



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2020.
ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2021. И 2022. ГОДИНУ**

24. јун 2019. године

САДРЖАЈ:

1. РЕЗИМЕ	3
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ НАЦРТА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ	9
3. ОЦЕНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ.....	15
3.1. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА	15
3.2. ОЦЕНА ПОЛИТИКА НА КОЈИМА СЕ ЗАСНИВАЈУ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЈАВНИХ ПРИХОДА.....	18
4. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ	22
4.1. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА.....	22
4.2. ОЦЕНА ПОЛИТИКА НА КОЈИМА СЕ ЗАСНИВАЈУ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЈАВНИХ РАСХОДА.....	28
5. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА.....	32
6. АНАЛИЗА БУЏЕТСКОГ ПРОЦЕСА И ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА	37

1. РЕЗИМЕ

Нацрт Фискалне стратегије прописује одговарајући, низак фискални дефицит који гарантује макроекономску стабилност и представља добар основ за израду буџета. Први пут од 2011. нацрт Фискалне стратегије припремљен је пре почетка израде буџета за наредну годину. То наговештава да ће напokon почети да се поштује законом дефинисан буџетски календар који почиње припремом Фискалне стратегије, наставља се израдом годишњег буџета, а завршава се усвајањем Завршног рачуна буџета. Важан међукорак је усвајање ревидиране Фискалне стратегије почетком октобра, која даје чврст оквир за буџет у 2020. години и планове за 2021. и 2022. Основна сврха примедби и препорука изнетих у овом извештају јесте да се значајно унапреди нова, ревидирана верзија Стратегије и онда на основу ње припреми буџет за 2020. годину. Поштовање изнете буџетске процедуре омогућиће да се годишњи буџети праве у складу с промишљеним средњорочним циљевима економске политике уз јасна и објективна правила о расту пензија и плата у општој држави, предвидиву измену пореских стопа, транспарентну листу приоритета за јавне инвестиције и друго. Полазећи од ових потреба, оцењујемо да је овогодишњи Нацрт стратегије превалио прву половину пута, те очекујемо значајно унапређену, ревидирану верзију у октобру. Квантитативни фискални циљеви постављени у нацрту Стратегије су оствариви и добро су одабрани. Низак средњорочни дефицит од 0,5% БДП-а одговарајући је за Србију, јер води ка даљем смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у што гарантује економску стабилност. Уз то, смањење јавног дуга аутоматски умањује расходе буџета за камате и тако отвара фискални простор за потребно повећање јавних инвестиција уз очување непромењеног ниског дефицита.

Добри квантитативни циљеви, међутим, нису испраћени кредибилним планом структурних реформи. Као што смо нагостили, нацрт Стратегије јесте на трагу да буде кредибилан документ за вођење средњорочних фискалних политика, али то још увек није у потпуности достигнуто. За пуно оздрављење јавних финансија и одрживо убрзање привредног раста потребно је дефинисати и спровести већи број структурних реформи којих у нацрту Стратегије нема. Реформа система зарада и запослености у општој држави (која се одлаже већ неколико година) помера се Стратегијом даље у будућност, без конкретних назнака како ће да изгледа. У оквиру повећања јавних инвестиција није јасно шта су конкретни приоритети државе и на који начин су изабрани. Нема доброг плана реформи јавних предузећа, најављена пореска реформа (смањење пореза и доприноса на рад) јесте начелно добра, али морала би бити много детаљније разрађена да би приватни сектор могао унапред да планира своје пословање, а опис активности за унапређење рада Пореске управе пре указује на лутање, него на јасан план државе за ову важну институцију.

Највећи макроекономски проблем Србије је недовољан привредни раст – а нацрт Фискалне стратегије за њега не нуди одговарајуће решење. Привредни раст кључан је макроекономски показатељ од ког зависи одрживо повећање животног стандарда становника. Зато се квалитет фискалних и ширих економских политика оцењује не само (достигнутом) макроекономском стабилношћу, већ и брзином привредног раста земље. Раст БДП-а Србије дужи низ година је незадовољавајући, тј. осетно је спорији од других земаља Централне и Источне Европе. У претходне три године раст БДП-а Србије износио је у просеку 3-3,5%, док су друге земље ЦИЕ у исто време расле по стопи од 4-4,5%. Што је још горе, привредни раст Србије од друге половине 2018. додатно успорава што се не дешава у другим упоредивим земљама. Све

ово показује да економске политике које се воде у Србији нису довољно подстицајне за привредни раст и да се морају унапредити и кориговати и у кратком и у средњем року – што би Стратегија, као најважнији стратешки документ Владе за вођење економске политике, морала да садржи. Њен нацрт, међутим, углавном игнорише овај проблем и само мањим делом успева да одговори на њега. Најважније мере из нацрта Стратегије које могу позитивно утицати на привредни раст су планирано повећање јавних инвестиција и смањење фискалног оптерећења рада – али оне нису довољне, нити су детаљно разрађене. Поред тога, изостају кредибилни планови реформи јавних предузећа, унапређења пословног амбијента (где су нпр. огромни проблеми у високој корупцији и недовољном нивоу владавине права), побољшања рада јавне управе, укључујући највеће јавне системе (здравство, просвета) и друго. Уместо потребних фундаменталних реформи нацрт Стратегије као мере за подстицај привредном расту предвиђа дигиталну трансформацију, „иновационе ваучере“, измене Закона о царини и слично, што није спорно, али може бити само добар додаток свеобухватнијим мерама, а не главни план Владе за убрзање привредног раста.

Планирани раст БДП-а од 4% у средњем року није довољно амбициозан, а велико питање је и да ли ће се уопште остварити. Нацртом Фискалне стратегије прогнозирано је да ће Србија од 2020. до 2022. да остварује стопе раста БДП-а од 4% годишње, што приближно одговара тренутном просечном расту земаља ЦИЕ. Ова прогноза за Србију, међутим, има два проблема. Први је то што планирани привредни раст није довољан. Наиме, Србија је након деценије ниског привредног раста пала тек на око 55% економске развијености у односу на просек ЦИЕ, а достизање привредног раста од 4% није довољно да овај заостатак почне да се смањује. Други проблем је у томе што уопште није извесно да ће се прогнозирани привредни раст остварити. Међугодишњи раст БДП-а у првом тромесечју 2019. износио је свега 2,5% (у другим земљама ЦИЕ био је 4,3% у просеку) и биће изазов да се достигне планирана стопа привредног раста од 3,5% у 2019. години. А ако се не достигне ни релативно умерена стопа раста од 3,5% у 2019, под великим питањем је даље убрзање БДП-а и достизање стопе раста БДП-а од 4% у 2020, тим пре што прогнозирано убрзање привредног раста није подржано одговарајућим мерама у нацрту Стратегије.

Планирани фискални дефицит од 0,5% БДП-а добро је одабран циљ који води ка даљем смањењу јавног дуга у односу на БДП. Нацртом Фискалне стратегије планирано је да дефицит консолидоване државе у периоду 2020-2022. остане непромењен у односу на 2019. годину и да износи 0,5% БДП-а. Овако низак фискални дефицит одговарајући је за Србију, јер с једне стране гарантује макроекономску стабилност, а с друге стране има повољан утицај на привредни раст земље. Даље смањивање јавног дуга јесте неопходно за осигурање макроекономске стабилности, јер је његов тренутни ниво од нешто преко 50% БДП-а још увек превисок за земљу економске развијености Србије. Дефицит од 0,5% БДП-а води ка смањивању јавног дуга у односу на БДП за око 2 п.п. годишње, што је задовољавајући темпо његовог умањења. С друге стране овај дефицит није сувише рестриктиван, јер је већ структурно достигнут – тј. не предвиђа даље мере штедње и дозвољава повећање расхода за пензије и плате у општој држави приближно у складу с растом БДП-а. Штавише, даље смањење учешћа јавног дуга у БДП-у смањује будуће расходе државе за камате и тако ослобађа додатни фискални простор за повећање јавних инвестиција и смањење појединих пореских стопа у средњем року (део смањења расхода за камате долази и од смањења каматних стопа на задуживање земље услед стабилизације јавних финансија). На крају, наставак стабилизације јавних финансија уз смањење јавног дуга добар је циљ и због тога што ће

се то позитивно одразити на кредитни рејтинг земље и услове задуживања не само јавног, већ и приватног сектора.

Фискални дефицит од 0,5% БДП-а у средњем року у начелу је кредибилно планиран, али потребно је преиспитати пројекције појединих буџетских ставки. Провера пројекција јавних прихода и јавних расхода из нацрта Фискалне стратегије показује да су оне у начелу у реду – што значи и да је и њихов резултат, тј. фискални дефицит од 0,5% БДП-а, планиран кредибилно. Међутим, код пројекција појединачних буџетских ставки постоје одређене, мање неконзистентности које је потребно да Министарство финансија отклони (или појасни) у ревидираној Фискалној стратегији. На пример, Стратегијом је планирано повећање учешћа доприноса у БДП-у у средњем року, што значи да ће наплата доприноса да расте брже од раста БДП-а. Ово можда и не би било толико необично да у исто време није прогнозирано да ће плате у приватном сектору да расту у складу са растом продуктивности, а плате у јавном сектору спорије него у приватном сектору – а то по дефиницији значи да ће основица за наплату доприноса (маса зарада) да расте исто или нешто спорије од раста БДП-а. Наплата доприноса, дакле, није у нацрту Стратегије планирана конзистентно са прогнозираним кретањем њене основице. С тим у вези требало би можда проверити и пројекцију кретања пензија чије се учешће релативно снажно смањује у БДП-у (у 2022. је за 0,6 п.п. мање у односу на 2019. годину). Најављено је да ће будућа индексација пензија да се спроводи по „швајцарској формули“, која у себи укључује и кретање просечних зарада – па би можда требало рачунати на нешто већи раст пензија, тим пре што је у исто време планиран релативно висок раст доприноса. Уз то, и пројекције ПДВ-а су нешто веће од тренутних прогноза Фискалног савета како у 2019, тако и у средњем року, што би ваљало такође проверити приликом израде ревидиране Фискалне стратегије.

Добро је што се Стратегијом планира унапређење и реафирмација фискалних правила. Постигнуту фискалну стабилност сада би требало законски трајно осигурати изменама постојећих фискалних правила и њиховим додатним учвршћивањем – што се нацртом Фискалне стратегије најављује (мада без много детаља). Основни параметри нових фискалних правила не би требало толико да се разликују од претходних. Два кључна сидра за стабилност јавних финансија су: 1) прописивање највеће дозвољене висине јавног дуга и 2) обавезивање државе на трајно низак дефицит (уз дозвољене привремене осцилације за вођење контрацикличне фискалне политике). Максимална висина јавног дуга у Србији свакако би морала бити нижа од мастришке границе од 60% БДП-а, јер је Србија мање економски развијена од земаља ЕУ, па опасност од избијања кризе јавног дуга настаје на његовим осетно нижим нивоима. Управо због тога и неке земље ЦИЕ које су чланице ЕУ у свом законодавству дефинишу горњу границу јавног дуга знатно испод 60% БДП-а (Пољска, Словачка). Трајни фискални дефицит требало би правилима прописати на ниво од око 0,5% БДП-а све док се учешће јавног дуга у БДП-у не смањи на одржив ниво, а после би вероватно било оправдано дозволити и нешто већи структурни дефицит (нпр. 1% БДП-а). Уз јавни дуг и дефицит, фискална правила требало би да пропишу и одрживу индексацију пензија и плата у општој држави, јер су ово убедљиво највећи јавни расходи чији би неутемељен раст кад-тад урушио јавне финансија (чак и када не би у прво време угрожавали дефицит). Нешто већи изазов од дефинисања квантитативних вредности фискалних правила биће дефинисање санкција и процедура у случају њиховог кршења, будући да искуство претходних фискалних правила показује да је то неопходно, а уз све то потребно је припремити и већи број техничких детаља да би нови систем правила постао оперативан.

Важно побољшање из Стратегије је то што ће бити уведена економски прихватљива „швајцарска“ формула за индексацију пензија уместо садашњег ад хок приступа њиховом повећању. Пензије су највећи појединачни буџетски расход, па је одржив и уређен пензијски систем заснован на објективним параметрима од пресудног значаја за стабилност јавних финансија. Фискални савет је у последње две године у више наврата критиковао претерани уплив извршне власти у пензијски систем. Прво смо се успротивили неоправданом продужењу привременог умањења пензија јер су се још почетком 2018. стекли услови да се оно укине. Влада јесте крајем 2018, са скоро годину дана закашњења, ову привремену меру суспендовала, али је том приликом направила нову грешку коју је Фискални савет критиковао – непотребно је укинула и механизам аутоматског индексирања (повећања) пензија заснован на објективним параметрима. Уместо тога, садашње законско решење предвиђа да Влада у складу са могућностима буџета прописује колико ће бити повећање пензија – што јој даје претерана дискрециона овлашћења која нису уобичајена у другим европским земљама. Фискална стратегија најављује да ће се одустати од ове неуобичајене, ад хок, праксе и да ће се пензије у будућности индексирати по „швајцарској формули“ (комбинација раста потрошачких цена и просечне зараде). Овакав модел индексације релативно је једноставан, економски је прихватљив и познат је у Србији, јер је већ био на снази почетком двехиљадитих. Важан додатак који би осигурао да овакав модел буде трајно одржив јесте дефинисање коридора од 9,5% БДП-а до 10,5% БДП-а којим би било ограничено издвајања државе за пензије. То значи да би се „швајцарска формула“ привремено суспендовала уколико би учешће пензија у БДП-у изашло из тог коридора. Конкретније, пензије би се индексирале само са инфлацијом уколико њихово учешће премаши 10,5% БДП-а, али би се зато дозволила могућност њиховог ванредног повећања уколико примена „швајцарске“ формуле у неком тренутку доведе до њиховог претерано ниског учешћа у БДП-у (испод 9,5% БДП-а).

Стратегија не даје довољно добре елементе на основу којих ће се реформисати систем зарада и запослености у општој држави, а увођење платних разреда још једном је (без образложења) одложено. Процес уређења система зарада и запослености у општој држави започет је још пре пет година, али још увек није донео никакве конкретне резултате. Заправо, у међувремену је дошло до додатног урушавања система услед ад хок повећања зарада по појединачним министарствима (која се спроводе од 2016. године) и продужавања мере забране запошљавања (која је требало да се заврши још 2015. године). Нацртом Стратегије се сада предвиђају две главне мере за регулисање система зарада и запослености у општој држави: 1) увођење платних разреда које је, након још једног одлагања, сада најављено за средину 2020. године и 2) укидање забране запошљавања од друге половине 2019. године. Међутим, прва мера не планира се кредибилно, а друга је недовољна за трајно решавање проблема лоше структуре запослености. Да би најава о увођењу платних разреда имала потребну тежину, морала би да буде испраћена конкретним параметрима – дефинисањем распона између најниже и највише зараде, роковима у којим ће тренутно издвојени делови јавног сектора (полиција, војска) ући у јединствену регулативу, роком у ком ће се објавити детаљан регистар запослених и њихових зарада и друго. Недовољну кредибилност најаве Владе да ће реформисати систем зарада још убедљивије илуструје поновно одлагање увођења платних разреда (са краја 2019. на средину 2020. године). То указује на то да је највероватнији прави разлог због ког се ова реформа годинама не спроводи – недостатак политичке воље. Друга мера, укидање забране запошљавања, била је изнуђена пошто је предуго трајање забране довело до озбиљних мањкова запослених у важним деловима јавног сектора. Само укидање забране запошљавања није довољно за одрживо и добро

управљање бројем запослених у држави; она треба да се искористи за отклањање тренутно највећих проблема. Истовремено, Влада би требало да уради темељне анализе потреба у јавном сектору којима би се тачно одредило колики је број запослених и са каквим квалификацијама неопходан у свим појединачним секторима државе. Да би се то урадило, неопходни су и планови секторских реформи (просвета, здравство итд.) и почетак њиховог спровођења.

Предвиђено је прихватљиво повећање јавних инвестиција на 4,6% БДП-а у средњем року, али би било добро да се зна и за које конкретне намене. Дугогодишње ниско издвајање за јавне инвестиције спада у ред највећих структурних проблема јавних финансија Србије, због чега Фискални савет стално истиче потребу да се за инвестиције опредељује више буџетских средстава. Повећање јавних инвестиција потребно је због тренутно веома лошег стања инфраструктуре, али и као важан подстицај привредном расту како у кратком року (док трају радови) тако и у дугом року (унапређењем квалитета инфраструктуре). Нацртом Стратегије предвиђено је да се учешће јавних инвестиција у БДП-у постепено повећа са садашњег нивоа од око 4% на 4,6% у 2022, што је важно унапређење у односу на претходну Стратегију којом је било планирано стабилно учешће јавних инвестиција у БДП-у од 4% у средњем року. Важна информација која је, међутим, изостала у нацрту Стратегије јесте списак приоритетних пројеката на које ће се односити планирано повећање јавних инвестиција. Без тога не можемо поуздано да знамо да ли ће се и за колико повећати улагања у областима у којима су она најпотребнија и највише утичу на убрзање привредног раста (путна и железничка инфраструктура, заштита животне средине, здравство и просвета), или су приоритети Владе можда улагања у изградњу спортских објеката, наоружање војске и полиције и друго.

Најављено смањење пореза и доприноса на зараде начелно је добра економска политика коју би требало додатно разрадити. Фискална стратегија исправно препознаје да би будуће пореско растеређење привреде требало усмерити на умањење фискалног оптерећења рада (доприноси и порез на зараде). Тако би дошло до смањења трошкова производње домаће привреде, чиме би се дао добар подстицај расту БДП-а – што не би био у потпуности случај уколико би се пореско растеређење спроводило преко пореза на потрошњу (ПДВ, акцизе), јер би то подстакло и раст увоза. Такође, имајући у виду тренутне пореске стопе у Србији и у земљама ЦИЕ, види се да највише простора за растеређење управо има на доприносима и порезу на зараде, јер су друге пореске стопе у Србији већ међу најнижим у региону (порез на добит на пример). Фискални савет, дакле, снажно подржава намеру Владе да у средњем року смањи фискално оптерећење рада, али напомињемо и то да би следећи важан корак требало да буде да се у ревидираној Фискалној стратегији одреди циљани ниво пореза и доприноса на зараде коме ће се тежити, као и период и динамика прилагођавања у наредним годинама. На овај начин ће се побољшати предвидљивост и кредибилност пореске политике, што ће омогућити приватном сектору да унапред планира своје инвестиције и друге пословне активности.

Модернизација и унапређење рада Пореске управе пресудни су за добро функционисање пореског система, али тај процес прате непотребна одлагања. У последње две године долази до напретка само у појединим сегментима реформе Пореске управе (смањење броја пореских филијала), док се многе важне мере не спроводе по плану. Један од највећих проблема је то што још увек постоји изразити мањак квалификованих радника на кључним позицијама, попут пореских инспектора. Својевремена дозвола Владе да се запосли нових 100 радника у Пореској управи била је недовољна да се адекватно појачају неопходни људски капацитети, док велики број правних и административних ригидности још увек онемогућава Пореску управу да своје

запослене исплаћује у складу са оствареним учинком и на конкурентан начин у односу на приватни сектор. Такође, иако је као један од приоритета још у Стратегији трансформације Пореске управе из 2016. препознат проблем великог броја непореских надлежности које оперативно оптерећују Управу – досадашњи напредак је минималан и разочаравајуће спор, што указује на недовољну посвећеност Владе у изградњи модерне и јаке пореске администрације. Поврх свега тога, сада се јављају додатни ризици у виду руковођења стручним аспектима започете реформе. Иако су у последњој деценији стручњаци ММФ-а надгледали и помагали са стручне стране реформу Пореске управе, Влада Србије сада планира да узме кредит од 50 милиона долара код Светске банке и доведе њихове стручњаке да подржавају трансформацију пореске администрације. Ова одлука ће нужно донети вишемесечна одлагања процеса трансформације, који је препознат и добро дефинисан још пре неколико година.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ НАЦРТА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Макроекономске пројекције коришћене за израду Фискалне стратегије су умерено оптимистичне. Прогноза кретања три основна макроекономска агрегата у Фискалној стратегији је следећа: 1) очекује се реални раст БДП-а од 3,5% у 2019. и од 4% у средњем року (2020-2022. године); 2) дефицит текућег рачуна платног биланса у 2019. од 5,1% БДП-а уз постепено смањивање у наредним годинама до нивоа од 4,3% БДП-а у 2022. години; 3) просечна инфлација од 2,2% у 2019. и од 2,4% у периоду 2020-2022. године. Прогнозе раста БДП-а остале су непромењене у односу на претходну Фискалну стратегију која је писана крајем 2018, иако подаци који су пристигли у међувремену (крај 2018. и прва три месеца 2019. године) показују да је дошло до осетног успоравања привредне активности. Влада јесте због тога могла већ сад да коригује наниже прогнозе реалног раста БДП-а у 2019, а могуће и у наредним годинама – али може се уважити и аргумент да се у периоду повећаних неизвесности старе прогнозе задрже док не пристигне више података за нову и поузданију процену. Прогнозе кретања текућег рачуна платног биланса из Фискалне стратегије оцењујемо као претерано оптимистичне и економски неутемељене. Уместо прогнозиране стабилизације и смањења спољне неравнотеже која би се практично десила сама од себе (тј. није подржана одговарајућом променом економских политика), много је вероватније да ће та неравнотежа наставити да се повећава. На то непосредно указују и подаци за прва четири месеца 2019. по којима се наставља тренд релативно снажног повећања спољнотрговинског дефицита и дефицита текућег рачуна. Инфлација је у Стратегији пројектована добро и конзервативно, али је проблем у томе што годишњи дефлатор БДП-а није прогнозиран конзистентно са инфлацијом, тј. прогнозиран је знатно изнад ње (за 1 п.п. у просеку). Пошто ће дефлатор БДП-а вероватно бити ближи кретању инфлације него што се предвиђа у Стратегији, номинални раст БДП-а у 2019. и наредним годинама највероватније ће бити нижи од планираног.

Тумачење макроекономских трендова је пристрасно. Иако постоје одређене замерке на прогнозе макроекономских кретања, већи проблем су необјективне анализе из Стратегије. Наиме, не препознаје се да Србија има велики број озбиљних макроекономских проблема за чије решавање су потребне промене одговарајућих економских и фискалних политика – што би требало да је једна од основних улога Стратегије. Највећи од тих макроекономских проблема је низак привредни раст због ког Србија повећава ионако велики заостатак у економском развоју и животном стандарду становника у односу на друге земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Уз то и структура привреде Србије је лоша, са недовољним учешћем инвестиција од свега 18,5%, док је приватна потрошња превелика. Стање инфраструктуре у неким сегментима (нпр. екологија) је катастрофално, републичка и локална јавна предузећа касне у реформама и не инвестирају довољно, дефицит у размени са иностранством је превелики и систематски се погоршава још од почетка 2017. итд. Управо анализа спољног дефицита из Стратегије може послужити као добра илустрација њене пристрасности. У Стратегији се каже да је велико повећање спољнотрговинског дефицита од 1,3 млрд евра у 2018. „највећим делом опредељено већим потребама привреде за репроматеријалом и опремом“¹ због чега се у будућности очекује смањење дефицита. Подаци међутим кажу супротно, да је убедљиво највећи део погоршања трговинске размене и у 2018, као и у

¹ Нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину, страна 27

прва четири месеца 2019. дошао са раздела „Потрошна добра“, а не „Средства за рад“ и „Репродукција“,² због чега је и прогноза будућег смањења трговинског дефицита неутемељена. Због систематског недостатка објективних дијагноза и узрока макроекономских проблема, у Стратегији нема ни добро дефинисаних мера државе како би се они у средњем року превазишли.

Србија је економски неразвијена земља, а привредни раст јој је недовољан. Најважнији макроекономски проблем који није адекватно представљен у Стратегији односи се на недовољан привредни раст. Њега издвајамо као приоритет, јер од раста БДП-а не само што зависе фискалне пројекције из Стратегије већ и будуће одрживо повећање животног стандарда становника. У Табели 1 приказане су неке основне карактеристике и трендови привредног раста у Србији и другим земљама ЦИЕ. Табела показује три важна неповољна показатеља на које скрећемо пажњу. У последњој колони представљено је тренутно стање, тј. упоредни БДП по глави становника Србије и других земаља ЦИЕ – где се види да је по економској развијености Србија при самом дну у ЦИЕ заједно са Албанијом, БиХ и Северном Македонијом.³ Дакле, први неповољан показатељ је то што је већина земаља ЦИЕ по економској развијености и животном стандарду становника већ далеко одмакла Србији и сада су земље ЦИЕ у просеку скоро два пута развијеније од Србије (земље Западне Европе развијеније су око три пута). Други лош показатељ је то што Србија уместо да бржим растом БДП-а пристиже земље ЦИЕ, она за њима из године у годину све више заостаје, јер је тренд привредног раста Србије систематски нижи од ЦИЕ. Трећи негативан показатељ је то што је привредни раст Србије од друге половине 2018. осетно успорио што се не дешава у другим упоредивим земљама (Табела 1).

Србија би требало трајно да остварује око 1 п.п. бржи раст БДП-а од других земаља ЦИЕ, а уместо тога она има за око 1 п.п. спорији привредни раст од њих. Пошто је Србија упола мање економски развијена од просека ЦИЕ, раст БДП-а Србије требало би да буде систематски бржи како би их економски пристизала. То није само потреба, већ је и економска правилност – емпиријски је доказано да мање развијене европске земље имају систематски бржи привредни раст од развијених земаља.⁴ Управо због тога је стопа привредног раста земаља ЦИЕ готово увек знатно бржа од развијених земаља Западне Европе. Тако су након завршетка ударног таласа светске економске кризе земље ЦИЕ имале просечан годишњи раст БДП-а од 2010. до 2018. од око 3% (кумулативно 29%), а развијене земље Западне Европе од 1,5% (кумулативно 14,7%). Пратећи ову правилност, Србија би требало да расте за око 1 п.п. систематски брже од просека земаља ЦИЕ, сразмерно заостатку који има у економском развоју. Међутим, то се не дешава. Србија је у посматраном периоду (2010-2018. године) имала просечан раст БДП-а од свега 1,7% (кумулативно 15,7%), што је ниже за преко 1 п.п. годишње од земаља ЦИЕ. У Табели 1 се види да се слично систематско заостајање Србије у економском развоју наставља и у последње две године. Тренд раста БДП-а Србије (очишћен од једнократних чинилаца – други ред у Табели) стално је за око 1 п.п. нижи од просечног раста земаља ЦИЕ. Иако је трајно недовољан привредни раст вероватно најозбиљнији економски проблем Србије, Фискална стратегија га, међутим, уопште не

² Подаци РЗС-а: Извоз и увоз по развијености земаља и економској намени, Саопштења СТ13 од 31. јануара 2019. године (за 2018. годину) и од 31. маја 2019. године (за прва четири месеца 2019. године).

³ У земље ЦИЕ укључене су и земље Западног Балкана

⁴ Економско образложење конвергенције је у томе што развијене земље морају да се ослањају на сопствену иновативност и технолошки напредак за привредни раст, што је релативно спор процес, док земље у развоју могу добар део привредног раста да заснивају на трансферу већ постојећих технологија и знања из економски развијених земаља.

препознаје, а као мере за даље подстицање привредног раста помињу се само парцијална решења која не одговарају величини проблема (дигитална трансформација, „иновациони ваучери“, Акциони план за сузбијање сиве економије, измене Закона о царини и друго).

Табела 1: Србија и земље ЦИЕ: и раст БДП-а од 2017. до 2019. и БДП по глави становника

	Стопе раста (%)							БДП по становнику 2017. (ППП еври)
	2017	2018	2018				2019	
			Q1	Q2	Q3	Q4		
Србија	2,0	4,3	4,9	4,9	4,1	3,4	2,5	11.600
Србија – тренд привредног раста ¹⁾	3,3	3,4	3,7	3,8	3,5	2,7	2,8	
Централна и Источна Европа (пондерисани просек)	4,6	4,3	4,3	4,3	4,5	4,1	4,3	21.000
Албанија	3,9	4,1	4,3	4,2	4,7	3,1	-	9.100
Босна и Херцеговина	3,1	3,1	3,2	3,4	2,7	3,0	-	-
Бугарска	3,6	3,1	3,5	3,2	2,7	3,0	4,8	14.800
Црна Гора	4,4	4,8	4,5	4,9	5,0	4,8	-	13.700
Чешка	4,4	3,0	3,5	2,6	2,5	3,0	2,6	26.900
Естонија	4,9	3,9	3,3	3,9	4,0	4,3	4,5	23.600
Хрватска	2,8	2,6	2,5	2,9	2,8	2,3	3,9	18.500
Летонија	4,5	4,7	4,0	5,3	4,5	5,1	3,0	20.000
Литванија	3,8	3,5	3,7	3,8	2,6	3,8	4,0	23.500
Мађарска	4,0	4,9	4,6	4,9	5,1	5,1	5,3	20.300
Северна Македонија	0,0	2,3	0,9	3,0	3,0	3,7	4,1	10.800
Пољска	4,6	5,2	5,2	5,4	5,7	4,4	4,7	20.900
Румунија	6,9	4,1	4,0	4,1	4,2	4,1	5,0	18.800
Словачка	3,4	4,1	3,7	4,5	4,6	3,6	3,7	22.900
Словенија	5,0	4,5	4,8	4,1	5,0	4,1	3,2	25.500

Напомена: У групу земаља ЦИЕ укључене су и Земље Западног Балкана (Албанија, Црна Гора, БиХ и Северна Македонија) са перспективом прикључења ЕУ.

1) Тренд привредног раста без једнократних чинилаца (утицај суше на пољопривреду, колебање производње у ЕПС-у).

Извор: Фискални савет на основу података Еуростат-а, РЗС-а и државних статистичких завода за Црну Гору и Босну и Херцеговину

За трајно убрзање привредног раста Србије потребне су реформе друштвених и економских фундамената. Више истраживања које је Фискални савет спровео указују на то да иза трајно ниског привредног раста Србије првенствено стоје проблеми у економским и друштвеним фундаментима, а не привремени или специфични чиниоци.⁵ По релевантним међународним истраживањима Србија има далеко израженију корупцију и знатно нижи степен владавине права од других земаља ЦИЕ. По оцени

⁵ У јавности се често износе аргументи да Србија има нижи привредни раст од других земаља ЦИЕ због тога што није члан ЕУ, што је спроводила оштру фискалну консолидацију, што је имала катастрофалне поплаве у 2014, па чак и зато што још трпи последице бомбардовања из 1999. године. Чињенице су, међутим, другачије. Друге земље ЦИЕ су конвергирале ка развијеним земљама ЕУ и пре него што су званично постале чланице ЕУ. Већина других земаља ЦИЕ је након 2010. имала сличне фискалне консолидације као Србија. Поплаве су имале једнократан, а не трајан утицај на смањење БДП-а и то првенствено у производњи угља. На крају, историјски подаци не указују на то да физичко уништавање производних капацитета након двадесет година оставља последице на низак привредни раст (нпр. погледати податке о економском расту после Другог светског рата).

Светске банке⁶ скор Србије по корупцији и владавини права је -0,28 (овај индикатор се мери у распону од -2,5 до +2,5), док је просечан скор других земаља ЦИЕ +0,56. Сличне, лоше оцене, ових параметара Србији дају и друга истраживања (*Transparency International, World Justice Project* и друго). Што је још горе, у претходних 5-6 година корупција и ниво владавине права у Србији осетно се погоршавају, док се у осталим земљама ЦИЕ благо побољшавају. Даље, у Србији се не инвестира довољно. На то указује просечно учешће инвестиција у БДП-у које је у Србији око 18%, а у другим земљама ЦИЕ око 22%. У инвестирању највише подбацују домаћи приватни сектор и неререформисана републичка и локална јавна предузећа. На крају и образовни систем Србије заостаје за другим земљама ЦИЕ због чега је људски капитал у Србији знатно лошије оцењен него у другим упоредивим земљама.⁷ Другим речима, економска теорија као и бројна емпиријска истраживања која се баве покретачима дугорочног привредног раста⁸ указују на то да ће Србија остати економски неразвијена и сиромашна земља све док се не унапреде основни друштвени и економски параметри који тренутно заостају за упоредивим земљама ЦИЕ: ојачају институције, побољша владавина права, смањи корупција, реформишу јавна предузећа, побољша инвестициони амбијент (лош квалитет основне инфраструктуре, низак кредитни рејтинг земље, неефикасна администрација, уз већ поменути корупцију и недовољну владавину права и друго), унапреди образовни систем и тако даље. Предвиђене парцијалне мере из Фискалне стратегије које се односе на дигитализацију, сузбијање сиве економије и друго, су добре, потребне и добродошле, али као важан додатак на темељне реформе основних друштвених и економских чинилаца.

Потребно је преиспитати краткорочне економске политике, јер привредни раст Србије успорава у последњих пола године. У Табели 1 види се да крајем 2018. и почетком 2019. долази до осетног успоравања привредног раста у Србији које се не дешава у другим земљама ЦИЕ. Остварени привредни раст од свега 2,5% најнижи је у читавој ЦИЕ (од земаља за које су доступни подаци – Табела 1). Фискална стратегија исправно констатује да постоји ово успоравање раста БДП-а, препознаје да је оно дошло првенствено из индустријске производње, а не услед пада услужних делатности, али разлог за њега види само у привременим и објективним чиниоцима на које Влада није могла да утиче – што није у потпуности тачно. Тако Стратегија констатује да је дошло до смањења производње електричне енергије и рударства, али ту стаје, уместо да оде и корак даље и да покаже да иза тог успоравања стоји ЕПС, у ком се већ најмање пет година избегава спровођење потребних реформи и који у задњих 10-15 година недовољно инвестира – знатно испод амортизације. Слично томе, редовни ремонти у хемијској индустрији и производњи нафтних деривата јесу били један од значајнијих разлога за пад прерађивачке индустрије у прва четири месеца 2019, али би прерађивачка индустрија имала једва позитиван раст све и да ових ремонта није било тј. није речено то да прерађивачка индустрија ни тада не би ни приближно имала стопе раста од око 6% (које су биле уобичајене од 2015. до прве половине 2018. године). Успоравање привредне активности, дакле, не може се објаснити само привременим чиниоцима, већ би у Стратегији требало да буду детаљније анализирани и неки други могући разлози за то на које економска политика утиче, попут пада ценовне конкурентности домаће економије, издвајања државе за инфраструктуру, политике реалног јачања курса динара, раста

⁶ WGI - World Governance Indicators

⁷ Видети податке UNDP из истраживања *Human Development Reports*

⁸ Видети нпр: *Wolff (2013), Barro (2015), Barro & Sala-i-Martin (1992), Levine & Renelt (1992)* и друго.

прописане минималне зараде изнад раста продуктивности, па и кретања плата у јавном сектору, и друго.

Прогнозе раста реалног БДП-а нису у потпуности кредибилне. Успоравање раста БДП-а крајем 2018. и почетком 2019. указује на то да се можда неће остварити прогноза о расту БДП-а у 2019. од 3,5%, а питање је да ли ће се остварити и планиране стопе раста БДП-а од 4% у средњем року. Главни разлог зашто постоји сумња у кредибилитет прогноза из Фискалне стратегије, међутим, није у томе што су ове стопе раста тренутно недостижне. На пример, до краја године је довољан просечан раст БДП-а Србије од 3,8% да би се достигла планирана стопа раста од 3,5% у 2019. што је и даље знатно ниже од просечног раста БДП-а других земаља ЦИЕ и самим тим је достижно. Дакле, лествица ни за 2019, као ни за наредне године није подигнута превише. Проблем је, међутим, у томе што Стратегија не препознаје да Србија уопште има проблем у ниском привредном расту, не анализира чиниоце који стоје иза тог ниског раста и не предвиђа одговарајуће мере које би довеле до његовог убрзања. Без тога се чак и релативно умерене и достижне прогнозе убрзања реалног раста БДП-а Србије из Стратегије не могу сматрати потпуно кредибилним.

Дефлатор БДП-а није добро прогнозиран због чега ће раст номиналног БДП-а бити вероватно нижи од планираног. Раст номиналног БДП-а зависи од кретања реалне стопе раста и кретања дефлатора БДП-а. Због структуре привреде Србије у којој је доминантна приватна потрошње (око 70% БДП-а), дефлатор БДП-а је по правилу веома близак просечној годишњој инфлацији. У Табели 2 приказали смо кретање дефлатора БДП-а и инфлације у претходне три године (2016-2018. година) и њихове прогнозе из Фискалне стратегије за период 2019-2022. године. У Табели се види да су одступања у кретању дефлатора у односу на кретање просечне инфлације од 2016. до 2018. била релативно мала – у просеку тек 0,1 п.п. Међутим, у прогнозама из Фискалне стратегије дефлатор БДП-а систематски је знатно већи од прогноза инфлације у просеку за око 1 п.п.⁹ Теоријски није немогуће да дефлатор БДП-а под специфичним околностима буде различит од инфлације, тако да ова прогноза не мора по дефиницији да буде лоша. Међутим, уколико је то заиста била намера приликом израде пројекција, Фискална стратегија би морала да понуди јасно образложење зашто се однос дефлатора БДП-а и инфлације знатно мења у наредним годинама – чега у Стратегији нема. Због тога сматрамо да је дефлатор БДП-а прогнозиран неконзистентно и да би га требало умањити за око 1 п.п. у просеку (последично и процену раста номиналног БДП-а).

Табела 2: Кретање дефлатора БДП-а и инфлације у периоду 2016-2018. са прогнозама из Фискалне стратегије за период 2019-2022. година

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Дефлатор БДП-а	1,5	3,1	2,0	3,3	3,5	3,3	3,2
Инфлација (просек периода)	1,2	3,0	2,0	2,2	1,9	2,4	2,8
Разлика	0,3	0,1	0,0	1,1	1,6	0,9	0,4

Извор Фискални савет на основу података МФИН и РЗС

⁹ Може се поставити питање да ли је грешка можда у прогнози инфлације, а не у дефлатору БДП-а. Међутим, просечна годишња инфлација прогнозирана је у складу са њеним средњорочним трендом, а дефлатор БДП-а није. У периоду 2016-2018. инфлација је у просеку износила 2,1%, а у будућности (2019-2022. године) Фискалном стратегијом се планира слична просечна инфлација од 2,3%. Дефлатор БДП-а је у периоду 2016-2018. био у просеку 2,2%, а у будућности се планира на 3,3%.

Кретање текућег дефицита платног биланса није добро прогнозирано. Фискалном стратегијом планирана је стабилизација дефицита текућег рачуна платног биланса на нивоу од око 5% БДП-а у 2019, а затим његово постепено смањивање до нивоа од 4,3% БДП-а у 2022. години. Иза овог побољшања стоји очекивање да ће у средњем року извоз имати осетно бржи раст од увоза. Међутим, још од Фискалне стратегије за 2017 са пројекцијама до 2019. године прогнозира се то исто – осетно бржи раст извоза од увоза у наредним годинама – што се не дешава. Погоршање трговинског дефицита и последично текућег дефицита платног биланса до ког долази од почетка 2017, широко је распрострањено. То указује на пад ценовне конкурентности домаће економије и нешто већи раст приватне потрошње него што је економски пожељно, а не на, како Стратегија каже, повећане потребе привреде за опремом и репроматеријалом. Да је та оцена из Стратегије заиста тачна, после две године повећане потражње привреде за репроматеријалом и опремом требало би да у 2019. дође до убрзања привредне активности и побољшања трговинске размене, а подаци за прва четири месеца показују управо супротно. Дакле, прогнозе побољшања биланса трговинске размене и смањења дефицита текућег рачуна из Фискалне стратегије нису кредибилне (без промена економских политика – које се Стратегијом не планирају), па је за очекивати да ће уместо тога негативни спољнотрговински трендови наставити да се погоршавају и у наредним годинама.

Прогнозе кретања на тржишту рада нису конзистентне са пројекцијом кретања доприноса. Доприноси и порез на зараде чине преко 35% укупних јавних прихода, тако да је прогноза кретања на тржишту рада изузетно важна за фискалне пројекције. Иако у Стратегији детаљне прогнозе кретања зарада и запослености нису приказане, речено је да ће „раст реалних нето зарада у приватном сектору пратити раст продуктивности у привреди и да ће бити бржи него раст зарада у јавном сектору“.¹⁰ Из тога непосредно следи да ће маса зарада (која је основица за рачунање доприноса) у приватном сектору да расте идентично као БДП, а у јавном сектору нешто испод тога. Међутим, у пројекцијама кретања доприноса види се, супротно томе, да се планира осетно бржи раст масе зарада од раста БДП-а, јер се учешће доприноса у БДП-у повећава са 12,1% у 2019, на 12,6% у 2022. години. Ове две прогнозе из различитих делова Фискалне стратегије нису конзистентне због чега је једну од њих потребно кориговати (уз детаљно објашњење зашто се планирају баш таква кретања на тржишту рада).

Прогнозе кретања инфлације су конзервативне и кредибилне. Уобичајена пракса из претходних Фискалних стратегија (на коју је Фискални савет више пута имао примедбе) била је да се инфлација у средњем року увек прогнозира приближно на средини циљног коридора НБС независно од њених постојећих трендова. Такве прогнозе, међутим, нису се остваривале у претходне четири године – просечна годишња инфлација од 2015. до средине 2019. износи око 2% годишње, а средина циљног коридора НБС прво је била 4%, да би од јануара 2017. била спуштена на 3%. У овој Стратегији од такве праксе се одустало, па је просечна инфлација у периоду 2019-2022. прогнозирана на нивоу од 2,3%. Ова прогноза блиска је вишегодишњем тренду инфлације и нижа је за око 0,5 п.п. у односу на претходну Фискалну стратегију. Будући да прогнозирање ниже инфлације, из фискалног угла, спада у конзервативно и опрезно планирање – смањење средњорочне прогнозе раста цена је не само реалистичније, већ представља и корекцију у добром смеру.

¹⁰ Нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину, страна 24

3. ОЦЕНА ЈАВНИХ ПРИХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

3.1. Оцена средњорочних пројекција јавних прихода

Пројекције јавних прихода у Фискалној стратегији у основи одговарају очекиваним макроекономским кретањима. Средњорочним фискалним оквиром предвиђа се постепено смањење јавних прихода у односу на БДП – са процењених 40,8% БДП-а у 2019. на 39% БДП-а у 2022. години (видети Табелу 3). Готово половина овог умањења (0,8 п.п БДП-а) дугује се пореским приходима, пре свега акцизама и порезу на добит. Основни разлог постепеног смањења прихода од акциза је предвиђен наставак садашњих трендова на тржишту акцизних производа – постепени пад тражње за дуванским производима и стабилна потрошња нафтних деривата. Поред тога, очекујемо да ће се порез на добит, након високог износа у 2019. години од око 2,4% БДП-а (уплата пореза од Аеродрома који је остварио високу добит због концесионог прихода), вратити дугорочно одрживом нивоу од око 2% БДП-а. Друга половина предвиђеног смањења јавних прихода (1 п.п БДП-а) последица је враћања непореских прихода својим структурним, дугорочно одрживим, нивоима. Тако се у средњем року не планирају осетни једнократни приливи, попут високе уплате добити НБС у 2019. години (преко 9 млрд динара тј. готово 0,2% БДП-а), а уз то у 2020. години потпуно престаје са важењем Закон о привременом смањењу зарада у јавном сектору, што ће такође утицати на пад непореских прихода. Сматрамо да изнете пројекције јавних прихода у начелу одговарају предвиђеним економским кретањима и доброј буџетској пракси.

Ипак уочавају се поједини случајеви одступања од предвиђеног макроекономског оквира, али у мањој мери. Према су изнете пројекције пореза у основи оствариве, оцењујемо да постоји одређена доза неконзистентности код пројектованих прихода од ПДВ-а и доприноса за обавезно социјално осигурање у односу на предвиђени макроекономски оквир. Пројектовани стабилни приходи од ПДВ (у % БДП-а) нису у складу са планираним растом заснованим на инвестицијама и извозу. Другим речима, спорији раст домаће потрошње (пореска основица ПДВ-а) од БДП-а значио би смањење ових прихода у % БДП-а. Слично, ни предвиђено повећање доприноса у % БДП-а не одговара најави да ће реалне зараде пратити продуктивност – заправо, прикладније би било претпоставити њихов стабилан ниво у средњем року. Имајући у виду претходно наведено, сматрамо да су изнети средњорочни планови умерено оптимистични, али да не представљају осетан фискални ризик. На крају, под условом предузимања системских мера за сузбијање сиве економије, тј. повећања ефикасности пореске наплате, ови планови могли би се достићи.

Табела 3: Јавни приходи планирани Фискалном стратегијом за 2020-2022. годину

у % БДП-а	Процена	Пројекције МФИН			Кумулативно смањење 2020-2022
	2019	2020	2021	2022	
ЈАВНИ ПРИХОДИ	40,8	39,9	39,4	39	1,8
1. Порески приходи	36	35,6	35,4	35,2	0,8
Порез на доходак грађана	3,6	3,6	3,6	3,7	-0,1
Порез на добит правних лица	2,4	2,1	2	2	0,4
Порез на додату вредност	10,1	10,2	10,1	10	0,1
Акцизе	5,4	5,2	5	4,8	0,6
Царине	0,9	0,9	0,9	0,9	0
Остали порески приходи	1,4	1,4	1,3	1,2	0,2
Доприноси	12,1	12,3	12,5	12,6	-0,5
2. Непорески приходи	4,5	4	3,7	3,5	1
3. Донације	0,3	0,3	0,2	0,3	0

Извор: Министарство финансија

Приходи од ПДВ-а планирани су нешто оптимистичније имајући у виду досадашње трендове и очекивана макроекономска кретања у будућем периоду. Приликом израде пројекција прихода од ПДВ-а оцењујемо да је Министарство било неконзистентно са претпоставкама о структури будућег привредног раста (раст заснован на извозу и инвестицијама). Пре свега, процењени приходи за 2019. годину, који су основа за израду будућих фискалних планова, нешто су виши него што би постојећи трендови указивали. Наиме, досадашња наплата прихода од ПДВ-а одговара очекиваним вредностима¹¹ за овај период године, и стога сматрамо да ће годишња реализација бити на нивоу буџетиране (539 млрд динара). С друге стране, Министарство предвиђа наплату ПДВ-а бољу од буџетиране за готово 10 млрд динара¹², што додатно повећава пројектоване вредности и у средњем року. Друго, пројектован стабилан ниво прихода од ПДВ-а (од око 10% БДП-а) није у складу са планираним растом заснованим на инвестицијама и извозу. Заправо, процењен спорији раст домаће потрошње (око 3%) од раста БДП-а (4% током периода 2020-2022. године), значио би и осетније смањење ових прихода у % БДП-а. У Фискалној стратегији за период 2018-2020. године кредибилно су пројектовани опадајући приходи од ПДВ-а, док је у прошлој Стратегији (слично као и у овогодишњој) предвиђен стабилан ниво ових пореза у % БДП-а, што, истичемо, не одговара планираној структури привредног раста. Дакле, под претпоставком непромењене ефикасности наплате, постоји ризик да прикупљени приходи од ПДВ-а буду нижи од предвиђених – конкретно у 2020. години за око 20 млрд динара, а слично и у наредним годинама.

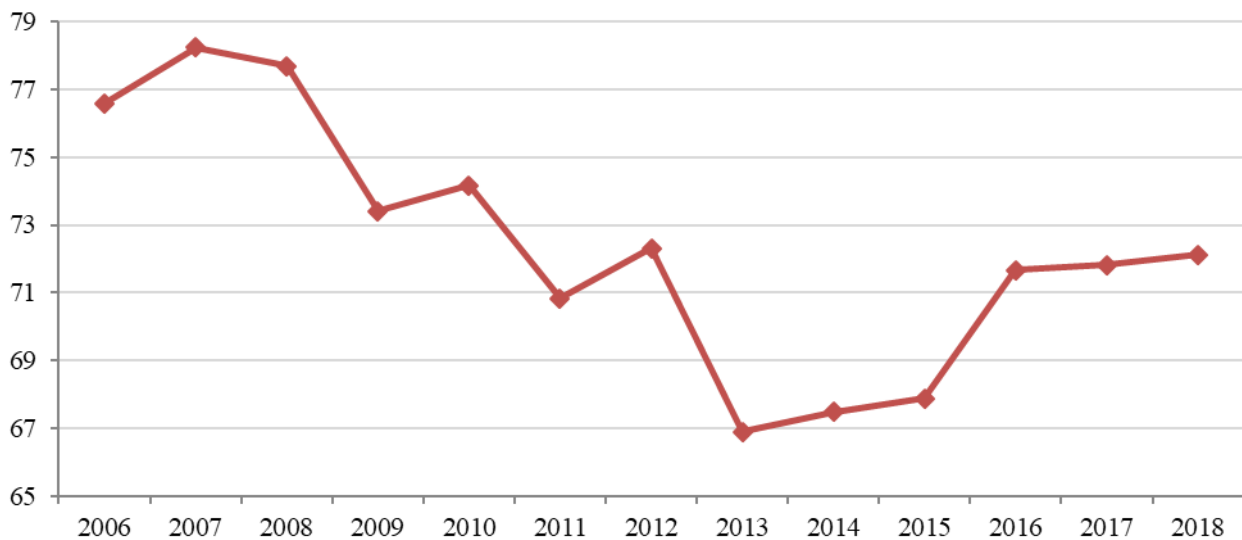
За реализацију планираних прихода од ПДВ-а од пресудне важности ће бити побољшање ефикасности наплате. Премда у пројекцију ПДВ-а нису унапред укључени ефекти од сузбијања сиве економије, што је у складу са добром буџетском праксом, нешто оптимистичнији планови ових прихода за њихову реализацију захтеваће већу ефикасност наплате. У Фискалној стратегији објашњава се тренд ефикасности наплате путем индикатора *C-efficiency*, што подржавамо због његове утемељености на

¹¹ Очекиване вредности наплате засноване су на буџетском плану и месечној реализацији у претходним годинама.

¹² У Фискалној стратегији се као образложење наводи боља наплата бруто ПДВ-а. Међутим, ово није довољно поуздан индикатор кретања стварно припадајућих јавних прихода.

макроекономским агрегатима и структури пореског система (дефинисаним пореским стопама). Квалитативна оцена кретања овог показатеља – да је након побољшања ефикасности наплате у 2015. и 2016. години дошло до њене стагнације током 2017 и 2018. године¹³ у потпуности је у складу и са анализама које спроводи Фискални савет (видети Графикон 1). Наглашавамо, ипак, да и даље има простора за осетно побољшање наплате, и да би у средњем року требало тежити достизању преткризног нивоа (2007-2008. године), као што се може видети и на самом Графикону. Међутим, за трајни раст ефикасност наплате ПДВ-а (али и других пореских прихода као што су доприноси, порез на зараде, акцизе) потребно је доследно и систематско спровођење реформе Пореске управе, на којима се у претходним годинама радило, али углавном доста успорено.

Графикон 1: Ефикасност наплате пореза на додату вредност (C-efficiency), 2006-2018.



Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података МФИН и РЗС

Пројекције прихода од ПДВ-а није оправдано заснивати на трендовима бруто уплата. Средњорочним фискалним планом анализирају се и трендови бруто наплате прихода од ПДВ-а, што може бити од користи при праћењу економске активности у земљи и иностранству. Међутим, није економски оправдано процењивати и пројектовати будуће приходе на основу кретања њихове бруто наплате, као што се у Фискалној стратегији објашњава.¹⁴ Заправо, економска теорија и пракса налажу да се анализе и пројекције пореза заснивају на кретању одговарајуће пореске основице – макроекономских величина, што је у овом случају домаћа потрошња. У том смислу, још једном, истичемо да би планови прихода од ПДВ-а требало да се базирају на очекиваним трендова домаће потрошње, а не на бруто уплатама ових прихода.

Оцењујемо да је пројекција доприноса за обавезно социјално осигурање ограничено конзервативна у кратком, а благо оптимистична у средњем року. Фискални планови за приходе од доприноса заснивају се на недовољно кредибилним полазним претпоставкама. Прво, сматрамо да је процењена базна вредност (реализација доприноса у 2019. години) нижа него што би се могло очекивати на основу досадашње

¹³ Фискална стратегија за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину, стр. 36.

¹⁴ Наиме, објашњава се раст бруто уплата од 8% у 2019. години и претпоставља се да ће у сличном износу расти и нето наплата, што није оправдано. Уколико се повећава извозна активност земље очекује и бржи раст повраћаја ПДВ-а (извоз је ослобођен овог пореза) – што нарушава линеарну везу између бруто уплата и стварних прихода државе.

наплате и трендова на тржишту рада. Наиме, услед овогодишњег повећања зарада, пре свега у јавном сектору, и раста укупне запослености¹⁵ сматрамо да би приходи од доприноса у 2019. години могли бити виши за око 15-20 млрд динара од плана Министарства и да износе око 12,4% БДП-а. За разлику од нешто конзервативније процене у кратком року, фискалним оквиром (оптимистично) се предвиђа бржи раст номиналне масе зарада од БДП-а, а тиме и раст прихода од доприноса у % БДП-а (видети Табелу 3). Оцењујемо да овако планирано повећање није конзистентно са изнетим проценама о средњорочним трендовима на тржишту рада. Према експлицитно наведених пројекција просечне зараде и броја запослених у Фискалној стратегији нема, наводи се „*да ће раст реалних зарада у приватном сектору пратити раст продуктивности у привреди и да ће бити бржи него раст зарада у јавном сектору*“, што би било економски пожељно, али указујемо и на супротне тенденције у претходне две године – држава је повећавала зараде својим запосленима осетно брже од раста продуктивности¹⁶. Узимајући у обзир све претходно наведено сматрамо да би наплата доприноса могла бити већа од планиране у кратком року (2019), али и да постоји ризик остварења изнетих пројекција на крају посматраног периода (2022. година).

Предвиђено смањење пореза на добит у % БДП-а у складу је са принципом опрезног буџетирања ових прихода. У средњем року предвиђа се да ће наплата прихода од пореза на добит бити на нивоу од 2% БДП-а, што је за око 0,4% БДП-а ниже од процене за 2019. годину. Висок ниво очекиваних прихода у 2019. години доминантно је последица једнократног прилива од Аеродрома Никола Тесла, који је забележио ванредно велику добит у 2018. години због концесионих прихода.¹⁷ С обзиром на то да је профитабилност привреде, као релевантна основица за порез на добит, најволатилнија од свих пореских основица и веома изазовна за прецизно пројектовање јер зависи од бројних тржишних чинилаца (девизни курсеви, кретање цене нафте и слично), доза опрезности нарочито је битна код планирања прихода. Према томе, оцењујемо да је планиран стабилан ниво пореза на добит од око 2% БДП-а одговарајући, тј. може се сматрати одрживим у средњем року.

3.2. Оцена политика на којима се заснивају пројекције јавних прихода

Пројекције јавних прихода изложене у Фискалној стратегији рађене су под претпоставком непромењених пореских политика. Као што смо раније навели, пројекције Министарства финансија су начелно адекватне и у складу са очекиваним макроекономским кретањима. Ове пројекције имплицитно претпостављају непромењену пореску политику, односно да ће тренутни порески закони остати на снази и у наредне три године. Овај приступ је у складу са добром међународном праксом, као први корак анализе јавних прихода у средњем року. Међутим, пошто је током наредног вишегодишњег периода могућа промена пореских закона, која се заправо и наговештава у самој Фискалној стратегији, могуће је, и пожељно, развијати додатне пројекције јавних прихода које би осликавале алтернативне, најављене измене у пореској политици.

¹⁵Током првог квартала 2019. године уочава се раст просечне зараде од преко 9% (вођен растом зарада у јавном сектору) и запослености од око 2,5% међугодишње, што значи и раст укупне масе зарада (производ просечне зараде и броја запослених), која је пореска основица за наплату доприноса.

¹⁶Просечно повећање номиналне зараде у државном сектору почетком 2018. и 2019. године износило око 9%.

¹⁷Приход од концесије уплаћен је у целости Аеродрому Никола Тесла је у 2018. години, као даваоцу концесије за наредних 25 година.

Фискална стратегија наводи смањење пореза и доприноса на зараде као приоритет пореске политике у наредним годинама. Мислимо да су Влада и Министарство финансија, са економског становишта, оправдано изабрали да се постојећи фискални простор у наредним годинама првенствено искористи за смањење фискалног оптерећења зарада. Наиме, имајући у виду економске перформансе домаће привреде, као и актуелне пореске стопе у Србији и региону Источне Европе (Табела 4), није оптимално разматрати смањење пореза на потрошњу или пореза на добит предузећа. Порез на додату вредност (ПДВ), као доминантни облик пореза на потрошњу, не оптерећује инвестиције и извоз, које Фискална стратегија оправдано препознаје као кључне моторе одрживог раста у наредним годинама. Додатно, тренутна стопа ПДВ-а у Србији од 20% нижа је од просека региона. Такође, тренутна стопа пореза на добит од 15% је конкурентна међу земљама региона, док знатно смањење пореза на добит у претходној деценији, када је ефективна стопа смањена на свега 5,5% – није резултовало знатнијим привлачењем страних директних инвестиција нити осетнијим убрзањем привредног раста. Отуда подржавамо планове Владе да се вишак буџетских средстава у наредним годинама првенствено користи за смањење пореза и доприноса на зараде, и да се на тај начин стимулише приватни сектор привреде ка новом запошљавању и убрзању привредног раста.

Табела 4: Пореске стопе у земљама региона

	Порези и доприноси, % просечне нето зараде	Општа стопа ПДВ	Стопа пореза на добит
Мађарска	82	27	10,8
Словачка	76	20	21
Чешка	75	21	19
Румунија	75	19	16
Литванија	74	21	15
Пољска	69	23	19
Летонија	69	21	20
Естонија	66	20	20
Словенија	65	22	19
Хрватска	65	25	18
Бугарска	54	20	10
<i>просек ЦИЕ</i>	<i>70</i>	<i>21,7</i>	<i>17,1</i>
Србија 2018	63	20	15
Србија 2019	62	20	15

Извор: Европска комисија и Еуростат за земље региона, Фискални савет за Србију.

Важно је да се начелни планови пореске политике додатно конкретизују и разраде у оквиру ревидиране Фискалне стратегије. Постоји више начина да се смање порези и доприноси на зараде. Смањењем доприноса се пропорционално смањује оптерећење свих зарада, док се повећањем неопорезивог цензуса на зараде прогресивно смањује оптерећење од чега највише користи имају радници са ниским и испод-просечним зарадама. Отуда је важно да се у наредном периоду разраде и конкретизују начелни планови за смањење пореза и доприноса на зараде – да ли ће се ићи на смањење доприноса, повећање неопорезивог цензуса или неку комбинацију ових приступа. Такође, важно је да се одреди циљани ниво пореза и доприноса на зараде коме ће се тежити, као и период и динамика прилагођавања у наредним годинама. На овај начин ће се унапредити предвидљивост и кредибилност пореске политике и омогућити

привредним актерима да са већом дозом извесности планирају своје пословање у наредним годинама. Такође, већи степен извесности на пољу пореске политике и јавних прихода ће подржати кредибилност средњорочног буџетског оквира у наредним годинама.

Пројекције пореских прихода рађене су под претпоставком непромењеног обима сиве економије. Као и у случају претпоставке о непромењеним пореским политикама, претпоставка о непромењеном обиму сиве економије је такође у складу са добром међународном праксом и адекватна полазна основа за формирање средњорочног буџетског оквира. Међутим, имајући у виду велике промене обима сиве економије у протеклим годинама, попут драстичног раста сиве економије 2013. године и затим успешних мера за сузбијање исте током 2015. и 2016. године, важно је посебну пажњу посветити анализи трендова сиве економије и плановима за реформу Пореске управе, као кључне институције у овом сегменту. Отуда би било добро да ревидирана Фискална стратегија опширније анализира трендове сиве економије, планове и напоре за реформу Пореске управе, укључујући идентификацију кључних сегмената за успостављање модерне и ефикасне пореске администрације, временске рокове за њихово извршење, као и ограничења и ризике приликом спровођења реформских мера.

Примећују се лутања и недостатак одлучне подршке за реформу Пореске управе. Након веома успешних хитних мера за смањење сиве економије у 2015. и 2016. години, усвојене су начелно одговарајућа Стратегија 2016. године и Акциони план 2017. године за трансформацију Пореске управе. Међутим, процес трансформације прате непотребна одлагања која сугеришу одсуство одлучне подршке на нивоу Владе Србије. Тако су на пример иницијални рокови прописани у Стратегији 2016. године продужени за годину или две дана у Акционом плану из децембра 2017. године, услед одсуства напретка у периоду 2016-2017. године. У последње две године долази до видљивог напретка у појединим сегментима, попут смањења броја пореских филијала, али се стиче утисак да се губи из вида крајњи циљ – а то није заварање филијала само по себи, већ изградња јаким и координисаним капацитета за пореске контроле. У овом сегменту је већ дуго година препознат изразит мањак квалификованих радника на кључним позицијама у пореској администрацији, попут пореских инспектора. Реакције Владе су по правилу касиле и биле недовољне – својевремена дозвола Владе да се запосли нових 100 радника у Пореској управи је била недовољна да се адекватно појачају неопходни људски капацитети, док велики број правних и административних ригидности још увек онемогућава Пореску управу да своје запослене исплаћује у складу са оствареним учинком и на конкурентан начин у односу на приватни сектор. Такође, иако је већ дужи низ година препознат проблем великог броја непореских надлежности које оперативно оптерећују Пореску управу, и чије решавање је наведено као један од приоритета још у Стратегији трансформације пореске управе из 2016. године – напредак је до сада минималан и разочаравајуће спор, што указује на недовољну посвећеност Владе у растерећивању Пореске управе споредних делатности и изградњи модерне и јаке пореске администрације.

Нејасно је ко ће бити крив за евентуално неуспешну реформу пореске администрације. Успешно управљање, нарочито у случају комплексних процеса какав је реформа Пореске управе, захтева јасну хијерархијску структуру и јасан ланац одговорности. У овом контексту, идеалан сценарио би био да је Пореска управа самосталан државни орган који може сам да води процес своје трансформације и за његов исход одговара Влади Србије. Нажалост, још од свог оснивања 2003. године, положај Пореске управе је неефикасно дефинисан, тако да постоје области где је оперативно независна, у одређеним сегментима одговара Министарству финансија, а у другим

областима директно одговара Влади Србије. Овај ланац одговорности додатно је закомпликован пре неколико година формирањем Владине радне групе за сузбијање сиве економије. Поврх свега тога, сада се јављају додатни ризици у виду руковођења стручним аспектима реформе. Иако су стручњаци ММФ-а надгледали и руководили са стручне стране реформу Пореске управе у последњој деценији, Влада Србије сада планира да узме кредит од 50 милиона долара код Светске банке и доведе њихове стручњаке да подржавају трансформацију пореске администрације. Ова одлука не само да ће урушити хијерархијску структуру одговорности за стручно вођење читавог процеса, већ ће и нужно донети вишемесечна одлагања процеса трансформације. Овако испреплетана и хаотична структура одлучивања тешко да ће на ефикасан и успешан начин моћи да руководи процесом трансформације Пореске управе. Зато позивамо Министарство финансија да се у ревидираној Фискалној стратегији критички осврне на досадашњи ток трансформације Пореске управе, да јасно дефинише ланац управљања и одговорности и омогући стручној јавности правовремене информације важне за праћење процеса трансформације Пореске управе.

4. ОЦЕНА ЈАВНИХ РАСХОДА У НАЦРТУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

4.1. Оцена средњорочних пројекција јавних расхода

Предвиђено је да јавна потрошња расте нешто спорије од привредне активности. Фискалном стратегијом је планирано да се расходи опште државе смање са тренутних око 41% БДП-а на 39,5% БДП-а до 2022. године (Табела 5).¹⁸ Овакав исход – релативни пад јавних расхода – проистекао би из нешто бржег раста привредне активности од раста јавне потрошње. Ово усмерење добар је и остварив циљ. Наше јавне финансије налазе се у мирнијим водама, могуће је да се из буџета плаћају сви потребни (и рационално одмерени) расходи а да се, уједно, контролише и ограничи њихов пораст у средњем року. Увидом у Фискалном стратегијом планирану промену структуре јавних расхода (последња колона у Табели 5), види се да би неколико група јавних расхода требало да расте спорије од раста БДП-а (камате, роба и услуге, субвенције, пензије) и да се тиме компензује динамичнији раст других расхода (превасходно јавних инвестиција).

Табела 5: Јавни расходи планирани Фискалном стратегијом за период 2020-2022.

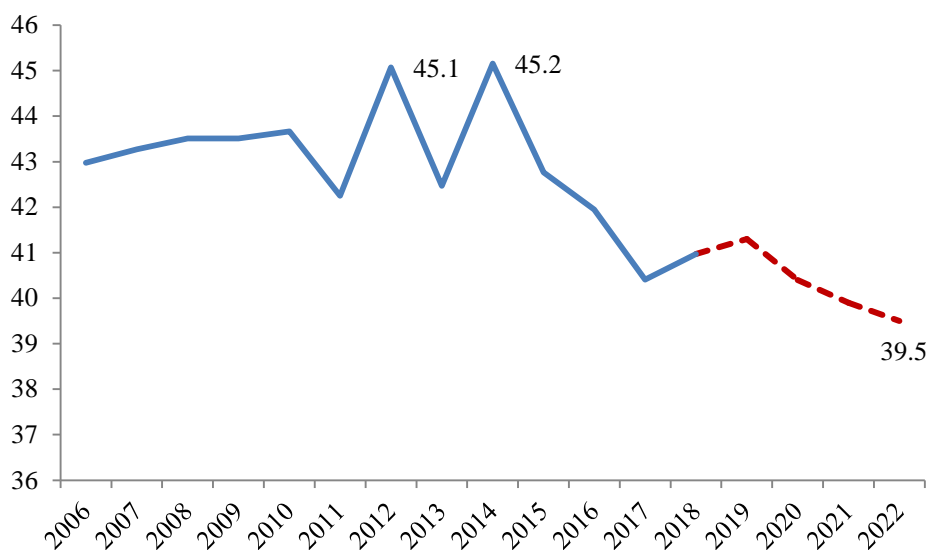
у % БДП-а	Пројекције МФИН				Кумулативно смањење 2020-2022.
	2019.	2020.	2021.	2022.	
ЈАВНИ РАСХОДИ	41,3	40,4	39,9	39,5	1,8
Текући расходи	36,7	35,6	35	34,3	2,4
Расходи за запослене	9,4	9,4	9,4	9,4	0
Куповина робе и услуга	6,9	6,8	6,7	6,4	0,5
Отплата камата	2,1	1,9	1,8	1,7	0,4
Субвенције	2,4	2,1	2	1,9	0,5
Социјална помоћ и трансфери	14,6	14,2	13,9	13,6	1
од чега пензије	10,4	10,2	10	9,8	0,6
Остали текући расходи	1,4	1,2	1,2	1,2	0,2
Капитални расходи	4,2	4,3	4,5	4,6	-0,4
Нето буџетске позајмице	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Отплата активираних гаранција	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Нераспоређени фискални простор	0	0,2	0,2	0,4	-0,4

Извор: Министарство финансија

Тренд јавних расхода је опадајући. Ниво и тренд јавних расхода нарочито су важни када се има у виду да је до пре неколико година јавна потрошња била неодрживо висока (на пример, у 2012. и 2014. изнад 45% БДП-а) и представљала главни узрочник претеће кризе јавних финансија (видети Графикон 2). У техничком смислу, оцењујемо да су пројекције расхода у Стратегији објективно урађене. То значи да би укупна јавна потрошња у периоду 2020-2022. требало да прати планирану путању из Фискалне стратегије, уколико не дође до већих екстерних поремећаја. Један разлог за забринутост јесте могућност да ефекти неких мера повећају буџетске расходе изнад планираног нивоа. Ризик је изражен и због тога што те промене (као што су увођење платних разреда или флексибилније запошљавање) нису образложене у Фискалној стратегији, па је неизвесно којим путем ће се кренути и колике ће последице оставити на буџет (о томе више у одељку 4.2).

¹⁸ Према проценама Министарства финансија за 2019. годину јавни расходи опште државе износиће 41,3% БДП-а, што је вероватно остварив циљ.

Графикон 2: Кретање јавних расхода у Србији, у % БДП-а

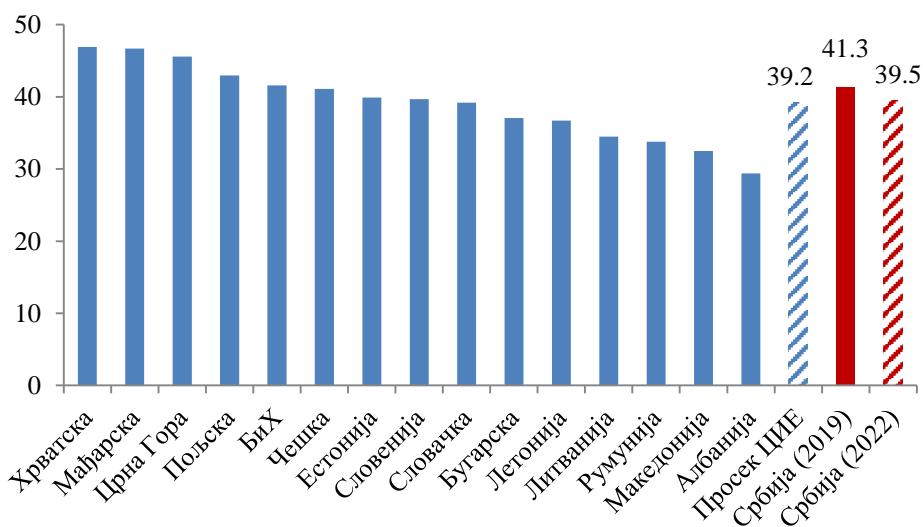


Извор: Министарство финансија

Напомена: благи планирани пораст јавних расхода у 2019. години изазван је једнократним чиниоцима, који у збиру износе око 20 млрд динара (0,4% БДП-а). У питању је укључивање обавеза државе по основу кредита у швајцарским францима и превремена отплата еврообвезница.

Србија је данас држава са умереним нивоом јавне потрошње. Да се ради о циљу који је примерен за Србију потврђују и упоредне анализе. Наиме, просечан ниво јавне потрошње у земљама Централне и Источне Европе износи нешто више од 39% БДП-а (Графикон 3). Србија се по висини укупних државних расхода практично изједначава с просеком у упоредивим земљама ЦИЕ, што није био случај у претходних десетак година. Србија је била међу негативним европским рекордерима по висини јавних расхода у годинама пре консолидације (посебно 2012. и 2014). Данас је слика другачија – достигнути ниво и тренд смањења расхода значе да Србија има умерену јавну потрошњу (готово подједнако удаљена од полова: Албаније, где је јавна потрошња нешто већа од 29% БДП-а, односно Хрватске, у којој укупни државни расходи износе скоро 47% БДП-а).

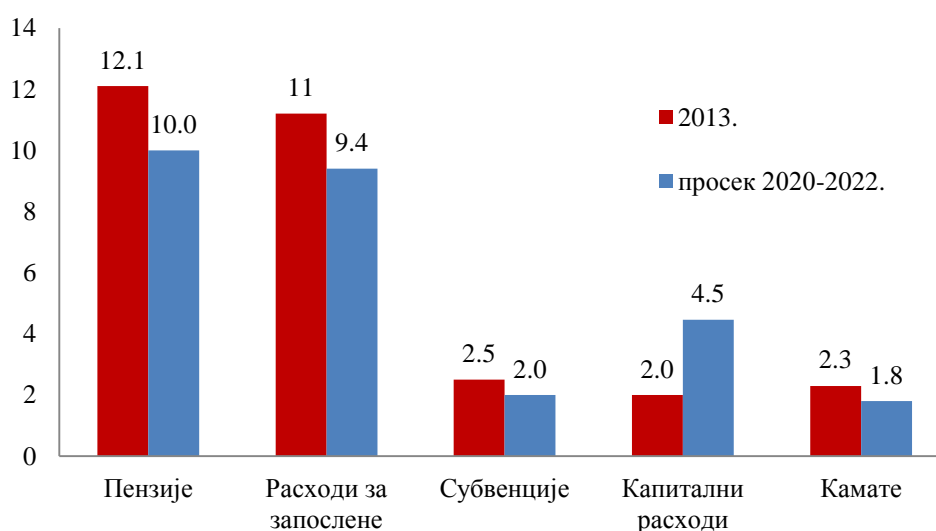
Графикон 3: Државна потрошња у земљама ЦИЕ, у % БДП-а



Извор: Министарство финансија за Србију, ММФ за друге земље (пројекције за 2019. годину)

Структура јавних расхода се побољшава. Фискалном стратегијом се планира одмерен укупан ниво јавне потрошње и унапређење структуре јавних расхода. Смањује се, на име, релативни значај текуће јавне потрошње, док истовремено расту јавне инвестиције. Структурне промене унутар расходне стране буџета најбоље се могу илустровати поређењем стања пре и након фискалне консолидације. У поређењу с 2013. годином¹⁹, највеће смањење (мерено у односу на БДП) уочава се на платама, пензијама и субвенцијама (Графикон 4). То је важна промена, будући да је неодрживо кретање управо ових расходних категорија било један од главних узрока лоших фискалних резултата Србије у периоду пре фискалне консолидације. Пензије и зараде су углавном арбитрарно увећаване, док су субвенцијама издашно и без контроле подржавана неуспешна јавна предузећа. Подједнако је важно то што се планира да смањивање текућих расхода буде праћено растом најпродуктивнијих државних издатака – јавних инвестиција. Капитални расходи тако бележе појединачно највеће повећање, са 2% БДП-а из 2013. на око 4,5% БДП-а колико је планирано просечно издвајање за ове намене у периоду 2020-2022. Повећање јавних инвестиција није потребно само због убрзања привредног раста већ и због веома лошег стања инфраструктуре, на шта смо више пута указивали у протеклих пет година.²⁰

Графикон 4: Структура јавне потрошње (у % БДП-а), поређење просечних нивоа у периоду 2020-2022. са 2013. годином



Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података МФИН

Напомена: За поређење са стањем пре консолидације одабрали смо 2013. годину, јер су већ 2014. примењене прве мере штедње. Треба имати у виду, међутим, да су одређене расходне категорије биле изразито процикличне, па су своје историјске максимуме достигле нешто раније, тј. уочи економске кризе (расходи за плате су са 11,8% БДП-а највећи били 2008. године, пензије са 12,7% БДП-а 2009. године). Неки други расходи су, с друге стране, због своје специфичне природе историјске максимуме достигли нешто касније (2015. године расходи за камате износили су 3% БДП-а, субвенције 3,1% БДП-а).

¹⁹ Ова година одабрана је за поређење зато што су се већ од 2014. године ефектуирале прве мере фискалне консолидације: забрана запошљавања (уведена у децембру 2013. и прве ефекте дала почетком 2014), законско смањење плата и пензија (уведено у новембру 2014. а први ефекти уследили у децембру 2014. године). Подаци за 2013, дакле, пружају добар приказ стања пре отпочињања фискалне консолидације.

²⁰ Прву опсежнију студију, под називом „Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији“, објавили смо 2014. године. Након тога смо готово у сваком извештају (оцена фискалне стратегије, буџета, анализе текућих фискалних кретања и структурних реформи) овој теми посвећивали велику пажњу.

У наставку дајемо приказ пројекција најважнијих буџетских расхода у Фискалној стратегији.

Расходи за запослене прате раст привредне активности, што је одговарајуће и исправно опредељење. Пре отпочињања фискалне консолидације, државни расходи за запослене били су неodrживо високи. Подсећамо, на крају 2008. године, они су са доприносима на терет послодавца износили чак 11,8% БДП-а. Мерама фискалне консолидације ови расходи сведени су на прихватљивих 9,4% БДП-а (пројекција за 2019. годину), чиме је остварен један од најважнијих средњорочних циљева фискалне политике.²¹ Упоредне анализе показују да се ради о износу који се може сматрати примереним за Србију, будући да земље ЦИЕ на запослене у јавном сектору троше чак и нешто више (преко 10% свог БДП-а у просеку). Постојећи ниво масе зарада у државном сектору Србије требало би одржати и у наредним годинама на постигнутом нивоу. Овакав приступ, с једне стране, буџетски је одржив и не би представљао претњу за јавне финансије, а, с друге, запосленима у државном сектору пружа предвидљивост и повећање животног стандарда у складу с привредним могућностима. Влада је то планирала и у Фискалној стратегији се обавезала да се у наредне три године (2020-2022) удео зарада у БДП-у одржи управо на нивоу из 2019. године. Што се тиче динамике раста зарада, то значи да се Влада обавезује да номинални раст масе плата у просеку неће бити већи од 7,5% на годишњем нивоу, јер толико износи процена номиналног раста БДП-а у Фискалној стратегији.²² Пошто су зараде, уз пензије, најважније фискално сидро, кључно за стабилност у будућем периоду биће да се Влада придржава планиране и описане динамике, тј. раста укупних зарада у складу с могућностима привреде. При томе, уз ограничење масе зарада, једнако је важно како ће се управљати компонентама од којих она зависи – бројем запослених и просечним зарадама. О томе, међутим, у Фискалној стратегији готово да нема речи (више у одељку 4.2).

Формула за пензије ће обезбедити да ови расходи у наредне три године расту нешто спорије од раста номиналног БДП-а. Државна издвајања за пензије појединачно су највећи буџетски расход и због тога имају најизраженији утицај на фискални резултат. И поред тога, пензије су се често неодмерено повећавале и тиме је нарушавана фискална одрживост.²³ У 2018. години законским променама уклоњена је и формална брана и потпуно су отворена врата да се пензије одређују дискреционо. У Фискалној стратегији је наговештено да ће се одустати од овог ад хок приступа управљању пензијама и да ће бити уведена формула (тзв. швајцарска) која аутоматски, на основу одређених макроекономских показатеља, одређује проценат раста пензија. Иако није прецизирано

²¹ Законом о буџетском систему предвиђено је да укупна државна издвајања за запослене без доприноса на терет послодавца износе највише 7% БДП-а, тј. око 8,4% БДП-а са доприносима на терет послодавца. Министарство финансија је у међувремену ревидирало овај циљ навише и нови циљани ниво зарада износи 8% БДП-а без доприноса на терет послодавца, односно око 9,4% са овим доприносима. С обзиром на колизију законског решења и праксе потребно је да предстојеће усвајање нових фискалних правила уважи нове квантитативне фискалне циљеве у области плата.

²² У поглављу Оцена макроекономских пројекција коришћених за израду Фискалне стратегије указали смо на то да би номинални раст БДП-а у периоду 2020-2022. могао да буде мањи него што је пројектовано у Фискалној стратегији. Према нашим анализама номинални раст би могао да износи 6-6,5% уместо пројектованих 7,5%. Уколико се ово обистини, па раст заиста буде нижи, аутоматски се – у мери у којој стварни раст буде нижи од пројектованог – смањује и простор за номинално повећање масе плата.

²³ Овом приликом подсећамо на два велика ванредна повећања током 2008. године. Тада су пензије, поред редовне индексације за инфлацију од 11%, ванредно повећане у фебруару (за 11%) и новембру (за 10%). То је био најважнији окидач за буџетске проблеме у следећих неколико година. Потпуна контрола изостала је и каснијим годинама – добар део фискалног простора у протеклих неколико година био је коришћен за једнократне исплате пензионерима (2016, 2017. и 2018. године).

када, готово је сигурно да ће тренутни оквир бити замењен формулом до краја 2019. године (то, на име, предвиђају аранжман са ММФ-ом и изјаве званичника). Ово је исправно одређење или, боље речено, исправљање грешке која је учињена у 2018. години. Усвајање „швајцарске формуле“ значило би годишње повећање пензија за 5-6% у наредном периоду и у оквирима овог интервала су државна издвајања за пензије и пројектована у Фискалној стратегији.

Доћи ће до (очекиваног) даљег пада трошкова камата и гаранција. Расходи за камате и активирани гаранције у Србији су годинама били високи. Након 2008. године државни издаци за камате су се снажно увећавали због растућег јавног дуга. Јавни дуг је до 2015. увећан са око 30% на преко 70% БДП-а, па су трошкови камата нарасли са 200 млн евра на преко милијарду евра (а то је 0,6% БДП-а и 3% БДП-а) у периоду 2008-2015. Уместо да се државна предузећа реформишу или препусте стечају, издаване су државне гаранције (за одржавање текуће ликвидности, рефинансирање обавеза, набавку робе и услуга) и тиме покривани њихови губици. Ова два непродуктивна расхода – камате и активирани гаранције – у 2016. достижу историјске максимуме (у збиру готово 4% БДП-а). То је двоструко више него што се Фискалном стратегијом предвиђа за 2022. годину, што потврђује да су ранија жаришта стављена под контролу. Фискална консолидација и бољи буџетски резултати (мањи дефицит а потом и суфицит) омогућили су обарање јавног дуга према БДП-у, што је повећало рејтинг земље и снизило каматне стопе по којима се држава задужује. Уведен је ред и при издавању државних гаранција – данас се оне издају само за инвестиције, не и за ликвидност као раније. Уз повољне трендове на међународном тржишту (обилје новца и ниже каматне стопе), последице описаних промена су да камате и активирани гаранције у последње три године имају тренд пада. До 2022. године планирано је да расходи за камате опадну за око 0,4 п.п. БДП-а односу на ниво из 2019. за три године. Државни издаци за активирани гаранције ће такође опасти (у средњем року за око 0,1 п.п. БДП-а), пошто се завршава измиривање кредита јавних и државних предузећа чију је отплату преузела држава. Да би се описани позитивни трендови задржали, јасно је да економска политика треба да буде окренута равнотежи у јавним финансијама (да би камате даље падале) и да се реформом државних и јавних предузећа спречи да се њихово лоше пословање поново прелије на буџет (а ризици у неким случајевима нису неутралисани већ су привремено умањени – услед ниске цене енергената, на пример, а те повољне околности ће се у неком тренутку преокренути).

Планира се смањење субвенција у односу на БДП. Србија за субвенције издваја 0,5-1% БДП-а више него што то чине упоредиве земље ЦИЕ и постоји потреба да се ова издвајања из буџета смање. У Фискалној стратегији планирано је да се до 2022. субвенције смање за 0,5% БДП-а у односу на тренутну висину ових расхода. Али, готово половина планираног смањења (од око 0,2% БДП-а) је методолошке природе – последица је једнократног повећања субвенција у 2019. (тј. високе базе, услед књижења исплата на име конверзије кредита у швајцарским францима).²⁴ Што се тиче осталих планираних промена (од око 0,3% БДП-а), непознато је на којим местима се оне планирају, будући да у Фискалној стратегији није ни представљена а камоли објашњена планирана структура ових подстицаја (о томе више у одељку 4.2).

Јавне инвестиције су расходна категорија на којој је пројектовано повећање у наредне три године. Предвиђено је да капитални расходи државе порасту за око 0,4

²⁴ Према усвојеном Закону о конверзији кредита у швајцарским францима, предвиђено је да ће максимални трошак за буџет бити око 10 млрд динара (што је готово 0,2% БДП-а). Према правилима обрачуноског рачуноводства, овај расход мора бити евидентиран у тренутку када настане (а не када буде био исплаћен) – отуда ће расходи за субвенције једнократно у том износу порастати у 2019. години.

п.п. БДП-а у средњем року (са 4,2% БДП-а у 2019. на 4,6% у 2022) и то је корак у добром правцу. У првим годинама фискалне консолидације (2013-2015) јавне инвестиције су у просеку износиле свега 2,3% БДП-а, што је било изузетно ниско – за око 1% БДП-а испод нивоа јавних инвестиција које је Србија успевала да реализује пре кризе, односно за преко 2% БДП-а испод тадашњег просека у земљама Централне и Источне Европе. У међувремену су јавне инвестиције повећане и то до нивоа од 4,3% БДП-а (колико износи процењена реализација у 2019. години). Међутим, квалитет јавне инфраструктуре је и даље недопустиво низак.²⁵ Пuteви и пруге у Србији су лошијег квалитета него у земљама ЦИЕ, а још више забрињава лоше стање у области комуналне инфраструктуре. То директно утиче на квалитет живота грађана (дивље депоније, недовољно развијена канализациона мрежа, високо загађење ваздуха и сл) и захтева хитну интервенцију државе, тј. инвестиције у поменуте области. Кратак преглед наведених проблема (детаљније разрађен у нашим студијама²⁶) добро је познат и Фискални савет се залагао да они постану приоритет буџетске и инвестиционе политике. Владин приоритет у претходном периоду биле су, међутим, инвестиције у сектор безбедности (набавка војне и полицијске опреме) и сада је потребно да се она окрене другим областима.

Остале расходне категорије углавном су буџетиране на одговарајући начин. Издаци за робу и услуге традиционално се пројектују на тај начин што се увећавају за проценат инфлације. То за последицу има благо смањење ових издатака у односу на БДП (који расте изнад инфлације) и таква рачуница се види и у овој Фискалној стратегији (расходи за робу и услуге опадају за 0,5 п.п. БДП-а кроз три године). Искуство показује да је ово исправно одређење и да је укупни оквир за робу и услуге одговарајући и добро планиран. Ипак, треба нагласити да је потребно унутар укупних јавних набавки променити њихову структуру: смањити непотребне куповине и контролисати да се набавке не преплате (укључујући и случајеве које одређује корупција), а повећати јавне набавке у деловима јавног сектора у којима су потребе очигледне (здравство и школство, превасходно). Наше раније анализе показују да се не може очекивати израженије смањење укупне вредности јавних набавки, али да оне треба да буду боље усмерене. Овакво одређење се не види у Фискалној стратегији јер се не виде структурални планови за промене у области јавних набавки. Благо пад, за око 0,4 п.п. БДП-а, у наредне три године у плановима из Фискалне стратегије бележи и социјална заштита; детаљног приказа зашто је то тако нема, па нам остаје да претпоставимо да ће се и убудуће социјални програми индексирати за инфлацију (што за последицу има релативно смањење социјалне заштите према БДП-у). С обзиром на то да се често најављује да ће се социјална политика реформисати, сматрамо да је Фискална стратегија право место да се укаже на правце и елементе ових промена.

У пројекције расхода укључен је и „нераспоређени фискални простор“. Фискалном стратегијом у пројектовани ниво јавних издатака укључен је, поред редовних расходних категорија, и *нераспоређени фискални простор*. Ради се о средствима која преостају након што се плате сви планирани расходи из буџета. Средњорочни план рађен је под претпоставком да ће овај простор у 2020, 2021. и 2022. години износити 0,2% БДП-а, 0,2% БДП-а и 0,4% БДП-а, респективно. У документу се наводи да ће „фискални простор бити искоришћен за смањење пореског оптерећења зарада или за нове капиталне

²⁵ О томе смо писали у више наврата, за више детаља видети анализу: „Јавне инвестиције у Србији: Подстицај раста у фискалној консолидацији“ из 2014. године, извештај „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“ из 2016. године, извештај „Фискална и економска кретања у 2018. И стратешке препоруке за буџет 2019. године из 2018. и др.

²⁶ Видети студију „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“ из 2018. године, као и анализу „Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке“ из 2017. године.

инвестиције“, што оцењујемо начелно оправданим. Фискалној стратегији се може упутити замерка што се зауставља на претходним принципима и што се није детаљније позабавила могућим политикама и конкретним мерама за коришћење фискалног простора.

4.2. Оцена политика на којима се заснивају пројекције јавних расхода

План за зараде у буџетском сектору не може да буде кредибилан док експлицитно не укључи велике промене које ће се десити у овој области. Док су циљани нивои укупних расхода за запослене у Стратегији добро постављени, нису објашњене нити анализиране две планиране промене које директно утичу на масу зарада: 1) увођење платних разреда које је, након још једног одлагања, сада најављено за средину 2020. године и 2) промена модела запошљавања (тј. укидање забране запошљавања) од друге половине 2019. године. Осим начелног одређења за поменуте мере, не дају се конкретне одреднице на основу којих би се могло оценити на који начин и у којој мери ће поменуте реформе утицати на трошкове зарада. Када је реч о платним разредима, још увек нема – а у Фискалној стратегији пропуштена је још једна прилика – конкретизације новог система. Непознато је како ће се одређивати основица за обрачун зарада, матрица коефицијената за вредновање радних места, да ли ће поједини делови јавног сектора остати изван јединствене регулативе и слично. За неке сегменте још увек нису усвојени секторски закони (нпр. за носиоце јавних функција), па је и даље неизвесно колики ће бити распон између минималне и максималне зараде у државном сектору. Када је реч о управљању кадровима, у Фискалној стратегији јесте поменуто да ће се увести „флексибилни систем који ће оптимизовати структуру запослених“, али не и како ће се то у пракси провести. Овакви приступи не нуде одговор на питање да ли је Влада одлучна да коначно, након две деценије, успостави системски оквир за управљање трошковима рада у јавном сектору.

Фискална стратегија треба да предвиди на који начин ће се контролисати маса зарада у периоду увођења платних разреда и флексибилнијег запошљавања. Проблемима у систему зарада и запослености у државном сектору Србије бавили смо се више пута у претходне две године²⁷, а сада укратко наводимо основне елементе за које сматрамо да су морали да нађу место у Фискалној стратегији. Када је реч о систему платних разреда, рационално је да основица за обрачун зарада не буде изразито мања од минималне зараде јер би то водило компресији зарада, тј. малој разлици између виших и нижих плата. Такође, потребно је истрајати на пуном обухвату – радна места у полицији и војсци треба да буду вреднована као и сва друга радна места, јер су и она део буџетског сектора, а то је пракса и у другим земљама с којима смо поредили Србију. Нужно је оспособити централни регистар запослених и њихових примања, како би Скупштина и стручна и шира јавност имали увид у унутарсекторске и међусекторске разлике у зарадама. Систем би требало дизајнирати тако да омогући достизање правичних паритета у више година, а максимално повећање просечне зараде у државном сектору требало би да буде до 5% на годишњем нивоу. Зашто само до 5% ако смо навели да је одрживо да се маса зарада увећа за око 7%? Зато што одређени простор у буџету треба сачувати за новозапослене а не само за веће плате сада ангажованих. Број запослених у државном сектору Србије тренутно није превисок (чак је и мањи него у упоредивим земљама ЦИЕ),

²⁷ Видети, нпр, студије: „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу“ из јуна 2018. године, „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“ из октобра 2018. У припреми је нови документ у коме ће се додатно анализирати систем зарада у буџетском сектору.

услед чега је оправдано укинути забрану запошљавања. Ова мера јесте довела до смањења броја запослених, али је она била неселективна, па су из јавног сектора одлазили и вишкови и стручни кадрови. Због тога данас многе институције функционишу с мањком квалитетног кадра. Бројни су примери здравствених установа којима недостаје медицинско особље, инспекцијских служби с недовољним бројем инспектора на терену, важних органа који немају стручњаке који ће писати законе или сарађивати са ЕУ и слично. Попуњавање мањкова требало би да почне већ од 2020. године, до нивоа одређеног важећом Одлуком о максималном броју запослених у државном сектору. На основу раста броја запослених маса зарада би била увећавана највише до 2%, чиме би се достигли лимити из Одлуке, а онда би се ново запошљавање ограничавало одговорним систематизацијама и кадровским плановима.

Фискалном стратегијом за 2020-2022. најављено је увођење „швајцарске формуле“ за обрачун пензија и то је добра мера. Комбинована формула за обрачун пензија у Србији није новост. Примењивана је све до 2006. године, након чега су пензије почеле да се усклађују само са инфлацијом. Од 2010. године пензије се поново, осим за инфлацију, усклађују и за део раста БДП-а (преко 4%). Од 2014. године и Закона о привременом умањењу пензија, усклађивање је практично суспендовано, а Влада је на основу својих процена (дискреционо) предлагала проценат повећања пензија. То је унело велику неизвесност у пензиони систем Србије, будући да није било унапред познато када ће и за колико пензије расти. Потпуно формално укидање формуле догодило се 2018. године променама Закона о ПИО, када је уведено правило да се пензије усклађују на основу фискалних могућности. Тиме су практично проценти увећања пензија постали дискреционо право Владе и Скупштине. Сада се у Фискалној стратегији планира исправљање ове грешке, увођењем „швајцарске формуле“. Према овој формули, раст пензија одређен је збиром половине раста потрошачких цена и половине реалног раста зарада. То је механизам индексирања који ће обезбедити да пензије, према тренутним резултатима и очекивањима, годишње расту за 5-6%. Друга предност овог модела је враћање извесности у пензиони систем Србије. Увођењем формуле Влада губи могућност да фаворизује само неке пензионере (углавном оне с најнижим примањима), што је био чест случај у протеклих неколико година. Дакле, „швајцарска формула“ обезбеђује буџетски одрживо, предвидиво и правично повећање пензија.

Субвенције за период 2020-2022. нису детаљније приказане, па није јасно да ли се планирају промене у политикама субвенционисања. Као што смо већ поменули, структура субвенција по појединачним категоријама није позната. У Фискалној стратегији, наиме, дата је само укупна маса ових средстава по годинама. Не виде се ни најосновнија разграничења подстицаја (рецимо, колико је опредељено за пољопривреду а колико за привреду), а камоли детаљнија подела (на пример, унутар привреде колико за директне инвестиције а колико за друге намене). Имајући у виду искуство из претходних година и најаве из различитих министарстава, вероватно је да се не планирају веће промене у погледу исплате субвенција у наредном периоду. Ако је то заиста случај – то је требало и написати у Фискалној стратегији како би и државни органи и корисници субвенција могу да планирају на средњи рок. Овако остаје простор да се начини субвенционисања у ходу мењају, па Фискална стратегија у овом делу не испуњава свој основни циљ, а то је да буде чврст оквир за средњорочне пројекције и планирање.

План за субвенције треба да буде образложен имајући у виду очекиване и потребне промене у српској привреди. У области пољопривреде, не наговештавају се измене садашњег система и вредности које се исплаћују (подстицаји по грлу, хектару и сл), али треба имати у виду да ће се повећавати субвенције за инвестиције у

пољопривреди (за физичку имовину пољопривредних газдинстава), финансиране доминантно из претприступних фондова ЕУ. У збиру би ове промене могле да доведу до раста укупних субвенција у пољопривреди, али овакви планови нису представљени у Фискалној стратегији. У делу субвенционисања привреде, слично претходном, није јасно каква ће бити динамика исплате подстицаја инвеститорима. У другом документу, буџету за 2019. (где се у посебном делу представља трогодишњи план субвенција), планирано је да се ови расходи благо повећају у 2019. години (до око 15 млрд динара), а да се затим у 2020. и 2021. години задрже на непромењеном нивоу.²⁸ У Фискалној стратегији није експлицитно потврђено ово опредељење, па није јасно да ли је Влада заиста заузела чврст став у вези с поменутом контролом субвенција за инвеститоре. Када је реч о предузећима у државном власништву која се субвенцијама помажу из буџета, поставља се питање динамике и структуре исплата железничким предузећима. Добро би било да све веће учешће имају субвенције за инвестиције а све мање субвенције за зараде. То је и могуће, имајући у виду да су Железнице Србије на добром реформском путу (укључујући и смањење броја запослених). Али, још једном понављамо, из укупне вредности субвенција ове намере се не могу видети. Забрињава и то што у Стратегији нема речи о решавању судбине ЈП Ресавица²⁹, променама у начину финансирања јавних медијских сервиса или о конкретним мерама за умањење субвенција проблематичним локалним јавним предузећима. Нема ни анализе стања у преосталим државним предузећима предвиђеним за приватизацију или стечај, па посредно закључујемо да се не планирају нове субвенције за њихово функционисање. Да би се то остварило процеси приватизације или стечаја треба да се окончају брзо, али ови процеси нису орочени. Констатације из Фискалне стратегије за 2020-2022. да се „процес реструктурирања јавних и некадашњих друштвених предузећа наставља“, да ће се „реформе фокусирати на реструктурирање државних предузећа“ и сл. умногome личе на оне из претходних Стратегија, и оне суштински не представљају никакву чврсту обавезу за Владу. У свему, стиче се утисак да је динамика субвенција стихијски пројектована и да нису предвиђене потребне мере које би ове трошкове заиста ограничиле у пракси. Зато постоје ризици да исплаћене субвенције буду веће од оних вредности које су планиране Фискалном стратегијом.

Добро је што се планира пораст капиталних расхода, али није добро то што нису прецизиране области у којима држава планира да инвестира. План да се државне инвестиције повећају је добар и пожељан. Међутим, Фискална стратегија не даје детаљан приказ структуре инвестиција по областима и пројектима, па је немогуће изнети поуздану оцену планиране политике јавних инвестиција. Уместо да се планови недвосмислено представе, намере Владе морамо да тумачимо из одређених спорадичних напомена из Стратегије. Тако се у овом документу наводи да је „потребно подржати улагања у инфраструктуру на локалном нивоу“, као и да су „обезбеђена средства за додатна капитална улагања у здравству, просвети, култури...“. Дакле, наслућује се да би приоритет инвестиционих улагања државе могла бити физичка инфраструктура – што снажно подржавамо, јер она има највећи утицај на БДП и квалитет живота грађана. То би значило, према нашем оквиру за јавна улагања, да се, прво, *инвестиције у безбедност*

²⁸ Ова динамика је приказана у Закону о буџету за 2019. (члан 6). Предвиђено је, наиме, да ће субвенције за привлачење инвестиција по годинама износити: 14,8 млрд динара (2019), 15,3 млрд динара (2020) и 15,4 млрд динара (2021). Напоменимо и да буџет и Фискална стратегија дају само сумарну вредност за подстицаје (као збир свих субвенција за инвеститоре), док остаје непознато колико се средстава одобрава сваком инвеститору појединачно, што умањује транспарентност.

²⁹ У Фискалној стратегији се наводе неке опште и одавно познате ствари, попут тезе да је у току потрага за решењем које би значило затварање нерентабилних рудника.

врате на уобичајене нивое (са тренутних скоро 0,9% БДП-а на око 0,3% БДП-а)³⁰. С друге стране, потребно је повећање инвестиција у *путну и железничку инфраструктуру*, с постојећих 1,6% БДП-а на око 2% БДП-а. Доћи ће до смањења издатака на пројектима који се приводе крају (Коридор 10), али и раста на другим актуелним (Нови Београд-Сурчин-Обреновац и Прељина-Пожега на Коридору 11, Обилазница око Београда) и новим пројектима (Фрушкогорски коридор, Моравски коридор, аутопут Београд-Сарајево, електрификација пруге Ниш-Димитровград, реконструкција пруге Београд-Ниш). Прави инвестициони замах неопходан је у области *заштите животне средине*, где би улагања, с тренутних 0,2% БДП-а, требало до 2022. повећати на око 1% БДП-а. Потребно је инвестирати у водоводну мрежу и фабрике за пречишћавање воде за пиће, фабрике за прераду отпадних вода, санирање дивљих депонија и изградњу санитарних и друго.³¹ На крају, преостаје и инвестирање у *здравство и образовање*, где би инвестиције са тренутних око 0,2% БДП-а требало повећати барем до 0,3-0,4% БДП-а у средњем року. У оперативном смислу, важно је да новоформирана Комисија за јавне инвестиције започне са радом и да се планови и анализе трошкова и користи различитих пројеката представе широј јавности.

³⁰ Претходне две године протекле су у знаку високих инвестиција сектора безбедности, тј. куповине војне и полицијске опреме и наоружања.

³¹ У више наврата описали смо катастрофално стање у области животне средине у Србији. Само неки од показатеља су да: тек 56% градских водовода у Србији има исправну воду за пиће, око 55% становништва прикључено је на канализацију, мање од 10% отпадних вода се пречишћава, мање од 5% отпада се прерађује.

5. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И ПРОГРАМА ЗА СМАЊЕЊЕ ЈАВНОГ ДУГА

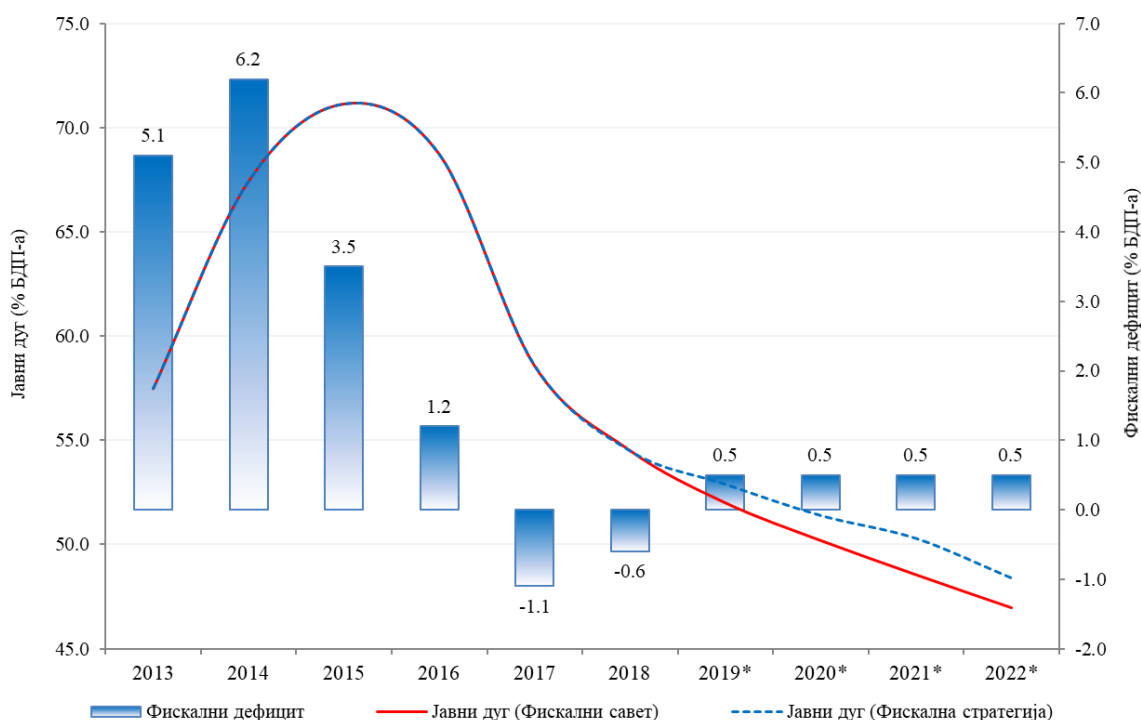
Планирани дефицит опште државе од 0,5% БДП-а годишње у периоду 2020-2022. представља добар средњорочни циљ фискалне политике. Фискална кретања од почетка 2019. указују на то да ће и приходи и расходи опште државе бити нешто изнад првобитних пројекција, али би укупан фискални резултат требало да буде близу планираног дефицита од 0,5% БДП-а. Нацртом Фискалне стратегије предвиђено је да ће се овај ниво фискалног дефицита задржати у наредне три године, што оцењујемо као одговарајући кровни циљ фискалне политике средњем року. Пре свега, дефицит опште државе од 0,5% БДП-а осигурава наставак смањивања јавног дуга у односу на БДП, у просеку за готово 2 процентна поена годишње. Премда је релативна задуженост снажно умањена у последњих неколико година, јавни дуг од преко 50% БДП-а још увек је превисок за земље попут Србије и његово даље смањивање је оправдан приоритет Владе у средњем року. Низак фискални дефицит и опадајући јавни дуг су међу кључним предусловима за очување макроекономске стабилности, смањују ризик земље и тако посредно пружају подршку и привредном расту. Такође, фискални дефицит од 0,5% БДП-а у средњем року није превише рестриктиван циљ и оставља довољно простора за додатни подстицај фискалне политике привредном расту. Очекивана макроекономска кретања и постепено смањивање појединих ставки јавних расхода (првенствено издатака за камате и активирани гаранције) ослобађају фискални простор који је могуће искористити за убрзање привредног раста, у првом реду, кроз повећање јавних инвестиција и смањење пореског оптерећења рада.

Фискални дефицит од 0,5% БДП-а у наредне три године је достижан циљ, али политике које стоје иза овог плана нису довољно јасно дефинисане. Средњорочне пројекције прихода и расхода опште државе оценили смо углавном као оствариве, иако смо скренули пажњу на то да постоје мање неконзистентности код пројектованих износа појединих приходних ставки – пре свега ПДВ-а и доприноса за обавезно социјално осигурање. Имајући у виду да је реч о малој пристрасности у пројекцијама, као и то да постоји додатни фискални простор који је процењен на 0,2-0,4% БДП-а годишње, оцењујемо да је планирани фискални оквир у средњем року реалистичан. Међутим, осим јасног стратешког опредељења за очување фискалне стабилности, нацрт Фискалне стратегије најчешће пружа веома мало информација о конкретним политикама које стоје иза фискалних пројекција. О томе смо већ детаљније писали у поглављу које се односи на пројекције расхода опште државе, а слична ситуација је и са поменутиим фискалним простором за који се само начелно помиње да ће бити искоришћен за додатно повећање јавних инвестиција и/или смањење пореског оптерећења рада. Премда Фискални савет подржава опште усмерење Владе, сматрамо да би Фискална стратегија као кључни и обавезујући стратешки документ морала да садржи детаљнији план ових политика – нпр. у којим областима би се повећале јавне инвестиције и у ком износу, које су опције за смањење пореског оптерећења рада и друго. Стога је у наредним месецима потребно покренути дискусију и прецизније дефинисати приоритете фискалне политике у периоду на који се односи нацрт Фискалне стратегије, и потом у ревидираној верзији документа приказати конкретне мере за употребу фискалног простора и процену њиховог фискалног утицаја.

Очекујемо наставак смањивања јавног дуга у односу на БДП, иако у нацрту Фискалне стратегије постоје неконзистентности у средњорочној пројекцији. Стабилизација фискалног дефицита на нивоу од 0,5% БДП-а, уз остале макроекономске претпоставке, обезбедиће даље смањивање јавног дуга у односу на БДП – према нашим

проценама за готово 2 процентна поена годишње. У нацрту Фискалне стратегије предвиђа се смањење јавног дуга са 54,5% БДП-а (колико је износио на крају 2018. године) на 48,4% БДП-а на крају 2022. године – дакле, за око 6 п.п. БДП-а током четири године. Као што се може видети у Графикону 5, то је нешто конзервативнија процена смањења јавног дуга у наредним годинама у односу на пројекције Фискалног савета са истим претпоставкама, али и знатно спорији пад јавног дуга него што је било предвиђено у прошлогодишњој Фискалној стратегији. Подсећамо, у том документу било је прогнозирано да ће јавни дуг у 2022. години износити 44,8% БДП-а, што је мање у односу на актуелну пројекцију чак за 3,6 п.п. БДП-а. Имајући у виду то да су у оба документа коришћене наизглед исте претпоставке за израду пројекција јавног дуга, сматрамо да је у ревидираној Фискалној стратегији неопходно детаљније образложити разлоге за овако велико одступање у односу на претходни програм за смањење јавног дуга. Додатно питање је то што се у нацрту Фискалне стратегије уз непромењене претпоставке очекује израженији пад јавног дуга након периода који је покривен детаљним фискалним пројекцијама (после 2022. године), иако би услед све мањег примарног фискалног суфицита требало очекивати супротно.

Графикон 5: Фискални дефицит и јавни дуг у % БДП-а, 2013-2022



Извор: Фискални савет и Нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину

Упркос мањкавостима у пројекцијама, добро је што Влада препознаје даље смањење јавног дуга као један од приоритета фискалне политике. Успешним спровођењем фискалне консолидације у периоду 2015-2017. Србија је избегла дужничку кризу – захваљујући снажном обарању фискалног дефицита (који је у 2014. износио огромних 6,2% БДП-а или 2,2 млрд евра) јавни дуг је од 2016. чврсто постављен на опадајућу путању. До краја 2018. јавни дуг је смањен за готово 17 п.п. БДП-а – што је одличан резултат, иако је важно истаћи да је приближно једна трећина оствареног

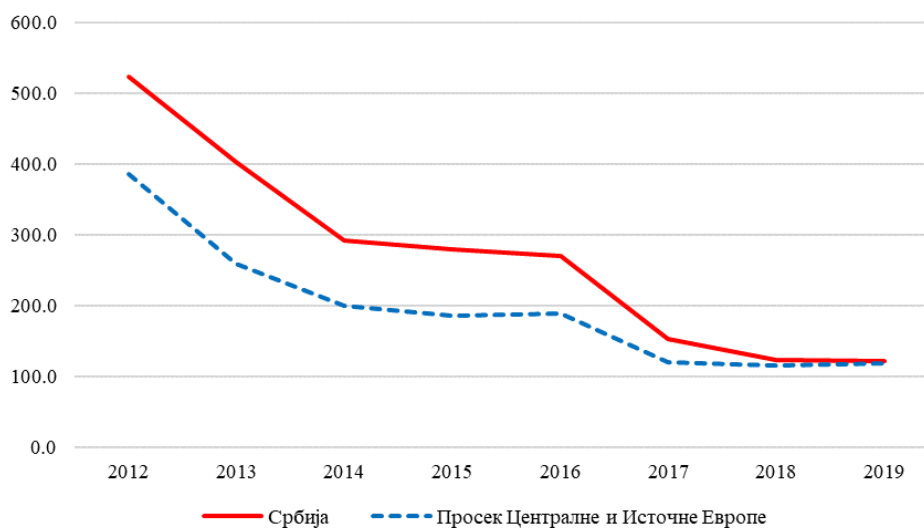
смањења јавног дуга дошла као резултат повољних кретања девизних курсева.³² Међутим, с јавним дугом од 54,5% БДП-а на крају 2018. године Србија је још увек међу најзадуженијим земљама кад се посматрају упоредиве земље Централне и Источне Европе, чије задужење у просеку износи око 44% БДП-а. То је такође још увек изнад горње границе задужености за земље у развоју која се може сматрати безбедном, која се обично поставља на око 50% БДП-а. У нацрту Фискалне стратегије очекује се да ће се јавни дуг спустити испод ове границе после 2020. године, што је значајан резултат, али то не значи да би Србија ту требало да се заустави. Подсећамо да се јавни дуг након избијања светске економске кризе у релативно кратком периоду више него удвостручио – са око 28% БДП-а у 2008. на 71,2% БДП-а на крају 2015. године. Да бисмо спремно дочекали неку нову кризу која ће се у дужем року извесно десити, умањење јавног дуга требало би да остане у фокусу фискалне политике и по истеку периода који покрива нацрт Фискалне стратегије.

Србија већ убира плодове смањења јавног дуга у претходном периоду, кроз смањење ризика земље и пад каматних стопа за државу и привреду. Поред избегавања потенцијалне кризе јавног дуга, директну корист од успешног спровођења фискалне консолидације у периоду 2015-2017. представља и осетно смањење ризика земље. У Графикону 6 приказали смо кретање премије на ризик земље мерене ЕМВИ индексом, која је за Србију пала са преко 500 базних поена у 2012. години на нешто преко 100 базних поена у 2019. Дobar део овог побољшања последица је општег смањења премије на ризик земаља у Европи након првог таласа светске економске кризе и програма квантитативних олакшица Европске централне банке. Међутим, чињеница да је Србија од 2015. потпуно неутралисала заостатак од око 150 базних поена у односу на упоредиве земље може се приписати домаћим чиниоцима – пре свега снажном обарању фискалног дефицита и постављању јавног дуга на опадајућу путању. Последишно, Србија је данас у могућности да се задужује на међународном финансијском тржишту по много повољнијим условима, са каматном стопом која не одступа битно од оне коју добијају упоредиве земље ЦИЕ. Потврду тога даје недавна емисија десетогодишњих еврообвезница по купонској стопи од 1,5% годишње (са стопом приноса 1,619%) – што је тек нешто скупље у односу на услове које је добила Хрватска (купонска стопа је 1,125% годишње, а стопа приноса 1,324%). Овај позитиван тренд пресликава се и на смањење каматних стопа по којима се привреда задужује, што је индиректни канал којим стабилне јавне финансије подстичу привредни раст. Растући број истраживања потврђује да постоји веза између опадајућег јавног дуга и већих стопа раста БДП-а у дугом року, истичући као кључни фактор управо позитиван утицај политике ниског дефицита и умањења јавног дуга на кретање премије на ризик земље.³³

³² Динар је у периоду 2016-2018. реално ојачао у односу на евро за 5,3% и у односу на долар за 10,2% и то се одразило на смањење јавног дуга у односу на БДП за преко 5 процентних поена.

³³ Видети на пример Chudik et al. (2017), Is there a debt-threshold effect on output growth?, Review of Economics and Statistics, 99(1), 135-150

Графикон 6: Кретање ЕМВИ-ја у Србији и земљама ЦИЕ, 2012-2019



Извор: Народна банка Србије

Напомена: Просечна вредност ЕМВИ-ја за ЦИЕ израчуната је на основу података за Хрватску, Румунију, Мађарску и Пољску.

Постоји простор за даље побољшање кредитног рејтинга Србије, а једна од кључних полуга за то је даље смањење јавног дуга. Да је спроведена фискална консолидација допринела смањењу ризика земље потврђује и кретање кредитног рејтинга Србије, будући да су га све релевантне агенције за његово мерење континуирано поправљале од 2015. Међутим, упркос том позитивном тренду у последњих неколико година све агенције Србију још увек оцењују релативно неповољно, дајући јој оцену „неинвестициони (шпекулативни) ниво“ (видети Табелу 6). Поједностављено речено, то значи да се Србија оцењује као земља која је способна да измирује своје финансијске обавезе, али је кредитни ризик повишен услед израженог ризика од погоршања у условима пословања и макроекономском окружењу. Да бисмо прешли у друштво земаља које добијају оцену „инвестициони ниво“ неопходно је направити још два или три корака, у зависности од агенције која процењује ризик. На тај начин Србија би ухватила прикључак са упоредивим земљама у региону, које су то све већ постигле (изузетак је Хрватска, којој само још агенција *Moody's Investors Service* додељује шпекулативни кредитни рејтинг). Фискална политика у наредном периоду може пружити велику подршку овим настојањима, под условом да се приближно уравнотежен буџет задржи у дужем року и настави са одлучним смањивањем јавног дуга, чему би додатни кредибилитет дало и најављено редефинисање фискалних правила. На тај начин послала би се недвосмислена порука инвеститорима да је Србија безбедна земља за улагање, а фискална политика би уз неке активне мере које се предлажу у нацрту Фискалне стратегије (нпр. повећање јавних инвестиција или смањење пореског оптерећења рада) пружила додатни подстицај привредном расту у средњем и дугом року.

Табела 5: Кредитни рејтинг Србије и земаља у окружењу у 2019. години

Земља	Ниво	Standard and Poor's		Fitch Ratings		Moody's Investors Service	
Мађарска	инвестициони	BBB	стабилни	BBB	стабилни	Baa3	стабилни
Бугарска	инвестициони	BBB	позитивни	BBB	позитивни	Baa2	стабилни
Румунија	инвестициони	BBB-	стабилни	BBB-	стабилни	Baa3	стабилни
Хрватска	инвестициони	BBB-	стабилни	BBB-	позитивни	Ba2	позитивни
Србија	шпекулативни	BB	позитивни	BB	стабилни	Ba3	стабилни

Извор: Standard and Poor's, Fitch Ratings, Moody's Investors Service

6. АНАЛИЗА БУЏЕТСКОГ ПРОЦЕСА И ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА

Буџетски процес се годинама не поштује и пати од великих недостатака. Услед озбиљне фискалне кризе у којој се Република Србија налазила у периоду 2012-2017. године, законом прописане процедуре у области буџетског процеса и одговорног трошења јавних средстава често су биле игнорисане, избегаване или недовољно квалитетно одрађиване. Иако су усред фискалне кризе и постојећих аранжмана са ММФ-ом постојали објективни разлози којима су, барем делимично, могла да се објасне поједина одступања од законски дефинисаних процедура – тешко је наћи оправдања за непоштовање буџетског процеса након што је Србија успешно окончала фискалну консолидацију и уравнотежила јавне финансије. Отуда је након успешне финансијске стабилизације потребно напоре у области фискалне политике усмерити ка ефикаснијим и делотворнијим буџетским процедурама како би се обезбедило ефикасно, одговорно и транспарентно управљање јавним средствима пореских обвезника.

Овогодишње правовремено усвајање Фискалне стратегије може бити први корак ка унапређењу буџетског процеса. Фискална стратегија представља средњорочни, трогодишњи, стратешки оквир за спровођење политика Владе и самим тим је логично да се Фискална стратегија усваја при почетку буџетског процеса како би пружала адекватне и правовремене смернице за израду годишњих буџета. Нажалост, услед раније поменутих фискалних турбуленција, Фискална стратегија се још од 2012. године није усвајала у оквиру законских рокова. Уместо тога, у периоду од 2012. до 2018. године Фискална стратегија је била формално усвајана паралелно са годишњим Законима о буџету, без могућности да садржина ове стратегије утиче на квалитет буџетског процеса и доведе до ефикасније расподеле ограничених јавних ресурса. Отуда је овогодишње правовремено усвајање Фискалне стратегије, при почетку буџетског процеса, важно унапређење које може водити ка истинском унапређењу буџетског процеса у наредном периоду.³⁴

Потребно је уложити напоре у отклањање кључних недостатака буџетског процеса. Буџетски процес подразумева да се јавним средствима пореских обвезника управља на ефикасан, одговоран и транспарентан начин. Раније поменуто правовремено усвајање Фискалне стратегије са адекватним смерницама јавних политика представља један од првих корака ка том циљу. Затим је потребно омогућити да се стратешке смернице из Фискалне стратегије адекватно имплементирају кроз координисан механизам између министарства и других буџетских корисника, за шта је важно поштовање законских рокова из буџетског календара, који се такође нису поштовали у протеклим годинама. Поред ефикасног механизма за усклађивање буџетских приоритета у оквиру Владе, потребно је омогућити правовремено усвајање Предлога закона о буџету, како би се Народна скупштина и шира јавност могле правовремено упознати са предложеним плановима трошења јавног новца и како би постојао простор да се упуте потенцијални предлози за допуне или корекције буџетских планова. На крају, потребно је обезбедити правовремено објављивање и усвајање Закона о завршном рачуну републичког буџета, као финалне провере на који начин су јавна средства заиста на крају године била потрошена. Нажалост, Влада од 2015. године не објављује Предлоге закона

³⁴ Формално посматрано, и ове године Фискална стратегија је сачињена неколико недеља након истека законског рока. Међутим, имајући у виду објективну околност у виду потребног усаглашавања са техничком мисијом ММФ-а, можемо рећи да је ове године Фискална стратегија суштински предложена на време и да може остварити свој очекивани учинак на унапређење буџетског процеса.

о завршном рачуну, што је неопходно променити како би се грађанима и стручној јавности омогућио транспарентан увид у трошења јавних средстава.³⁵

Још увек не постоје сви оперативни предуслови потребни за успостављање ефикасног буџетског процеса. Како би се обезбедили ефикасни и делотворни механизми за успешну координацију различитих буџетских корисника потребни су адекватни оперативни капацитети, пре свега у буџетском одељењу Министарства финансија и у Управи за трезор. Иако постоје одређена унапређења у овим областима у протеклим годинама, попут јачања људских капацитета буџетског одељења или укључивања све већег броја индиректних буџетских корисника у редовно праћење Управе за трезор, и даље не постоје одговарајући оперативни капацитети. Тако још увек нису сви индиректни буџетски корисници, пре свега образовне установе, укључени у обједињени систем Управе за трезор, а такође не постоји ни централни регистар запослених у сектору државе. Расходи за запослене су појединачно највећа ставка републичког буџета и зато је неопходно њихово ефикасно и систематско праћење у оквиру централног регистра запослених, чија изградња касни годинама.³⁶ Непостојање овог регистра не само да онемогућава ефикасно буџетирање расхода за зараде, већ представља и препреку другим реформама које су се у овој области неуспешно завршавале у протеклим годинама – попут рационализације броја запослених, која је махом урађена стихијски уместо системски, или увођења платних разреда које пати од великих недостатака и стално се одлаже. Један од разлога недостатка оперативних капацитета је и погрешно инсистирање на увођењу буџетирања на бази индикатора, које је у Србији урађено супротно међународној најбољој пракси и притом је у великој мери „окупирало“ ограничене административне капацитете Министарства финансија и других министарстава.³⁷ Зато још једном позивамо да се преиспита сврсисходност тренутног приступа буџетирању на бази индикатора перформанси и да се уместо тога расположиви оперативни и административни капацитети преусмере на ефикасно извршавање основних буџетских задатака у оквиру годишњих и вишегодишњих буџетских планова.

Фискална правила су важан део савремених буџетских процеса. Као што је циљ Фискалне стратегије да креира средњорочан буџетски оквир и на тај начин усмери годишње буџете, улога фискалних правила је да омогући дугорочан, вишегодишњи и вишедеценијски, оквир за одрживо и предвидиво вођење јавних финансија. Тако би годишњи циљани ниво дефицита који се наводе у Фискалној стратегији требало да произилазе из примене одговарајућих фискалних правила. Србија је, заједно са Мађарском, прва међу земљама Источне Европе увела фискална правила и лимите за јавни дуг и буџетски дефицит 2010. године. Нажалост, услед економске кризе, лимит јавног дуга од 45% БДП је брзо прекорачен, већ на крају 2011. године, а постојећа фискална правила била су од мале помоћи у ситуацији прекомерног јавног дуга и неопходног спровођења фискалне консолидације.

Фискални савет подржава планове да се фискална правила реafirмишу и оснаже. Фискалном стратегијом се наводи да Влада и Министарство финансија планирају да, у складу са добром праксом Европске уније, реafirмишу фискална правила заснована на јавном дугу и буџетском дефициту, као и посебна правила која

³⁵ Такође, Народна скупштина још од 2003. године није усвојила ни један Владин Предлог закона о завршном рачуну, што је додатни проблем који је потребно адресирати у наредном периоду.

³⁶ Фискални савет још од 2012. године инсистира на изградњи Централног регистра запослених у сектору државе. За више детаља видети „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016“, Фискални савет, мај 2012. године.

³⁷ За више детаља видети „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, Фискални савет, децембар 2014. године.

руководе јавне расходе за пензије и плате. Фискални савет снажно подржава ову иницијативу и предлаже да се у ревидираној Фискалној стратегији ови планови додатно конкретизују и разраде, као и да се пропишу рокови за законско усвајање нових/ојачаних фискалних правила и скорашњи почетак њихове примене. Верујемо да је ово најбољи начин да се веома успешни фискални резултати из периода консолидације 2015-2017. године трајно сачувају и системски стабилизују буџетске прилике у Републици Србији.