јужни и источни крак Коридора 10 чију су изградњу кочили сви побројани проблеми, па су радови уместо првобитног рока у 2012. години приведени крају тек седам година касније (2019). Премда веће извршење капиталних расхода у последњих неколико година указује на то да су се капацитети појединих буџетских корисника унапредили (нпр. МГСИ), Србија још увек нема изграђен свеобухватан институционални оквир који би подржао реализацију капиталних пројеката. Одатле постоји ризик да се приликом повећања јавних инвестиција, посебно у оним областима где држава нема пуно искуства (комунална инфраструктура, здравство и школство), понављају исте грешке из прошлости. Да би се такав исход избегао потребно је успоставити и применити одговарајући

³¹ За детаље погледати извештај фискалног савета: Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији из фебруара 2015. године.

институционални механизам који би на систематски начин подржао планиране инвестиционе пројекте државе. Под тим подразумевамо следеће:

- *Свеобухватност.* Институционални оквир за управљање капиталним расходима мора укључивати већину капиталних пројеката државе. На једној страни, то подразумева инвестиције које се финансирају са централног и локалног нивоа власти, као и све пројекте који се реализују јавно-приватним партнерствима. С друге стране, то би значило да се поред инфраструктурних пројеката и пројеката изградње објеката јавне намене (нпр. судови, установе културе и др) под истим окриљем нађу и капитални пројекти набавке опреме војске и полиције. Премда је разумљиво да ови пројекти захтевају одређену тајност података, много је боље њихову посебност засебно регулисати у оквиру јединственог институционалног оквира него имати потпуну подвојеност система одлучивања. Јединствен институционални оквир омогућио би боље сагледавање алтернатива приликом селекције пројеката за финансирање.
- *Одабир пројеката заснован на економској исплативости.* Приликом планирања инвестиција основи критеријум за одабир пројеката мора бити њихова економска исплативост. За већину пројеката који су у току ове анализе нису јавно доступне, а досадашње искуство указује да се више пажње поклања техничкој и административној страни пројекта, док се економска исплативост, донекле запоставља. Приликом селекције пројеката недопустиво је одлучивати искључиво на основу расположивости новчаних средстава (доступни кредити и услови финансирања) или још горе, на основу политичког утицаја. Економски и финансијски неисплативи пројекти који задовољавају политичке циљеве и вољу кредитора у кратком року могу имати позитиван ефекат на привредни раст (и то под условом да их претежно раде домаћи радници и уз коришћење домаћег грађевинског материјала) а да у средњем и дугом року представљају трошак за буџет (високи трошкови одржавања, губици лоше инвестиције и др). Да би се такав исход избегао, одабиру пројеката мора претходити израда студија оправданости (у складу са међународним стандардима и добром економском праксом) а чији би неизоставан део била и процена економске исплативости пројекта. Потребно је да такве анализе чак и ако су рађене од стране релевантних међународних институција буду јавно доступне и подвргнуте интерној контроли домаћих институција.
- *Ослањање на тендерске процедуре за избор извођача радова.* Раширену праксу у последњих неколико година да се велики инфраструктурни пројекти уговарају билатерално, чиме се највећим делом заобилази домаћа легислатива, потребно је заменити већим ослањањем на тендерске процедуре. Транспарентан процес јавних набавки мора да постане основни механизам путем којег се уговарају појединости реализације капиталног пројеката – израда пројектно-техничке документације, одабир извођача радова и др. То је начин да се путем конкурентског надметања постигне најбоља цена и уговори одговарајући квалитет извођења радова.
- *Ефикасна контрола и надзор над извођачима радова.* Досадашње искуство у реализацији великих инфраструктурних пројеката (нпр. Коридор 10 и 11) указује на то да држава није располагала адекватним капацитетима за контролу и надзор извођача радова - о чему је Фискални савет у више наврата извештавао.³² То је

³² За детаље погледати извештај фискалног савета: Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији из фебруара 2015. године

неретко водило прекидима у извођењу радова, лошем квалитету изведених радова (а штета је у појединим случајевима морала да буде надокнађена буџетским средствима или додатним задуживањем). Имајући у виду разноликост и сложеност пројеката, реализација инвестиционог циклуса захтева укључивање великог броја специјализованих предузећа. Без њихове чврсте контроле не може се осигурати континуитет нити гарантовати квалитет извођења уговорених радова.

- *Адекватни институционални и људски капацитети.* Тесно у вези са претходним проблемом јесу бројност и обученост кадрова у надлежним институцијама. Очекивани пораст инвестиција у предстојећем периоду неминовно ће довести до осетног повећања буџета појединих буџетских корисника. На пример, према нашој пројекцији само би буџет Министарства грађевине требало да се удвостручи – са око 500 млн евра на око 1 млрд евра. Међутим, да би се осигурало ефикасно извршење тих средстава, неопходно је оснажити људске, аналитичке и оперативне капацитете надлежних државних органа за управљање капиталним пројектима. Наиме, Фискални савет је у више наврата указивао да су капацитети појединих министарства (нпр. за заштиту животне средине) недовољни за ефикасно спровођења јавних политика у тој области, те да би их требало оснажити додатним запошљавањем посебно обученим кадровима.³³ Само на тај начин се може осигурати благовремена припрема пројеката и утицати на ефикасну реализацију пројеката у осталим фазама пројектног циклуса.
- *Координација активности и јасна подела надлежности.* Имплементација капиталних пројеката захтева сарадњу различитих државних институција, како између оних на централном нивоу власти тако и између републичких органа и оних на локалном или покрајинском нивоу. Посебно истичемо координацију између централног и локалног нивоа власти пошто већина јединица локалне самоуправе не располаже адекватним капацитетима за реализацију и управљање капиталним пројектима. Такође, важно је успоставити и јасну поделу одговорности како не би долазило до преклапања надлежности и спорења различитих институција, што може успорити реализацију капиталних пројеката.

Држава је начинила прве кораке ка успостављању системског оквира већ 2017. али је његова примена изостала. Током 2017. године држава је донела Уредбу којом је први пут правно систематизовала процес реализације капиталних пројеката.³⁴ Том Уредбом су се, између осталог, јасно дефинисале фазе пројектног циклуса као и предуслови за прелазак из једне фазе у другу. Ово је посебно било битно пошто се предвиђало да се у фазу реализације није могло ићи а да претходно није била обезбеђена пројектна документација или завршена експропријација земљишта. Такође, ближе је одређена инвестициона документација потребна за селекцију и праћење пројеката (обавезне студије изводљивости, анализе трошкова и користи, редовно извештавање и накнадна анализа постигнутих ефеката капиталног пројекта). Уредба је предвиђала и успостављање Комисије за капиталне пројекте (која би вршила селекцију пројеката у складу са приоритетима) и Експертске комисије (која би вршила проверу пројектне документације), а све појединости о текућим и планираним капиталним пројектима

³³ За детаље погледати извештај Фискалног савета : „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и економски приоритет“ из јуна 2018. године

³⁴ Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката, Службени гласник РС, број 63, 28. јун 2017. године.

требало је да се систематизују у оквиру јединствене базе података. С обзиром на то да је држава Уредбом добро циљала проблеме коју су се јављали приликом реализације капиталних пројеката, Фискални савет је њено усвајање оценио позитивно. Ипак, Фискални савет је имао замерке на одређене одредбе те Уредбе. Тако на пример, једна од основних замерки била је изостављање капиталних пројеката безбедносног сектора као и оних који се финансирају средствима ЕУ од примене Уредбе. Критиковано је и непостојање унутрашње контроле пројектне документације у случају да је припремљена од стране међународних институција. На крају, Уредба је остављала могућност да „уколико је то у јавном интересу“ (без навођења јасних критеријума за добијање тог статуса) Влада дискреционом одлуком укључи пројекте у буџет за наредну годину (а да претходно није спроведен поступак предвиђен Уредбом). Међутим, Уредба никада није заживела у пракси (њена примена стално је одлагана) а Влада је средином 2019. године донела нову Уредбу о управљању капиталним пројектима.³⁵

Решења која доноси нова Уредба о управљању капиталним пројектима представљају корак уназад у односу на претходна решења из 2017. године. Новом Уредбом нису отклоњени неки недостаци које смо уочили у претходном системском решењу, па се тако њене одредбе и даље не примењују на капиталне пројекте безбедносног сектора. Сматрамо да је проблематично и то што је подигнут новчани праг за пројекте на које ће се нова Уредба примењивати са 100.000 на 5 млн евра, због чега ће реализација дела капиталних пројеката (посебно на локалу) остати ван процедура дефинисаних уредбом. Наше анализе показују да поједини пројекти изградње важних делова комуналне инфраструктуре не додају до постављеног прага, на пример, процењена вредност рехабилитације несанитарних депонија и успостављања примарне сепарације отпада у Пироту износи непуних 4 млн евра, док пројекат сакупљања и прераде отпадних вода у Бајиној Башти кошта око 3 млн евра. Ослабљен је и оквир за оцењивање капиталних пројеката, који за разлику од претходне Уредбе мање прецизно дефинише показатеље на основу којих ће се вршити евалуација и селекција пројеката. На крају, и даље се оставља дискрециона могућност да се пројекти које је Влада прогласила да су од „*посебног значаја за Републику Србију*“ директно уврсте на листу пројеката за реализацију. Закључујемо да је једино суштинско унапређење у односу на претходну Уредбу то што се њене одредбе сада примењују и на пројекте које се финансирају средствима из ЕУ фондова, што пре није био случај.

³⁵ Уредба о управљању капиталним пројектима, Службени гласник РС, број 51, 15. јул 2019. године.