



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**МИШЉЕЊЕ НА ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2021. ГОДИНУ СА
ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2022. И 2023. ГОДИНУ**

28. децембар 2020. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ	8
3. ОЦЕНА РАСХОДА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА ПЕРИОД 2021-2023. ГОДИНА.....	16
4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ СМАЊЕЊА СУБВЕНЦИЈА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА ПЕРИОД 2021-2023. ГОДИНА.....	23
5. КАЗНЕ И ПЕНАЛИ У СРЕДЊОРОЧНОМ ФИСКАЛНОМ ОКВИРУ	29
6. ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА ПЕРИОД 2021- 2023. ГОДИНА.....	31

1. РЕЗИМЕ

Фискална стратегија предвиђа добре циљеве фискалне политике у средњем року који, међутим, нису довољно кредибилно планирани. Фискална стратегија за 2021. са пројекцијама за 2022. и 2023. предвиђа постепено враћање у равнотежу јавних финансија. Планирано је да се фискални дефицит са 8,9% БДП-а из 2020. смањи за три године на 1% БДП-а уз смањење јавног дуга са скоро 60% БДП-а на 56% БДП-а. Стратегијом се планира и велико побољшање структуре буџета тако што би се снажно смањило учешће државних субвенција и плата у јавном сектору у буџетским расходима, а повећало учешће јавних инвестиција. Конкретније, Стратегија каже да ће субвенције у 2023. да се номинално смање за око 20% у односу на 2021, а да ће плате у јавном сектору у наредне три године да расту мање од 5% годишње. По пројекцијама из Стратегије буџет не би оскудевао ни у пореским приходима пошто је прогнозирано да ће привредни раст у 2021. да износи 6%, а у 2022. и 2023. години 4%. Раст БДП-а покретале би инвестиције приватног сектора за које се очекује да ће у наредне три године реално да расту преко 10% годишње. Главно питање, међутим, је да ли ће планирана макроекономска и фискална кретања (која су готово идеална) заиста и да се остваре. Стратегија не дефинише довољно добро конкретне политике којим би се то обезбедило: 1) нису јасно представљене кључне мере Владе које би довеле до очекиваног снажног раста приватних инвестиција од 10% годишње и последично релативно високог раста БДП-а; 2) не зна се како ће се у пракси ограничити раст плата у јавном сектору у средњем року кад држава такву политику не спроводи ни током кризе и 3) није приказан довољно чврст план темељног реструктурирања најважнијих државних и јавних предузећа које је неопходно за пројектовано смањење субвенција.

Прогноза привредног раста у Стратегији је превише оптимистична, нарочито у кратком року. Услед непредвидивог трајања и ефекта здравствене кризе, али и непознате брзине којом ће се глобална економија опорављати кад се епидемија стави под контролу – тренутно су сва предвиђања привредног раста у наредним годинама непоуздана (а нарочито за 2021. годину). Због тога је Фискални савет препоручивао Влади да буде веома опрезна у прогнози овог макроекономског индикатора – јер је много лакше прилагодити буџет на боља привредна кретања од очекиваних него обрнуто. Влада је, међутим, прогнозирала да ће привредни раст у 2021. да буде релативно високих 6%, а затим 4% у 2022. и 2023. години. У складу с овом прогнозом онда су пројектовани јавни приходи и јавни расходи у 2021. и планирана је средњорочна фискална политика. Иако се ниједан исход тренутно не може искључити, па ни раст БДП-а предвиђен Стратегијом – оцењујемо да у времену повећане неизвесности Влада требало да има нешто опрезнији приступ у прогнозама. Нарочито је упитан раст БДП-а од 6% у 2021. који је изнад очекивања свих кредибилних међународних институција. Пројекција привредног раста од 4% у 2022. и 2023. нешто је мањи проблем јер се не разликује толико од средњорочног тренда раста БДП-а Србије из периода пре здравствене кризе (просечан раст БДП-а од 2017. до 2019. био је око 3,5%).

Тренутно расположиви подаци указују на то да би одговарајућа, довољно опрезна прогноза раста БДП-а у 2021. била 3 до 4% уместо 6%. Као што смо поменули, раст БДП-а у 2021. зависиће од много чинилаца који још увек нису под контролом. Ту се пре свега мисли на даљи ток епидемије, али и на још увек непредвидиву брзину економског опоравка земаља ЕУ с којима је привреда Србије тесно повезана. Оно што се тренутно с нешто већом сигурношћу може прогнозироватьати је то да ће привреда Србије највероватније започети 2021. с благим међугодишњим падом БДП-а. С таквим трендовима завршава се

ова година, а резултати у првом кварталу ће се и даље поредити с релативно добрим резултатима из првог квартала 2020, пре ескалације кризе. Након тога, раст БДП-а у другом кварталу 2021. биће највероватније доста висок, преко 5% – јер ће се БДП из тог квартала поредити с периодом из 2020. у ком је трајало ванредно стање и привреда је имала пад од 6,3%. Дакле, раст БДП-а у првој половини 2021. могао би бити мањи од 3%. Шта ће се дешавати даље, кад се очекује и стабилизација епидемиолошке ситуација, за сад је непознаница. Могуће је да ће међугодишњи раст БДП-а у другој половини 2021. бити око 5% што би онда резултирало укупним растом БДП-а у 2021. од 3-4%. Оцењујемо зато да би управо ово била довољно опрезна прогноза за раст БДП-а у наредној години – уместо 6% колико је планирано Стратегијом.

Услед велике нестабилности макроекономских индикатора, пројекције БДП-а из Стратегије имају и неке неуобичајене пропусте које би требало отклонити. Детаљније анализе показују да прогноза раста БДП-а из Стратегије садрже неке неодговарајуће претпоставке и неконзистентности. Први проблем је већ сама полазна основа за израду пројекција, тј. БДП за 2020. годину. Процењени БДП у 2020. од скоро 47 млрд евра – већи је бар 500 милиона евра од стварно могућег. То значи да су и сви фискални индикатори који се рачунају као проценат БДП-а – јавни дуг, пензије и плате у јавном сектору и друго – у Стратегији приказани економски нешто боље него у стварности. Разлог за ову грешку је то што се за процену користи лош дефлатор БДП-а на шта је Фискални савет већ упозоравао. Следећи проблем је то што структура привредног раста у 2021. није конзистентно планирана. Мало је вероватно да ће планирани реални раст личне потрошње у 2021. од 5,4% и укупних инвестиција од 13,3% довести до погоршања нето извоза од само 0,8% БДП-а. Кад год се сличан раст домаће тражње дешавао у прошлости то је увек било праћено много већим погоршањем спољнотрговинске размене. На крају, упитан је раст инвестиција од 13,3% у 2021, као и њихов даљи раст од око 10% у 2022. и 2023. години.

Планирани двоцифрен раст инвестиција приватног сектора мора се подржати одговарајућим економским политикама да би био кредибилнији. Стратегија предвиђа да раст БДП-а у 2021. и наредним годинама почива првенствено на високом расту инвестиција. У оквиру укупних инвестиција једини њихов део који ће готово извесно имати висок раст су буџетске инвестиције. Стратегијом је планиран њихов реални раст од око 13% у 2021. и од око 6% и наредне две године. Јавне инвестиције су под непосредном контролом Владе, њихов висок раст економски је оправдан, а за то постоји довољно започетих и планираних пројеката, тако да ту ништа није спорно. Међутим, јавне инвестиције чине свега око 25% укупних инвестиција, а прогноза из Стратегије подразумева да ће и све друге инвестиције (јавна и државна предузећа, СДИ, домаћи приватни сектор) у 2021. и наредним годинама такође имати веома висок раст – чак и нешто бржи од буџетских инвестиција. То је тешко могуће без заокрета у економским политикама које Стратегија није јасно дефинисала. У јавним и државним предузећима висок раст инвестиција тренутно је немогућ јер су она оптерећена бројним проблемима у пословању. Да би се то десило потребне су њихове темељне реформе које Стратегија не дефинише на прави начин, а чак и уз такве реформе тешко је да ће се снажно повећање инвестиција релативно брзо реализовати. Снажан раст страних директних инвестиција (СДИ) можда је могућ у средњем року, али је у 2021. мало вероватан. У годинама неизвесности по правилу се мало инвестира, а СДИ су тренутно на опадајућем тренду (у 2020. ће имати пад од око 20%). На крају, инвестиције домаћег приватног сектора никад нису биле велике и мало је вероватно да ће нешто да се промени у наредним годинама без промене државних политика.

Да би домаћа предузећа почела више да инвестирају држава мора да уреди амбијент за то – пре свега да унапреди ниво владавине права и смањи корупцију. Стање у овим областима у Србији се по оценама релевантних међународних институција погоршава, а тај проблем (иако кључан за привредни раст) ниједном речју се не помиње у Стратегији.

Планирано је ограничавање раста зарада у јавном сектору у средњем року – али искуство из претходних година показује да је мало вероватно да ће то и да се спроведе. Важна полуга за планирано умањење фискалног дефицита у 2022. и 2023. је спорији раст плата запослених у јавном сектору од раста БДП-а. Стратегија предвиђа да ће плате у ове две године номинално да расту испод 5% годишње. То значи да ће реални раст плата у јавном сектору (коригован за инфлацију) у 2022. и 2023. износити између 2 и 3%, док је планирано да реални раст БДП-а у том периоду буде 4%. Тако предвиђено, релативно ниско повећање зарада у јавном сектору економски јесте оправдано – и с те стране Стратегији се нема шта замерити. Проблем је, међутим, то што су се готово идентични планови понављали у свакој Стратегији у претходних пет година – и ниједном се нису остварили. Пракса из претходних пет година управо је била таква да се плате у јавном сектору прво претерано повећају, а онда се Фискалном стратегијом предвиди да ће се ти расходи накнадно довести у ред у средњем року (што се на крају никад не деси). Таква пракса сад се понавља, само што је проблем нешто већи него обично. Наиме, издвајања за плате у јавном сектору тренутно су нарочито велика јер су плате повећане за чак 10% у кризној 2020. у којој ће се остварити пад БДП-а од око 1.5%. Влада, међутим, уместо да овај проблем решава буџетом за 2021, његово решавање помера за средњи рок што није кредибилно. И овај пример поново показује да је за фискалну стабилност земље важно да се индексација зарада у јавном сектору повеже са објективним економским параметрима (као што је повезан раст пензија), а не да о томе Влада сваке године дискреционо одлучује. Реформа система зарада и запослености у јавном сектору која би укључивала и годишњу индексацију плата на основу објективних економских параметара, међутим, одлаже се још од 2015. године.

Систем зарада и запослености у јавном сектору тренутно је неуређен, а Стратегија не даје готово никакве елементе за најављено трајно уређење овог система. Тренутни систем плата и запослености у општој држави је лош. Просечна плата у општој држави је превелика, око 20% је већа него у приватном сектору што се не може оправдати само бољом образовном структуром запослених у јавном сектору. При том, и поред релативно велике просечне зараде, нису сви запослени једнако привилеговани. Анализе релативних односа плата у јавном сектору на пример показују да су много издашније плате у МУП-у него у здравству (ова разлика је смањена ванредним повећањем зарада у здравству током 2020, али би ови односи морали системски и транспарентно да се уреде). Такође и распон од најниже до највише зараде у јавном сектору је релативно узак. То значи да су највише привилеговани запослени средњег образовног профила, док најквалитетнији и најпотребнији кадрови напуштају јавни сектор. Ово је велики проблем јер је јавном сектору и пре пандемије недостајао велики број људи на неким кључним позицијама (нпр. у здравству преко 5.000 људи, инспекцијским службама између до 1.500 људи, службама за управљање ЕУ фондовима преко 500 људи). Фискална стратегија, која је најважнији документ Владе за вођење средњорочне фискалне политике, не бави се детаљно овим важним питањима. Увођење јединственог система платних разреда одлаже се за 2022. годину (без гаранција да ће сви запослени бити обухваћени овим системом), а увођење централног регистра запослених планира се до 2023. године. Подсећамо да је још у

Фискалној стратегији за 2015. истицано да је процес увођења централног регистра запослених „при крају“.

Планирано снажно умањење субвенција у средњем року представља добар смер фискалне политике, али мало је вероватно да ће се реализовати у предвиђеном обиму. Држава је за субвенције и нето буџетске позајмице издвајала у просеку око 3% БДП-а у периоду од 2015. до 2019. што је преко два пута више од издвајања која за ове намене имају друге земље ЦИЕ. Трошкови субвенција у Србији су онда нагло (и привремено) повећани у 2020. на 5,2% БДП-а због спровођења антикризних мера, да би буџет за 2021. предвидео њихово враћање на 2,7% БДП-а. Релативно велико учешће субвенција у буџету Србије у односу на друге земље ЦИЕ последица је тога што се из годину у годину јавља неко неуспешно јавно и државно предузеће ком је потребна помоћ државе. У 2021. планирано је да се буџетска средства дају Ер Србији, У 2020. то су били Ер Србија и ЕПС, раније Србијагас, Петрохемија, а редовни корисници државних субвенција су Железнице и Ресавица. У том контексту требало би размотрити веома амбициозне планове смањења субвенција из Стратегије. Стратегија, наиме предвиђа да ће се субвенције у средњем року смањити са 2,7% БДП-а из 2021. на 1,9% БДП-а у 2023. што би био њихов историјски минимум у Србији и ниво који је знатно ближи издвајањима која за ове намене имају упоредиве земље ЦИЕ. Главно питање, међутим, је колико су ови, економски добри планови заправо реалистични. Реформе јавних и државних предузећа јесу у Стратегији приказане нешто детаљније него обично, али наша анализа показује да списак планираних мера ни изблиза није довољан да би се остварило планирано смањење субвенција у средњем року.

Важан ризик за јавне финансије представљају растући расходи за плаћање казни и пенала – који у Стратегији није довољно добро препознат. У периоду од 2009. до данас Република Србија је на име казни и пенала исплатила преко 120 млрд динара, тј. преко 1 млрд евра. При том, ови расходи имају тенденцију релативно снажног повећања са годинама. Иако би овај проблем могао да донесе велике трошкове буџету у средњем року од више стотина милиона евра, Фискална стратегија га не адресира на прави начин. Заправо Стратегијом је планирано смањење издвајања за остале текуће расходе у средњем року (где спадају казне и пенали), што би се лако могло показати као претерано оптимистична прогноза. Наиме, тренутно се пред међународним судовима воде четири поступка инвеститора против Србије који би могли да резултирају казнама за државу од преко 400 млн евра. Уз то, Србија је међу земљама рекордерима по броју тужби који њени грађани имају пред Европским судом за људска права. Број ових тужби против Србије на 10.000 становника већи је скоро 6 пута у односу на европски просек. Због великих и растућих буџетских трошкова за казне и пенале требало би преиспитати процедуре и повећати одговорност чиновника приликом склапања уговора са приватним предузећима, истражити зашто толико грађана подноси тужбе против државе пред међународним судовима, али и преиспитати квалитет заступања државе у судским споровима.

Предвиђено повећање издвајања за јавне инвестиције у наредним годинама економски је оправдано и кредибилно. Фискалном стратегијом планирају се рекордно велика издвајања за јавне инвестиције у наредне три године. Предвиђено је да се јавне инвестиције прво у 2021. повећају на 5,5% БДП-а (са 5,2% БДП-а из 2020. године), а затим да се постепено додатно повећавају до 5,7% БДП-а у 2023. години. Ово повећање нарочито је важно у периоду опоравка привреде од кризе, будући да су капитални расходи најбољи и најефикаснији начин да држава подстакне привредни раст. Последња истраживања ММФ-

а сугеришу да је значај јавних инвестиција у садашњем времену неизвесности чак и нешто већи него у уобичајеним временима, те да би повећање јавних инвестиција од 1% БДП-а могло да има потенцијал да повећа раст БДП-а за чак 2,7 п.п. Наравно, утицај јавних инвестиција на привредни раст зависи и од избора инвестиционог пројекта, ефикасности његове реализације и других параметара. На пример, утицај на привредни раст набавке војне опреме из иностранства далеко је мањи у односу на утицај изградње пута – приликом ког се ангажује домаћа оператива, користе домаћи материјали и радна снага, а (након завршетка изградње) боља инфраструктура олакшава пословање привреде. Такође, и у оквиру појединачних инфраструктурних пројеката њихов добар избор и ефикасна реализација веома су важни за привредни раст. Србија је до сада највећи део средстава за инфраструктурне пројекте издвајала за неспорне приоритете (велики путни и железнички коридори и друго). Међутим, са завршавањем ових радова и уз планирано даље повећање јавних инвестиција све је важније да се унапреди систем селекције и реализације инвестиционих пројеката како би се он заснивао на методолошки утемељеним и транспарентним поступцима.

Повећање издвајања за заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру морао би бити један од најважнијих приоритета фискалне политике у средњем року. На значај јавних инвестиција у заштиту животне средине и потребу да се оне снажно повећају Фискални савет указује већ годинама. Наиме, Србија је међу еколошки најзагађенијим земљама у Европи. Вода за пиће је у многим срединама лошег квалитета, ретке су депоније за одлагање отпада које испуњавају минимум санитарних услова, највећи део отпадних вода из канализације се изливају у водотокове без икаквог пречишћавања, док је прекомерно загађеном ваздуху изложено барем 2,5-3 милиона становника Србије. Европска агенција за заштиту животне средине процењује да загађен ваздух узрокује око 13.000 превремених смртних случајева годишње у Србији, а да је то један од водећих узрока смртности у Србији потврђује недавна студија Уједињених нација. Иако се често занемарује утицај инвестиција у заштиту животне средине на привредни раст, последње студије ММФ-а управо показују да је фискални мултипликатор ових инвестиција веома велики у кратком и у средњем року. Економски значај инвестиција у заштиту животне средине постоји и у дугом року, пошто побољшање здравља становника унапређује људске ресурсе који су важни за дугорочан привредни раст. Премда у Стратегији није дата детаљнија структура планираних инвестиционих пројеката државе, улагања у заштиту животне средине по својој прилици и даље нису препозната као један од приоритета фискалне политике. У читавој Стратегији само на једном месту се помиње да су еко-инвестиције „...у сталном фокусу приликом дефинисања будућих активности“, што се ипак не може оценити као јасан план за унапређење ове деценијама запостављене области.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Главне макроекономске прогнозе коришћене за израду Фискалне стратегије су **оптимистичне, нарочито у кратком року**. За пројекције буџетских прихода, расхода и јавног дуга кључан макроекономски индикатор који треба предвидети је кретање привредне активности. Међутим, тренутно су све прогнозе раста БДП-а веома неизвесне услед непредвидивог трајања и ефекта здравствене кризе, али и непознате брзине којом ће се глобална економија опорављати кад се епидемија стави под контролу. Због тога је Фискални савет препоручивао Влади да буде нарочито опрезна у прогнозама овог макроекономског индикатора – јер је много лакше прилагодити буџет на боља привредна кретања од очекиваних него обрнуто. Влада је, међутим, прогнозирила да ће привредни раст у 2021. да буде 6%, а онда 4% у 2022. и 2023. и у складу с тим пројектовала јавне приходе и јавне расходе у 2021. и планирала средњорочну фискалну политику. То оцењујемо као оптимистичну прогнозу, нарочито у кратком року. Остале макроекономске пројекције из Фискалне стратегије које се односе на тржиште рада, инфлацију, спољноекономска кретања и друго – тренутно је такође тешко потпуно поуздано прогнозировать. Ипак, узимајући у обзир и повећан степен неизвесности, оцењујемо да су ове прогнозе у Фискалној стратегији углавном реалистичне осим очекиваног умањења текућег дефицита платног биланса у средњем року које је мало вероватно без промена у фискалној и монетарној политици.

Привредни раст у Србији дуже време је недовољан што је вероватно и највећи структурни економски проблем земље. Просечан привредни раст Србију у периоду пре кризе (2017-2019. године) износио је око 3,5% што је мање од просечног раста земаља Централне и Источне Европе (Табела 1). Србија би због мање економске развијености у односу на земље ЦИЕ требало да стално расте за око 1 п.п. брже од њих – што значи да би дугорочна стопа привредног раста Србије требало да буде око 5%. Међутим, стопе привредног раста у Србији нису премашивале 5% још од средина двехиљадитих (а и тада су оствариване уз повећање макроекономских неравнотежа – пре свега спољног дефицита). Стопе раста од 5% и више потребне су Србији да би почела да пристиже у економском развоју и животном стандарду земље ЦИЕ које су јој у томе већ далеко одмакле, нарочито у претходној деценији. Анализе које смо спроводили показују да су за ниске стопе привредног раста Србије најодговорнији фундаментални чиниоци: лош квалитет институција (изражена корупција, низак ниво владавине права), недовољне инвестиције домаћег приватног сектора и недостаци у образовном систему. Друга објашњења – нпр, да је привредни раст Србије у претходном периоду био низак због спровођења фискалне консолидације нису тачна. Конкретно, у посматраном периоду од 2017. до 2019. није спровођена консолидација и утицај фискалне политике на раст БДП-а био је потпуно неутралан.¹ Такође, није тачно ни објашњење да друге земље ЦИЕ имају високе стопе раста зато што су чланице ЕУ и користе њихове фондове (мада приступање ЕУ има неспорно позитиван утицај на раст БДП-а). Већина земаља ЦИЕ имала је релативно високе стопе раста – у складу са својим тадашњим економским развојем – и пре приступања ЕУ, што се у Србији тренутно не дешава.

¹ Примарни суфицит консолидоване државе био је непромењен од 2016. до 2019. године, тако да рестриктивна фискална политика не може да буде оправдање за низак привредни раст. Заправо, држава је у посматраном периоду поправила структуру буџета снажним повећањем издвајања за јавне инвестиције, тако да је могла само позитивно да доприноси оствареном привредном расту.

Табела 1. Раст БДП-а у Србији и земљама ЦИЕ, 2017-2019. године

	2017	2018	2019	просек 2017-2019
ЦИЕ раст БДП-а	4.8	4.3	3.7	4.3
Србија раст БДП-а	2.1	4.5	4.2	3.6
Једнократни ефекти	негативни	позитивни	позитивни	благо позитивни
Опис једнократних ефеката	Суша, пад пољопривреде 11.2 %	Опоравак од суше, раст пољопривреде 15.2%	Турски ток, раст грађевинарства у другој половини 2019. од 46%	-
Процењени утицај на БДП	-0.9 п.п.	+1 п.п.	+0.7 п.п.	+0.25 п.п.
Процењени тренд раста БДП-а (без једнократних чинилаца)	3.0	3.5	3.5	3.3

Извор: анализа Фискалног савета на основу података Еуростата и РЗС-а

За објективну анализу привредног раста Србије потребно је гледати вишегодишњи период. Стопа раста БДП-а коју је Србија остваривала у претходним годинама била је доста нестабилна (Табела 1). На пример, раст БДП-а у 2017. био је 2,1% да би већ у следећој години био преко два пута већи, тј. 4,5%. Главни разлог за овакве осцилације стопе раста БДП-а у претходним годинама биле су велике промене у пољопривредној производњи која има релативно велико учешће у домаћој економији од око 7,5%. Пошто је пољопривреда склона великим (двоцифреним) међугодишњим променама у зависности од сезоне – то често привремено умањује или повећава годишњи раст БДП-а и за 1 п.п. (Табела 1). Међутим у дужем року различите пољопривредне сезоне се поништавају и немају велики утицај на кретање привредне активности. Зато је за објективну анализу трендова раста БДП-а Србије потребно гледати вишегодишњи просек, а не само једну годину или један квартал. У Табели 1 издвојили смо и приказали и једнократне чиниоце који су знатно утицали на раст БДП-а у претходне три године. Кад се ови чиниоци искључе види се да је тренд раста БДП-а у свакој посматраној години заправо био релативно стабилан и близак његовом вишегодишњем просеку од око 3,5%.

У кризној 2020. години Србија ће имати пад БДП-а од око 1,5% што је бољи резултат од других европских земаља. Србија је као и све друге европске економије током 2020. била у кризи, али је остварила боље резултате од већине других земаља. У земљама ЦИЕ очекује се просечан пад БДП-а у 2020. од око 5%, у читавој ЕУ од око 7,5%, док у Србији процењујемо тај пад на око 1.5%. Кључан разлог за мањи пад БДП-а Србије је специфична структура домаће економије која се показала релативно отпорном на здравствену кризу. Наиме, криза је снажно погодила појединачне делатности попут туризма, саобраћаја, производње инвестиционих производа, аутомобилску индустрију – које у 2020. имају дубок пад. Дубок пад тих делатности дешава се и у Србији, али је њихово учешће у привреди Србије знатно мање него у развијенијим европским земљама – па је укупна привреда Србије била много мање погођена тим падом. Криза, међутим, није имала практично никакав утицај на производњу егзистенцијалних производа (пољопривреда, прехранбена, дуванска индустрија, производња кућне хемије). Ове делатности у Србији током 2020. имају раст у просеку од 4-5%, а њихово учешће у домаћој привреди знатно је веће у односу на европски просек и просек земаља ЦИЕ. У уобичајеним временима није добар показатељ то што се Србија толико ослања на производњу егзистенцијалних производа с малом додатом вредношћу (а мало на производњу квалитетнијих производа)

јер указује на недовољну развијеност домаће економије – али сад је то била околност која је заштитила Србију од дубљег пада БДП-а током здравствене кризе.

Процена Министарства финансија да ће БДП Србије у 2020. бити скоро 47 млрд евра прецењује домаћи БДП за најмање 500 млн евра. Полазна основа за израду прогноза БДП-а за наредне године у Фискалној стратегији јесте БДП у 2020. години. Међутим, већ овде постоје први проблеми. Министарство финансија прецењује да ће номинални БДП Србије у 2020. износити 5.517 млрд динара (46,9 млрд евра) што је, узимајући у обзир већ објављене податке за прва три квартала 2020, економски немогуће да се оствари.² Уместо тога, вредност БДП-а Србије у 2020. биће око 1,5% нижа од процене Мфин и износиће испод 46,3 млрд евра. То значи да су и сви фискални индикатори који се рачунају као проценат БДП-а – у Фискалној стратегији приказани економски нешто боље него у стварности. На пример, јавни дуг од 59% БДП (колико Мфин прецењује да ће бити на крају 2020. године) с исправно процењеним БДП-ом био би нешто преко 60% БДП-а. Учешће пензија и плата у јавном сектору у БДП-у такође је у стварности нешто веће него што је приказано у Стратегији и друго.

Главни проблем с проценом номиналног БДП-а у 2020. из Стратегије је у лоше процењеном дефлатору БДП-а на шта је Фискални савет већ упозоравао. У процени номиналног БДП-а из Фискалне стратегије мањи проблем је прогноза да ће реални пад БДП-а у 2020. бити 1%. Заправо та прогноза је врло блиска очекивањима Фискалног савета (наша процена је да ће пад бити око 1,5%). Главни проблем је заправо то што Мфин нереалистично прецењује да ће дефлатор БДП-а у 2020. бити 2,9%. Дефлатор БДП-а требало би да буде близак инфлацији, нарочито узимајући у обзир да је убедљиво највећа компонента расходног БДП-а Србије лична потрошња. То потврђују и званични подаци РЗС-а за прва три квартала 2020. у којима је просечна инфлација била 1,5% а дефлатор БДП-а 1,6%. Дакле, да би се остварила процена Мфин да ће дефлатор БДП-а на нивоу читаве 2020. бити 2,9% (која се користи у Стратегији) било би потребно да он у последњем кварталу износи скоро 7%. Такво кретање дефлатора до краја године економски је немогуће имајући у виду да је међугодишња инфлација у октобру и новембру била 1,8 и 1,7%. На то да је дефлатор БДП-а за 2020. лоше процењен Фискални савет је већ упозоравао у оцени другог ребаланса буџета за 2020. годину (почетком новембра), али и поред препоруке да Мфин коригује своју процену номиналног БДП-а у 2020. наниже то није урађено у Фискалној стратегији.

Прогноза реалног раста БДП-а од 6% у 2021. претерано је оптимистична – раст БДП-а требало је прогноzirати конзервативније. Услед непредвидивог трајања здравствене кризе али и непознатог темпа будућег опоравка светске економије, све прогнозе привредног раста за 2021. тренутно су непоуздане. С тим је начелно сагласна и Фискална стратегија у којој се на самом почетку каже: „Присутне су неизвесности у вези са током и трајањем пандемије, начином и брзином којом ће се привреде опорављати, потребе за додатном помоћи привреди...“. Међутим, уколико је већ препознато да 2021. носи велику неизвесност у погледу економских кретања и у свету и у Србији, остаје нејасно зашто је прогнозирано да ће раст БДП-а Србије у тој години бити 6% и у складу с тим растом планиран буџет. При том, раст БДП-а Србије од 6% *de facto* значи да ће највећи део привреде заправо морати да има раст од око 7%. То је зато што делатности које су у 2020. сачувале

² Наравно увек је могуће да РЗС накнадно ревидира већ објављене податке о БДП-у навише, што се у прошлости дешавало. Међутим, не може се унапред очекивати да ће се званични подаци променити навише у будућности, а с тренутно расположивим информацијама нема основа за процену која се користи у Стратегији да ће номинални БДП у 2020. бити скоро 47 млрд евра.

Србију од дубљег пада производње (пољопривреда, прехранбена индустрија) немају потенцијал за висок раст у 2021, па остатак привреде мора и то да надокнади. Напомињемо да ниједна кредибилна међународна институције не очекује привредни раст Србије од 6% у 2021. години (Табела 2). Дакле, иако је јасно да се тренутно ниједан сценарио у 2021. не може искључити (па ни раст БДП-а од 6%), добра буџетска пракса подразумева да се у времену повећане неизвесности будући раст БДП-а (као и јавни приходи и јавни расходи) планира конзервативно. Ово представља добру праксу јер је далеко лакше прилагодити буџет на боље резултате од очекивања него обратно.

Табела 2. тренутне прогнозе раста БДП-а Србије у 2021. години

	2021
Министарство финансија	6.0
Просек међународних институција	3.9
ММФ	5.0
Европска комисија	4.8
Светска банка	2.9
ЕБРД	3.0

Извор: Мфин, ММФ, Европска комисија, Светска банка, ЕБРД

Ни структура планираног раста БДП-а није у Стратегији добро и конзистентно планирана. У Табели 3 приказали смо прогнозирану структуру раста БДП-а у 2021. из Фискалне стратегије. У Табели се види да је прогнозирано да ће раст БДП-а у 2021. да се ослања на висок раст инвестиција и личне потрошње за које се очекује да расту 13,3 и 5,4% респективно. Први проблем с овом прогнозом је то што се у исто време не очекује велико погоршање нето извоза – заправо очекује се да извоз расте чак и нешто брже од увоза (Табела 3). Оваква структура раста БДП-а тешко је могућа будући да је висок раст личне потрошње и инвестиција сваки пут кад се десио у периоду након 2000. године био испраћен и снажним погоршањем нето извоза – што се сад не очекује. Други проблем с прогнозом структуре раста БДП-а из Стратегије је висок раст инвестиција од преко 13%. Такав раст инвестиција морао би да подразумева снажан раст инвестиција приватног сектора за шта тренутно нема никаквих наговештаја.

Табела 3. планирана структура привредног раста Србије у 2021. години

	2020	2021
БДП	-1.0	6.0
Лична потрошња	-1.9	5.4
Државна потрошња	5.8	0.4
Инвестиције у фиксни капитал	-4.8	13.3
Извоз робе и услуга	-6.9	9.6
Увоз робе и услуга	-6.5	9.3

Извор: Фискална стратегија, Мфин

Сем високог раста јавних инвестиција тешко је могућ снажан раст било ког другог сегмента инвестиционе потрошње у 2021. години. Влада јесте планирала да јавне инвестиције реално порасту у 2021. око 13% што је кредибилно и економски добро повећање. Међутим, јавне инвестиције чине свега четвртину укупних инвестиција. Да би укупне инвестиције имале раст од преко 13% какав се очекује у Стратегији потребно је да толико расту и инвестиције јавних предузећа, инвестиције из иностранства и инвестиције домаћег приватног сектора. Већ кад се пређе на јавна и државна предузећа види се да она неће инвестирати много у 2021. години. Анализе пословања Ер Србије и ЕПС-а које је Фискални савет недавно спровео показују да су ова два предузећа у озбиљним проблемима због чега не могу снажно да повећају инвестиције. Мало је вероватно да су и друга државна предузећа у бољем стању. Затим, не може се рачунати ни на стране директне инвестиције (СДИ). Пад СДИ у 2020. ће бити око 20%, а у неизвесној 2021. тешко је очекивати њихов брз опоравак тј. снажан раст какав се имплицитно планира Стратегијом. На крају, инвестиције домаћег приватног сектора никад нису биле велике и мало је вероватно да ће нешто да се промени у наредној години – тим пре што ће домаћа предузећа током 2021. морати да враћају и одложене пореске обавезе. Да би домаћа предузећа почела више да инвестирају држава мора да уреди амбијент за то, пре свега да унапреди ниво владавине права и смањи корупцију. А стање у овим областима у Србији се по оценама релевантних међународних институција погоршава.

С тренутно расположивим подацима опрезна прогноза раста БДП-а у 2021. била би 3-4% уместо 6%. Као што смо истакли, сада је немогуће поуздано прогнозировать раст БДП-а Србије у 2021. години. Међутим, тренутно расположиви подаци пре указују да ће тај раст износити између 3 и 4% него 6% колико прогнозира Влада. У првом кварталу 2021. може се очекивати благи међугодишњи пад БДП-а. С таквим трендовима се улази у наредну годину, а резултати у првом кварталу ће се и даље поредити са релативно добрим резултатима из првог квартала 2020, пре ескалације кризе. Након тога, раст БДП-а у другом кварталу 2021. биће највероватније доста висок, преко 5% – јер ће се резултати из тог квартала поредити са периодом из 2020. у ком је трајало ванредно стање кад је привреда имала пад од 6,3%. Дакле, раст БДП-а у првој половини 2021. могао би бити нешто мањи од 3%. Шта ће се дешавати даље, кад се очекује потпуна стабилизација епидемиолошке ситуација, за сад је непознаница. Могуће је да ће међугодишњи раст БДП-а у другој половини 2021. бити око 5% што би онда резултирало укупним растом БДП-а у 2021. од 3-4%. Оцењујемо зато да би управо ово била добра и довољно опрезна прогноза за раст БДП-а у наредној години.

У средњем року прогнозира се раст БДП-а од 4% што није потпуно извесно, али је у границама реалистичних очекивања. Као што смо већ истакли средњорочни привредни раст Србије непосредно пре здравствене кризе износио је око 3,5%. У Стратегији је прогнозирано да ће се раст БДП-а у 2022. и 2023. приближно вратити на тај тренд, односно да ће благо убрзати у односу на њега на 4%. Ово није потпуно извесно да ће се десити, али је блиско већ достигнутим резултатима и самим тим и достижно. Напомињемо, међутим, да је очекивани раст БДП-а од 4% и даље за 1 п.п. нижи од потенцијала домаће економије, тј. од стопе привредног раста којом би Србија требало да расте у дугом року (узимајући у обзир њену недовољну привредну развијеност).

Није било већег умањења укупног броја запослених током 2020. године. Подаци о кретању укупне запослености током 2020. године из Анкете о радној снази показују да је укупна запосленост у прва три квартала имала минималан пад од 0,1% у односу на исти

период претходне године (Табела 4). Укупан пад запослености у 2020. биће највероватније незнатно лошији од овог резултата будући да су до краја године вероватна мања погоршања. Два су главна разлога за мали пад запослености у Србији у 2020. години. Први је то што ни привредни пад Србије у 2020. није био велики. С падом БДП-а од око 1,5% за очекивати је да у земљи попут Србије пад запослености буде око 0,5% што је блиско до сада оствареним резултатима. Сличне релације током 2020. важе и у другим земљама у којима се очекује пад БДП-а од око 5%, а међугодишњи пад запослености у прва три квартала износи 1,7%. Други разлог за релативно мали пад запослености у Србији је исплата издашне буџетске помоћи за очување радних места. Због тога током 2020. уопште није дошло до умањења укупне формалне запослености (где је могла да се користи помоћ државе) већ само неформалне запослености која није била обухваћена мерама (Табела 4). Иако се у јавности често истиче као велики успех умањење стопе незапослености која ће у 2020. бити вероватно испод 9% (у односу на 10,4% из 2019. године) – овај податак заправо нема претерани аналитички значај. Једини разлог за умањење стопе незапослености у 2020. је смањење броја радно активног становништва, пошто већи број људи без посла током кризе и не тражи посао. Умањење стопе незапослености био би економски позитиван тренд да је до њега дошло услед раста запослености, што се није десило.

Табела 4. Србија: кретање запослености током 2020. године

	2020			
	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Q1-Q3</i>
Укупна запосленост	2.4	-2.5	-0.1	-0.1
Формална запосленост	3.5	2.6	1.7	2.6
Неформална запосленост	-3.1	-23.5	-7.8	-11.9
Раст БДП-а	5.2	-6.3	-1.4	-0.9
Еластичитет запослености	0.5	0.4	0.1	0.1
Стопа незапослености	9.7	7.3	9.0	8.7

Раст зарада је успорио током 2020. али само у приватном сектору. Реални раст плата у првих десет месеци 2020. у односу на исти период претходне године износио је 7,7%. То значи да плате и у 2020. још увек имају релативно висок раст. Међутим, требало би имати у виду да се промена привредне активности преноси са одређеним кашњењем на кретање зарада. Аналитички су зато важна два тренда у кретању зарада у 2020. години. Први, да у 2020. долази до њиховог постепеног успоравања у односу на 2019. кад је реални раст зарада износио 9%. Други важан тренд је да је до успоравања раста зарада дошло само у приватном сектору, док је раст плата у јавном сектору у 2020. заправо бржи него у 2019. години. Реални раст плата у јавном сектору првих десет месеци 2020. износио је 9,5%, док је у приватном био 7,1% (у 2019. су и јавни и приватни сектор имали приближно идентично реално повећање зарада од око 9%). Тако се у 2020. наставља повећавање неравнотеже у висини плата јавног у односу на приватни сектор, која се не може објаснити нешто бољом квалификационом структуром запослених у јавном сектору.

Стратегијом су начелно добро планирана кретања на тржишту рада у 2021. и у средњем року. Непосредне пројекције кретања зарада и запослености у наредним годинама нису дате у Стратегији. Међутим, на основу планираног кретања доприноса посредно се може закључити да се у 2021. очекује номинално повећање масе зарада (плате помножене с бројем запослених) за скоро 5%. Иако су и прогнозе кретања на тржишту рада у 2021.

тренутно неизвесне, ово начелно делује као добра пројекција. Наиме, наша очекивања су да ће запосленост да стагнира или има благи пад у 2021, а да ће плате наставити да успоравају раст што би дало резултат у 2021. сличан оном који се очекује у Стратегији. Што се запослености тиче, очекујемо њено смањење почетком године јер ће привредна активност вероватно још увек имати пад, а почетком 2021. истиче и обавеза предузећа која су добила државну помоћ да не отпуштају запослене. У наставку године вероватно ће доћи тек до благог опоравка запослености јер ће бити потребно неко време да се очекивани опоравак привреде у пуној мери пренесе на раст броја запослених. Дакле, процена Министарства финансија да ће маса зарада у 2021. да порасте скоро 5% практично се своди само на раст зарада, пошто очекујемо да ће запосленост у 2021. бити блиска оној у 2020. години. Претпоставка о номиналном расту зарада од око 5% делује начелно добро пошто уз садашњи тренд успоравања раста зарада у приватном сектору знамо да ће плате у јавном сектору да се повећају за око 5%, а да је минимална зарада у 2021. повећана за 6.6%. У средњем року Стратегија предвиђа да маса зарада расте нешто спорије од раста привреде будући да је планирано да се учешће доприноса у БДП-у благо смањује – што је адекватна прогноза.

Реалистично је планирано да просечна инфлација у 2021. буде 2%, а у средњем року да постепено убрзава до 3%. Просечна инфлација у првих 11 месеци 2020. износила је 1,6% и највероватније ће управо то бити и њен резултат на нивоу читаве године. То је веома ниска инфлација за Србију, на доњој граници циљног коридора НБС (који износи $3 \pm 1,5\%$) и последица је дезинфлаторног деловања умањења домаће тражње услед здравствене кризе и оштрог пада цене нафте на светском тржишту. Ти чиниоци у потпуности су компензовали инфлаторни утицај експанзивне фискалне и монетарне политике које су (оправдано) вођене током 2020. године. У првој половини 2021. очекујемо да ће се наставити релативно снажан утицај дезинфлаторних чинилаца на раст цена будући да је мало вероватно да ће епидемија да се стави под пуну контролу. С друге стране инфлаторно ће деловати најављено повећање цене струје, акцизних производа и неких административних цена (нпр. Такса за јавни сервис). У другој половини године ефекат ових једнократних повећања постепено ће се исцрпљивати, али би могло да дође до одређеног убрзања тржишне инфлација услед очекиваног опоравка домаће тражње (а вероватно ће и цена нафте да порасте). Узимајући све наведено у обзир, релативно ниска просечна инфлација од око 2% врло је вероватна у наредној години што Фискална стратегија исправно препознаје. Оно што је такође важно истаћи је то да је инфлација тренутно под пуном контролом НБС која има на располагању довољно инструмената монетарне политике да њом добро управља. То значи да су све планиране прогнозе просечне инфлација из Фискалне стратегије (не само од 2% у 2021, већ и од 2,2% у 2022. и 3% у 2023. години) под контролом НБС и самим тим и оствариве.

Платнобилансна кретања поново су планирана претерано оптимистично у средњем року, па је мало вероватно да ће се остварити. Прогноза која се понавља у свакој Фискалној стратегији још од 2014. а не остварује се, јесте побољшање (смањење) дефицита текућег рачуна платног биланса. Први пут од 2014. та прогноза се заиста остварила управо у овој, 2020. години, али то се десило због утицаја здравствене кризе на умањење извоза и увоза, а не усред брзог раста извоза како је иницијално било планирано. У новој Стратегији једина промена је то што се у кратком року, у 2021. очекује благо

погоршање текућег дефицита што је реалистична прогноза.³ Међутим, у средњем року, исто као у претходним Стратегијама, поново се планира постепено уравнотежавање текућег дефицита платног биланса – што није кредибилно. Побољшање текућег дефицита платног биланса не може да се деси само од себе, без промена у фискалној у монетарној политици. Пошто нема наговештаја да би се то могло десити у наредним годинама, нема основа ни за очекивање из Фискалне стратегије да ће доћи до приметног побољшања у спољнотрговинској размени Србије у средњем року.

³ Заправо ни прогноза благог погоршања текућег дефицита у 2021. не би била добра уколико би се у 2021. заиста остварио реални раст инвестиција од 13,3% и личне потрошње од 5,4% што је планирано истом Стратегијом. У том случају повећање текућег дефицита у 2021. било би веће од изнетих прогноза. Међутим, већ смо показали да је двоцифрен раст инвестиција у 2021. мало вероватан тако да је заправо прогноза о умереном повећању текућег дефицита у 2021. каква се планира Стратегијом реалистична.

3. ОЦЕНА РАСХОДА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА ПЕРИОД 2021-2023. ГОДИНА

Контрола државних расхода за запослене биће кључна полука за планирано смањење дефицита у средњем року. Плановима из Стратегије предвиђено је осетно умањење јавне потрошње – са рекордних 49,2% БДП-а у 2020. на 40,8% БДП-а у 2023. години. Расходи се највећим делом смањују аутоматски, истеком анти-кризног пакета, услед чега ће субвенције, буџетске позајмице и набавке робе и услуга бити смањени за преко 6 п.п. БДП-а у збиру. Уз то, након наглог скока у 2020. трошкови камата опадају (за 0,4 п.п. БДП), као последица планираног смањења фискалног дефицита и јавног дуга. Када из анализе искључимо ове привремене чиниоце, закључујемо да се највеће трајно умањење планира на издвајањима за запослене. Стратегијом је пројектовано смањење масе плата са 10,4% БДП-а у 2020. на 9,6% БДП-а у 2023. години, што је пад од 0,8 п.п. БДП. Другим речима, Влада планира да у наредне три године плате у државном сектору увећава спорије од раста привредне активности што је исправно опредељење, будући да ћемо 2020. годину завршити с неодрживо високим буџетским издвајањима за ове намене. Циљани ниво од 9,6% БДП-а је одговарајући за Србију и потребно га је достићи не само зато што је буџетски одговоран (не представља претњу по јавне финансије) већ и због тога што запосленима омогућава предвидљивост будућих примања уз благи раст куповне моћи. Пошто су зараде, уз пензије, највећи буџетски расход а уједно и најважније сидро економске политике, кључно за фискалну стабилност биће да се Влада у наредне три године заиста придржава планиране и описане динамике. То, међутим, у предстојећем периоду пуном неизвесности неће бити нимало лак задатак. При томе, уз ограничење раста укупне масе зарада једнако је важно како ће се управљати компонентама од којих она зависи – бројем запослених и (просечним) зарадама, што је проблем који у Стратегији није адекватно адресиран.

Влада ни у повољнијим околностима није успевала да задржи масу зарада унутар средњорочног лимита из Стратегије, а још је теже очекивати да ће то урадити у периоду који следи. Поменули смо да је циљани ниво укупних издатака за запослене у државном сектору добро одмерен. Међутим, средњорочни планови ових расхода који се износе у Фискалној стратегији одавно не представљају кредибилну планску величину и нема никакве гаранције да се та пракса и овога пута неће поновити. Плате су, наиме, континуирано пробијале средњорочне лимите у периоду 2016-2019. иако су тада владале прилично повољне околности. Јавне финансије, подсећамо, биле су у мирнијим водама (буџет у просеку био готово избалансиран), а привреду нису потресали већи екстерни шокови. С друге стране, Владани у тим условима није успела да одржи масу зарада у јавном сектору у оквирима трогодишњих циљева – пробијање је у просеку износило 0,6 п.п. БДП-а (Табела 5). Кључни разлог лежи у томе што плате нису системски уређене па њихово кретање није повезано с објективним економским параметрима, већ је Влада сваке године дискреционо опредељивала секторске повишице и бонусе. У период који покрива нова Стратегија (2021-2023) улазимо без механизма који би, као у случају пензија, плате у јавном сектору аутоматски враћао ка одрживом нивоу након што га оне премаше. Изазови који су пред Владом овога пута далеко су већи од оних с којим се до недавно суочавала – пандемија није близу завршетка, нека ограничења кретања и пословања су и даље на снази, а брзина опоравка привреде даље је под знаком питања. Поменимо да уколико привредни раст буде нижи од оптимистичног с којим је Влада кројила планове, трошак зарада у БДП-у већ у 2021. премаше лимит из Стратегије, док би ново погоршање епидемиолошке ситуације

повећало притисак да се плате медицинским радницима или неким другим групама (нпр. сектору безбедности) поново увећају. На крају, на Влади је да коначно заврши одавно започети процес увођења платних разреда и реформе запослености што су чиниоци од којих се може очекивати да донесу нове и непланиране трошкове који нису интегрисани у средњорочни фискални оквир.

Табела 5. Маса зарада у државном сектору – средњорочни планови и остварење

	2016.	2017.	2018.	2019.
Средњорочни циљ из Фискалне стратегије	8,5%	8,6%	8,3%	9,2%
Остварење	9,2%	9,0%	9,2%	9,5%
Одступање (остварење - план)	0,7%	0,4%	0,9%	0,3%
Просечно годишње одступање од средњорочног циља	0,6%			

На помена: Средњорочни циљеви представљају трогодишњи циљ из одговарајуће фискалне стратегије (на пример, за средњорочни циљ 2016. узет је износ који је Влада предвидела у Стратегији за 2014. са пројекцијама за 2015. и 2016. годину, за циљ у 2017. износ из Стратегије за 2015. са пројекцијама за 2016. и 2017. годину итд).

Зараде у државном сектору су снажно увећане у 2020, а сада се најављују додатне повишице за војску у 2021. што подрива кредибилитет средњорочних пројекција изнетих у Стратегији. Да је у кризним временима још теже очекивати чвршћу контролу плата показују недавне одлуке Владе о новим секторским повишицама. Од априла текуће године зараде медицинских радника увећане су трајно за 10%, а њихове зараде ће у 2021. бити повећане за још 5%. Повишице ће у 2021. добити и остали запослени у државном сектору и то од јануара 3,5%, а онда од априла додатних 1,5%. Кумулативно реално повећање масе плата у општој држави у 2020. и 2021. износиће скоро 13% (номинални раст од преко 11% у 2020. и 4,6% у 2021. години), што значи да ће плате буџетских корисника у ове две године расти преко два пута брже од привредне активности одакле се тај раст финансира. Проблем с платама у јавном сектору није само то што претерано оптерећују јавне финансије, већ и то што су осетно веће него у приватном сектору (Оквир 1). Маса зарада ће већ у 2020. износити 10,4% БДП-а и пробиће одрживи ниво од 9,5% БДП-а достигнут годину дана раније. Додатно забрињава, међутим, то што се у јавности већ сада чују најаве о новом повећању плата у 2021. за војску – додатних 10% преко свих увећања која су ушла у фискални оквир. Ову одлуку прати неколико проблема: 1) повећање није нашло место у буџету за 2021. ни у Фискалној стратегији 2021-2023. што су формални фискални планови којима легитимитет даје Скупштина; 2) остаје нејасно зашто би војска добила највеће релативно повећање (веће нпр. од медицинског особља које је највише укључено у борбу са пандемијом), тим пре што су запослени у овом сектору годинама уназад међу најплаћенијима у државном сектору; 3) није разјашњено да ли ће повишице бити диференциране по занимањима или ће сви радници у сектору одбране, без обзира на тежину посла, добити исто процентуално повећање? Уколико држава заиста одлучи да мимо свих постојећих планова додатно увећа зараде у војсци, лимит за зараде ће већ у наредној години бити пробијен, чиме се обесмишљава основна функција Стратегије као средњорочног фискалног сидра.

Оквир 1. Разлика у зарадама у јавном у односу на приватни сектор

Зараде у јавном сектору су и пре кризе биле веће него у приватном сектору. Ова разлика је у септембру 2020. премашила 20%, а очекујемо да у наредном периоду додатно нарасте. Јаз у зарадама у корист јавног сектора остаје висок чак и након корекције за разлике у карактеристикама радника као што су ниво образовања, радно искуство, занимање и тип радног односа. Према релевантним истраживањима на микро подацима,⁴ *коригована премија* на зараду у јавном сектору Србије 2015. износила је готово 13%, при чему у државном сектору скоро 8% а у јавним предузећима преко 17%. Најпростије речено, то значи да је идентичан посао у јавном сектору био плаћен за 13% више него у приватном сектору. Тај јаз се до данас додатно увећао, будући да су према нашим прорачунима у периоду од 2015. до данас зараде у државном сектору расле нешто брже него у приватном. Други важан закључак који проистиче из поменутог истраживања – а који открива структурне слабости постојећег система – јесте то да је премија зарада у државном сектору најизраженија на ниским зарадама, а најнижа на највишим. То значи да тренутни систем генерише компресију зарада која је изразито неповољна за најквалификованије кадрове, а која с друге стране фаворизује запослене на најједноставнијим занимањима.

Када се подвуче црта, јасно је да је јавни сектор пре кризе био у далеко бољем положају у односу на приватни, па је током кризе требало предузети мере које би спречиле да се затечени диспаритети додатно снажно повећају. Због тога смо након избијања пандемије и препоручивали Влади да је оправдано да део терета кризе поднесе и јавни сектор, тј. да се у 2020. и 2021. избегну нова трајна и неодржива увећања зарада у буџетском сектору.⁵ Солидарност јавног са приватним сектором била је оправдана и због тога што је сигурност посла далеко већа у јавном него у приватном сектору који у основи финансира јавни.

Већи и материјално значајнији ризик да маса зарада пробије лимите из Стратегије потиче од превише оптимистичне пројекције привредног раста. Према пројекцијама из Стратегије, већ у наредној години долази до опадања трошкова за запослене у јавном сектору – са 10,4% у 2020. на 9,8% БДП-а у 2021. години. Овај план остварив је једино под условом да номинални привредни раст у 2020. заиста буде 1,9%, односно 8,7% у 2021. години, као што Влада очекује. Наше пројекције су, међутим, далеко мање оптимистичне о чему смо детаљније писали у поглављу 2: очекујемо да БДП у 2020. номинално порасте за 0,5%, односно највише 6% у 2021. години. Уколико се наше пројекције остваре, фонд плата у општој држави би у 2021. износио 10,4% БДП-а и био би за 0,6 п.п. већи од лимита из Стратегије за ту годину. Ово је још један разлог због ког је испрва требало ићи са скромнијим повишицама за запослене у јавном сектору, јер би се на тај начин обезбедило да евентуално погоршање привредних кретања не оптерети превише буџетске расходе за зараде.

⁴ Вла дисављевић, М. и Нојковић, А. (2018), Фискална консолидација и премија зарада јавног сектора у Србији: оцене добијене применом метода упаривања и квантилне регресије.

⁵ Најбоље решење за 2020. годину било је да се медицинским радницима и делу запослених у војсци доделе привремене бонуси док трају пандемијом изазване ванредне околности (а не трајне повишице), а да након тога у 2021. повећање зарада у читавом јавном сектору буде највише до стопе инфлације од 2%. Тим пре што се већ за 2022. планира увођење нових платних разреда које би требало трајно да реши неусклађености у постојећем систему зарада.

План зарада опште државе не можемо сматрати кредибилним ни док експлицитно не укључи реформу платних разреда. Крупна појава која директно утиче на масу зарада – а која је у Стратегији само начелно поменута – јесте увођење јединствених платних разреда. Осим декларативног опредељења Владе за ову реформу („требало би да почне током 2022. године“) Фискална стратегија 2021-2023 не даје квантификацију нити прецизну временску одредницу на основу којих би се могло оценити када ће се и у ком износу ове законске измене прелити на фонд плата. Емпиријске анализе и искуства других земаља показују да увођење новог система зарада – уколико успостави правичније паритете и довољно широк распон између најнижих и највиших плата – нужно доводи до повећања укупних трошкова рада у државном сектору. Планови из Стратегије, с друге стране, показују да су средњорочни лимити зарада арбитарно пројектовани након 2021. године (просечно међугодишње повећање од 4,6%) и да нису узети у обзир потенцијални ефекти предстојеће реформе. Овакав, исувише општи и недоречен приступ, сретали смо и у ранијим Фискалним стратегијама, што је по правилу доносило само нова одлагања. Остаје, стога, и овога пута непознато колико ће износити основица за обрачун зарада, када ће бити завршена матрица коефицијената за вредновање радних места, да ли ће неки делови јавног сектора остати изван једнообразне регулативе и слично. Уз све то, за поједине сегменте још увек нису ни предложени секторски закони (нпр. за носиоце јавних функција), па остаје непознато колики ће бити распон између минималне и максималне зараде у државном сектору. За друге се, пак, мимо заједничке регулативе усвајају секторски прописи који у потпуности одударују од принципа дефинисаних у кровном закону.⁶

Фискална стратегија би као најважнији средњорочни документ морала да пружи више информација о елементима увођења платних разреда. Проблемима у систему зарада у државном сектору Србије бавили смо се више пута у претходних неколико година, а сада укратко подсећамо на основне параметре за које сматрамо да су морали да нађу место у Фискалној стратегији 2021-2023. Економски је оправдано да основица за обрачун зарада не буде драстично нижа од минималне зараде јер би то значило наставак компресије зарада која и данас постоји (ради се, подсећамо, о малој разлици између виших и нижих плата, тј. вредновању најсложенијих у односу на најједноставније послове). Такође, потребно је да држава истраје на пуном обухвату јавног сектора – сегменти као што су безбедносне службе (Министарство одбране и МУП) морају да буду укључени у јединствени систем, а радна места у оквиру њих вреднована у духу прописа који важи за читав буџетски сектор што је пракса у другим земљама с којима смо поредили Србију (Словенија, Румунија). То значи да административни и други послови општинских карактеристика (рачуновође, правници) који су исти у читавом државном сектору морају да буду вредновани на исти начин без обзира на припадност институцији, док би за јединице с већом изложеношћу опасностима и ризицима требало – у оквиру заједничке регулативе а не издвојених секторских прописа – дефинисати додатак на основну зараду у складу са сложеностју посла. Имајући у виду средњорочне циљеве у погледу висине зарада и нивоа фискалног дефицита, систем би требало дизајнирати тако да омогући достизање правичних паритета кроз неколико година. Испуњавање свих потребних услова (основица блиска

⁶ Уредбом о платама полицијских службеника из 2018. године (последње измене усвојене 2020) предвиђено је да коефицијенти зарада полицијских службеника узимају вредност из интервала 0,657-5,628 (распон 1:8,6) упркос томе што је кровним законом о систему плата у јавном сектору који би требало да важи за све сегменте предвиђено да се коефицијенти крећу у интервалу 1,11-8,35 (распон 1:7,5).

минималној заради, довољно широк распон коефицијената, пун обухват) у једној години би буџету наметнуо огромне трошкове о чему би требало водити рачуна.

Стратегијом се предвиђа увођење централног регистра запослених до 2023, али те најаве ни овога пута не делују уверљиво. Према наводима из Стратегије, израда електронског регистра запослених у јавном сектору је у току и завршетак се очекује „до 2023. године“. Сматрамо да је то корак у позитивном правцу будући да прошлогодишња Фискална стратегија уопште није препознала потребу за увођењем ове важне евиденције. Фискални савет снажно подржава идеју о увођењу јавног регистра запослених јер је његово оспособљавање основни предуслов да Скупштина, шира и стручна јавност стекну увид у унутарсекторске и међусекторске разлике у зарадама. То је, уосталом, било једна од наших главних препорука коју смо изнели приликом објављивања прве детаљне студије о зарадама у државном сектору. Поставља се питање, међутим, зашто се на увођење регистра након свих ранијих померања рокова чека још две додатне године (до 2023), тим пре што је према последњим најавама званичника још у септембру 2018. читав процес био при крају. Владине планове из Стратегије за 2021-2023. не можемо сматрати кредибилним без обзира на то што је и овога пута остављен прилично широк рок за имплементацију, пошто је, на сличан начин, још у Фискалној стратегији за 2015. годину истицано да је „процес при крају“, а у међувремену се ништа није догодило.

Реформа система зарада морала би да буде праћена променом у управљању бројем запослених, што Стратегија тек делимично адресира. За разлику од реформе платних разреда чије детаље Стратегија уопште не помиње, управљању бројем запослених посвећена је већа пажња. Влада у овом документу први пут објашњава начин на који жели да спроведе дуго најављивани прелазак на флексибилније запошљавање. Наводи се да „је постојеће решење потребно заменити новим, где би се кадровима управљало на нивоу сваке организације и то на средњи рок и у складу с буџетским ограничењима“. Постојеће решење је забрана запошљавања која је на снази од 2013. године, а чије ће укидање бити спроведено кроз две фазе. Током прве фазе ће се задржати одређени степен централизованог управљања, а друга подразумева потпуни прелазак на управљање кадровским плановима појединачних институција. У Стратегији се детаљније описује само прва фаза: планирано је да траје од 2021. до краја 2023. године, када је корисницима јавних средстава омогућено да ангажују нова лица до нивоа од 70% оних који су напустили службу у претходној години, док је дозвола Владе потребна ако број новозапослених прелази 70%. Ригидни механизми контроле запошљавања овим се ублажавају (подсећамо, до сада је за свако попуњавање упражњеног радног места тражена сагласност), што ипак не значи да ће корисници моћи потпуно слободно да воде кадровску политику. На снази остаје неколико ограничења услед којих се у наредној години, вероватно у читавом средњорочном периоду, судећи по постојећим плановима у најбољем случају може очекивати тек задржавање постојећег броја запослених. Конкретно, у Стратегији се наводи да ће лимит броја запослених надаље бити одређиван на основу нивоа из 2020. године, а у изменама Закона у буџетском систему унапред опредељеном масом зарада.⁷ Иако ће се на тај начин осигурати да се број запослених не повећа нагло и не отргне контроли, негативне последице огледаће се у задржавању лошег распореда радника по ресорима и појединачним институцијама.

⁷ У складу с овим на челима прављен је и буџет за 2021. годину будући да се пројектовани раст фонда плата може у потпуности објаснити повећањем плата постојећим радницима.

Неколико важних државних система наставиће да функционише с мањком радне снаге. Од децембра 2013, када је уведена забрана запошљавања, до децембра 2019. године запосленост у државном сектору смањена је за 29.000 људи, тј. за око 6%.⁸ Због тога државни сектор Србије текућу кризу не само да није дочекао с превеликим бројем запослених, већ солидно испод просека земаља Централне и Источне Европе. Упоредне анализе показују да у Србији у секторима у којима је држава доминантни пружалац услуга⁹ ради мање од 7 људи на 100 становника, док у ЦИЕ 8 радника на 100 становника у просеку. Да су у неким деловима јавног сектора Србије непосредно пре кризе постојали мањкови уједно потврђују подаци из домаћих извора. Поредeћи максимално дозвољени број радника на неодређено у државном сектору (важио до децембра 2019. године) са бројем стварно запослених идентификовали смо неколико важних сегмената који су имали мањак стално запосленог кадра, што су делимично надомешћивали привременим ангажовањем радне снаге. Појединачно највеће мањкове уочили смо у здравству (преко 5.000 људи), следе Пореска и Царинска управа (преко 2.500 људи у збиру), републичке инспекцијске службе (између 1.000 и 1.500 људи), просвета (око 1.000 људи) и службе за управљање ЕУ фондовима (преко 500 људи). Напомињемо, овде се ради о процени ургентних мањкова стално запослених и врло лако се може испоставити да би нове систематизације указале на постојање још израженијег кадровског дефицита у поменутиим сегментима. Истовремено, на крају 2019. постојале су и неке уже јединице с вишком радника, нпр. у одређеним општинама и градовима. Последњи подаци показују да је од марта 2020. број запослених у државном сектору благо увећан (за 2.300 људи закључно са септембром¹⁰) што је изазвано искључиво кадровским оснаживањем здравства због борбе са пандемијом. Ново запошљавање у здравству било је неопходно али и даље не решава у потпуности проблем мањка медицинског особља.¹¹ Друге важне службе попут Пореске управе, инспекција, школа и сл. остале су практично на истом нивоу с којим су завршиле 2019. што значи да су ће наставити да функционишу с мањком стручног кадра.

Иако Стратегија то не предвиђа, у наредних годину дана требало би изградити прецизне планове броја и структуре запослених у складу с потребама државе. Након ублажавања забране запошљавања, а пре њеног потпуног укидања, потребно је у што краћем року систем увести у трајно одрживо стање које би подразумевало да се кадровима поново управља коришћењем основних алата – систематизација и кадровских планова појединачних државних институција. Да би тај систем профункционисао у пракси, потребно је да се ови акти ураде на основу детаљних функционалних анализа потребног броја и квалификација запослених за све сегменте опште државе. Ова важна активности најављује се на сваких неколико године у последње две деценије (последњи пут усвајањем Стратегије реформе јавне управе 2014. године) али до данашњег дана није спроведена до

⁸ Радници са сталним радним односом и запослени по уговору о раду на одређено време. То су у основи радници којима се зарада исплаћује са конта *Расходи за запослене*. Највећи број људи напустио је сектор здравства (више од 11.000 људи), следе безбедносне службе (преко 7.000 људи, претежно из полиције) и просвета (преко 4.000 радника мерено еквивалентом пуног радног времена).

⁹ У складу с устаљеном међународном праксом, државни сектор апроксимирани смо запосленошћу у три сектора према *НАСЕ* класификацији у којима држава има статус доминантног пружаоца услуга: Државна управа, одбрана и обавезно социјално осигурање (*О*), Образовање (*Р*) и Здравствена и социјална заштита (*Q*).

¹⁰ Број стално запослених повећан за 4.500 људи, број радника на одређено смањен за скоро 2.200.

¹¹ Илустрације ради, КЦ Србије као појединачно највећа здравствена установа на крају септембра 2020. има мањак стално запослених од скоро 700 људи (9% укупног броја систематизованих радника), КЦ Војводина мањак од преко 230 стално запослених (7,5% систематизованих радника) и тако даље.

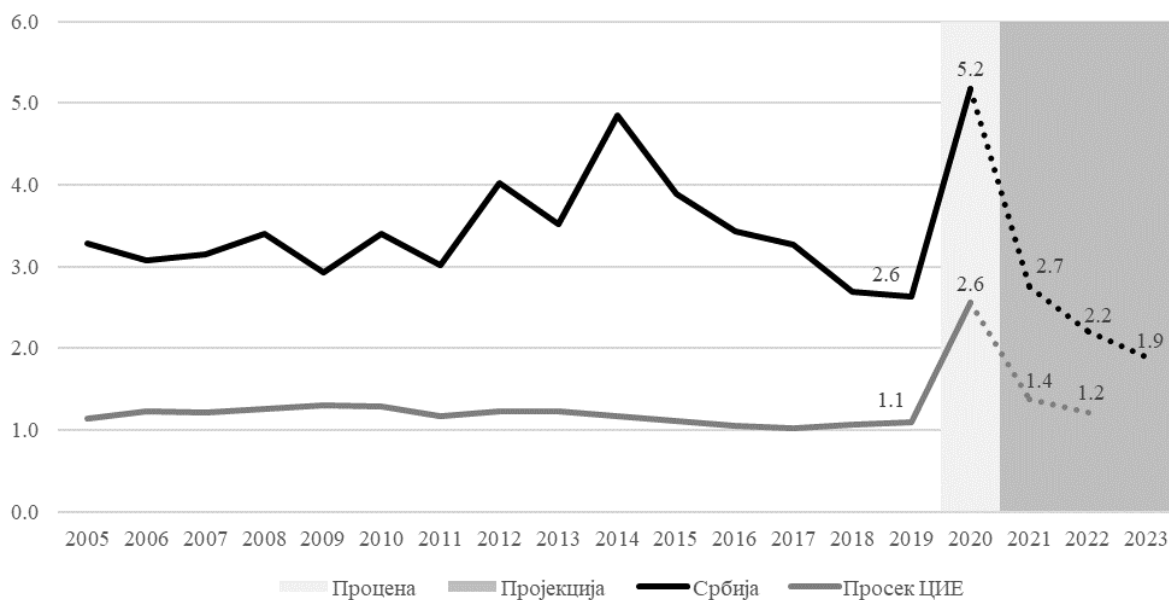
краја.¹² Следећа (2021) година зато ће бити кључна да се све те анализе заврше, јер управљање бројем запослених у општој држави не може да почива на садашњим провизорним плановима који се одређују ретроактивно у односу на претходну календарску годину – баш као што није могла да почива ни на систему забране запошљавања у периоду након окончања фискалне консолидације.

¹² Последњи документи који имају форму функционалних анализа урадила је Светска банка на подацима за 2015. годину. Ове анализе су општег карактера, будући да су секторски закључци, суштински, сведени на указивање на генералне проблеме који су дуго познати. Као такве, ове анализе могу се третирати као полазна основа за дубља истраживања, али не и као носећи реформски документи. Тако су, рецимо, главне препоруке за сектор образовања: „извршити консолидацију мреже школа где је могуће“, „повећати административну продуктивност (кроз редуковање процедура) и проценити изводљивост консолидације администрације у мањим школама...“ (извор: World Bank (2017), Invest in Education Early, Smartly and For All, стр. 41). За сектор здравства у одељку препорука указује се на потребу да се „изврши процена људских капацитета, с фокусом на: i) политику, регулаторни оквир и планирање, ii) менаџмент и управљање перформансама, и iii) мониторинг и евалуацију” (извор: World Bank (2017), Delivering Health Services Efficiently for Serbian People, стр. 52). Сличне формулације срећу се и за остале сегменте (социјалну заштиту, Пореску управу, централну државну администрацију).

4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ СМАЊЕЊА СУБВЕНЦИЈА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА ПЕРИОД 2021-2023. ГОДИНА

У средњем року планирано је осетно смањење субвенција и других видова државне помоћи, чак и испод преткризног нивоа. Фискалном стратегијом за наредни трогодишњи период планира се осетан пад издвајања за субвенције и друге видове помоћи предузећима у државном власништву (гаранције и буџетске позајмице). Заједно посматрано, ти издаци су због ванредне исплате анти-кризног пакета подршке привреди и становништву у 2020. години подигнути на рекордно високих 5,2% БДП-а. Држава сада планира њихово снажно умањење – до нивоа од 1,9% БДП-а на крају 2023, што је солидно испод нивоа с којим смо дочекали текућу кризу. Опредељење Владе да ове расходе смањи и сведе на прихватљивији ниво је добро и Фискални савет га снажно подржава. Годинама уназад Србија за субвенције издваја скоро три пута виши него упоредиве земље ЦИЕ – 3,4% БДП-а у Србији наспрам 1,2% БДП-а у ЦИЕ (просек 2005-2019) – па би достизање циљаног нивоа осетно смањило структурни јаз из претходних година (Графикон 1). Ипак, историјски посматрано, Влада ове расходе од 2005. никад није успела да спусти на тако низак ниво (најнижи били 2019. године када су износили 2,6% БДП-а, што је за скоро 40% изнад новог средњорочног циља) па смо у Стратегији 2021-2023. покушали да пронађемо које то политике Влада планира да спроведе у наредне три године да би заиста и остварила оно што јој никада раније није пошло за руком.

Графикон 1. Србија и ЦИЕ: субвенције опште државе, %БДП-а



Извор: за Србију подаци Министарства финансија, АМЕСО за земље ЦИЕ

Напомена: У укупан износ државне помоћи, осим субвенција, укључени су и други видови подршке као што су буџетске позајмице и активирани гаранције. Пројекција за Србију односи се на период 2021-2023 док за земље ЦИЕ подразумева период 2021-2022.

Средњорочни циљ субвенција не можемо сматрати уверљивим пошто није заснован на свим потребним реформама. Субвенције ће највећим делом да се смање пошто у периоду 2021-2023. у буџету нема простора за нови обиман пакет подршке привреди и становништву какав је исплаћен 2020. године (ванредни раст за 2,4% БДП-а) –

нити је он у Стратегији планиран. Када из укупног смањења субвенција искључимо утицај тих привремених чинилаца, закључујемо да би износ ових расхода на крају 2023. требало да износи 2,7% БДП-а. Међутим, као што је већ поменуто, Стратегијом се не планира спуштање на овај ниво, него умањење за додатних 0,8 п.п. БДП-а како би се достигао средњорочни циљ од 1,9% БДП-а. Овако значајан пад отвара питање начина на који се планира његово спровођење, будући да нису све субвенције непожељне нити их по сваку цену треба смањивати. Део ових давања је унапред одређен и вероватно га ни не би требало додатно умањивати – реч је пре свега о пољопривредним субвенцијама за шта се годишње из буџета издваја око 0,8% БДП-а. Ако томе додамо и друге продуктивне програме подршке (нпр. за науку, заштиту животне средине и др.) долазимо до укупног износа од око 1% БДП-а ових трошкова за које није реално очекивати да се смање (нити би на томе требало инсистирати). Неки од ових расхода би вероватно требало и да расту – државни расходи за изградњу железничке инфраструктуре или нпр. заштиту животне средине који су потребни, а књиже се делом и на субвенцијама. То значи да би испуњење амбициозних планова из Стратегије подразумевало највеће смањење у оквиру другог блока субвенција (који у збиру достиже 1,6% БДП) а који се највећим делом односи на различите видове подршке државним и јавним предузећима. Да би се то заиста и десило, у наредне три године мора доћи до осетног унапређења у њиховом пословању али и до разрешења статуса државних предузећа из портфолија бивше Агенције за приватизацију. Међутим, списак мера и реформи које би то требало да обезбеде – а које су изнете у Стратегији – не могу да доведу до поправљања пословних резултата у мери која би омогућила да се овај вид буџетске подршка смањи како је планирано.

У наставку смо детаљније анализирали проблеме у највећим групама предузећа и оцењивали наведене планове за њихову реформу

Због лошег стања физичке инфраструктуре не видимо могућност да се субвенције железничким предузећима осетно умање у средњем року. У више наврата смо током претходних година истицали да се са реформама најдаље одмакло у случају железничких предузећа. Бивше (велико) железничко предузеће је у складу са добром међународном праксом подељено у засебна привредна друштва.¹³ Смањен је и превелики број запослених док је политика субвенционисања промењена и сада заснована на објективним и мерљивим критеријумима. Међутим, упркос и даље издашним субвенцијама из буџета (око 14 млрд динара¹⁴) железничка предузећа остварила су укупан негативан резултат од скоро 5 млрд динара у 2019. години. Два су основа проблема која и даље коче боље пословање железница: квалитет железничке инфраструктуре и недовољна окренутост тржишном начину пословања. Свакако најважнију препреку представља лоша инфраструктура због које железнички саобраћај ни изблиза не представља валидну алтернативу друмском саобраћају. Уз то, честа су и затварања пруга због реконструкција (поготову на профитабилним рутама) што такође отежава ефикасно пословање (посебно *Србијавоза*). При томе, губитак тржишног учешћа у теретном саобраћају указује на

¹³ Делатност превоза путника поверена је Србијавоз-у, теретни саобраћај Србијакарго-у док је Инфраструктура железница Србије (пандан ЈП Путевима) поверена изградњу и одржавање железничке инфраструктуре. Формално, постоји и четврто предузеће, Железнице А.Д. на коју су пребачени дугови и вишак запослених а по окончању реформе у железницама то предузеће би требало да се уга си.

¹⁴ Укупно исплаћене субвенције за железничка предузећа у 2019. години износиле су 15 млрд динара од чега се 1,2 млрд динара односи на капиталне субвенције за учешће у руском кредиту за инфраструктурна улагања. Преостали износ, 13,8 млрд динара исплаћен је предузећима у виду текућих субвенција.

пропусте у управљању и/или неадекватно постављену тарифну политику *Србијакарга*.¹⁵ На крају, недовољан обим саобраћаја значи и мање приходе од накнаде за приступ инфраструктури што би требало да буде основни приход предузећа *Инфраструктуре железница Србије*. Прелиминарна анализа коју смо спровели на бази периодичних финансијских извештаја из 2020. указује да се пословање железничких предузећа додатно погоршало услед пандемије. Томе у прилог иде чињеница да је у децембру 2020. из буџетске резерве предузећу *Србијавоз* интервентно пренето 300 милиона динара, а врло је могуће да ће додатна ванредна средства из буџета (за неко од железничких предузећа) бити усмерена и у наредном периоду. Дакле, није реално очекивати да брзо дође до заокрета у пословању које би водило смањењу субвенција у средњем року – штавише, лоше квалитет инфраструктуре може изискивати додатна улагања која се делом исплаћују у виду капиталних субвенција што би ове расходе могло и да повећа.

План реструктурирања ЕПС-а подразумева велико повећање цене струје што га уз остале мере из Стратегије чини не кредибилним. Фискални савет је у својој студији из 2019. године дао детаљне смернице за реформу и повећање инвестиција овог, вероватно најважнијег јавног предузећа у Србији. Реформу смо препоручили јер је у буџету овог предузећа потребно обезбедити простор за додатно (и осетно) повећање инвестиција како би се обезбедили минимални еколошки стандарди и намирила растућа тражња за електричном енергијом. Једини начин да се потребна средства обезбеде јесте рационализација броја запослених, измена тарифне политике (повећање цена за домаћинства), побољшање наплате и смањење губитака у дистрибуцији. Спровођењем тих реформи ослободило би се довољно средстава да се инвестиције ЕПС-а повећају на 600 млн евра колико је потребно да се унапреде постојећа и изграде нова постројења и испуне еколошки стандарди. Међутим, суштинске реформе изостају, а држава је у 2020. години чак непланирано дотирала ЕПС са око 40 милиона евра. Мере које су изложене у Фискалној стратегији не уверавају да може доћи до озбиљнијег заокрета у пословању ЕПС-а. *Најпре*, оптимизација трошкова радне снаге која се помиње у овом документу односи се само на план који је истекао 2019. године без назнака да ли ће се са рационализацијом наставити у будућности. *Друго*, предвиђа се измена правне форме ЕПС-а у акционарско друштво, док званичници најављују и издвајање дистрибуције у засебно предузеће што Фискални савет снажно подржава. Обе мере саме по себи не могу искоренити све проблеме с којима се ово предузеће годинама суочава. *Треће*, без улажења у детаље наводи се намера спровођења *свих потребних мера за побољшање наплате* што није кредибилно. *На крају*, једина Стратегијом планирана мера која може да унапреди билансе предузећа јесте измена тарифне политике. Према наводима из Стратегије повећање цена електричне енергије требало би да буде такво да омогући покриће трошкова редовног пословања, трошкова откупа енергије из обновљивих извора и покриће инвестиција. Међутим, такво повећање цене струје, ако не буде увезано са смањењем других трошкова (најпре радне снаге) – морало би да буде неразумно велико што и ову меру чини мало вероватном.¹⁶

¹⁵ Учешће приватних предузећа у железничком транспорту робе са 7% у 2018. повећано је на 11% у 2019. години а при томе, чак седам нових компанија добило је лиценце и чим добију све потребне сертификате укључују се на тржиште.

¹⁶ Држава је већ крајем 2020. године одобрила повећање накнаде коју крајњи купци плаћају за потрошњу електричне енергије из обновљивих извора. Накнада је повећана са 0,093 динара по киловат-часу на 0,437 динара, што ће бити довољно да се трошкови које ЕПС има због откупа те енергије од повлашћених произвођача покрију.

До сличних закључака долазимо и када анализирамо план реформи у Србијагас-у. У последњих неколико година пословање Србијагаса се погоршава углавном услед раста набавне цене гаса. То се огледа у смањењу позитивног резултата из пословања са скоро 17 млрд динара у 2016. години на 6,5 млрд динара у 2019. години.¹⁷ Периодични финансијски извештаји показују да је пандемија додатно погоршала пословање овог предузећа у првој половини 2020. године. Наиме, пад тражње за природним гасом, заједно са релативно високом набавном ценом гаса и лошијом наплатом доспелих потраживања, довео је до наглог погоршања ликвидносне позиције предузећа¹⁸ због чега се Србијагас окренуо (краткорочном) задуживању и смањењу инвестиција.¹⁹ Међутим, процењујемо да ће негативан утицај пандемије, иако оштар, бити привременог карактера. Далеко већи проблем Србијагаса представљају стари структурни проблеми на које годинама указујемо: несклад између набавне и продајне цене гаса и недовољна наплата текућих потраживања (92% у 2019. години). За разлику од ЕПС-а чији је план реформи нешто детаљније приказан у Стратегији, планираним реформама у Србијагас-у посвећен је само један пасус у коме се наводи начелна (и сувише уопштена) намера „да предузеће до краја 2020. буде у могућности да самостално сервисира финансијске обавезе настале у периоду 2008-2012“. Међутим, како изостаје детаљна разрада мера, ни овај средњорочни план реформи не можемо сматрати кредибилним. Недавно усвајање новог плана реформе Србијагаса указује на решеност Владе да се коначно помери након дугогодишњег стагнирања. Стиче се, пак, утисак да се највећи део мера односи на издвајања делатности унутар Србијагаса у засебна предузећа – што као и у случају ЕПС-а не може само по себи да доведе до бољег пословања. План реформе подразумева и да се Србијагас реши зависних предузећа које оптерећују његове билансе али и измену тарифне политике. Те реформе, ако се ваљано имплементирају, могу да унапреде пословање предузећа али оне се не наводе у Фискалној стратегији која би требало да буде основни стратешки документ и да, следствено, са довољно детаља представи план реформских мера. У сваком случају, Србијагасу је одавно потребна темељна реформа, а последице њеног даљег одлагања могу бити погубне, тим пре што цена набавног гаса – од чега пресудно зависи пословање предузећа – континуирано расте (за три године увећана за скоро 50%) што се у крајњем случају може прелити на буџет. Подсећамо, држава је на себе већ једном преузела отплату више кредита укупног износа од преко 1 млрд евра, које је Србијагас узимао у периоду 2008-2012. године.

Средњорочни план за умањење субвенција био би уверљивији ако би се одлучније решавала судбина преосталих државних предузећа у процесу приватизације. У Фискалној стратегији помињу се проблеми ових предузећа, али ни у овом случају реформе нису довољно чврсто увезане са средњорочним фискалним планом нити су, макар и грубо, квантификовани потенцијални трошковима који могу проистећи из

¹⁷ Билансе предузећа у том периоду додатно је оптерећивало обезвређивање ненаплаћених потраживања која су махом нагомилала посрнула државна и локална предузећа (МСК, Азотара, ДП Нови Сад-Гас, Стаклара Параћин, Енергетика КГ, Топлана Ја година и др).

¹⁸ Предузеће је у првој половини 2020. године остварило упола лошији пословни резултат него што је било планирано (3,5 млрд уместо 7,5 млрд динара) и драстично нижи нето прилив готовине из пословања (13,4 млрд уместо 21,6 млрд).

¹⁹ До јуна 2020. већ повучено 30 млн евра краткорочних кредита од комерцијалних банака, док се до краја године очекује повлачење додатних 120 млн евра. Капитална улагања уместо 24 млрд динара како је планирано у периоду јануар-јун 2020. износила су непуне 4 млрд динара.

њиховог лошег пословања. Наиме, велики број предузећа у државном власништву већ годинама не остварује довољне приходе за покриће основних трошкова производње (струје и гаса нарочито) и својим лошим пословањем негативно утиче на пословање јавних предузећа која им те инпуте испоручују (у првом реду ЕПС и Србијагас). Пракса је показала да се ти губици покривају из буџета (последњи пример је преузимање дуга Петрохемије крајем 2016. године), по правилу тек након одређеног периода акумулирања губитака – кад дугови постану неодрживи. Фискална стратегија ни на који начин не даје уверење да се такав сценарио неће поново догодити у средњем року (можда већ у 2021). Након помака из 2018. године (приватизација РТБ Бор и ПКБ, стечај Азотаре) чини се да се процес приватизације државних предузећа у 2019. и 2020. години поново успорио. То је делимично и оправдано, бар за 2020. годину због епидемиолошке ситуације. Ипак, држава би од 2021. године требало одлучније да се бави судбином преосталих још око 70 државних предузећа (са око 29.000 запослених) а највећи изазов представљаће Ресавица, Петрохемија и МСК.

Држава још увек није пронашла купце за Петрохемију и МСК – потребна је излазна стратегија. Наиме, након два неуспешна покушаја продаје МСК у 2018. години држава нову продају није оглашавала у 2019. години, док разговори са потенцијалним партнерима за приватизацију Петрохемије још увек нису уродили плодом (тендерски поступак није ни покренут). Истовремено, предузећа су 2019. године остварила губитак од по око 20 млн евра који се делом може приписати и неповољним тржишним околностима – више набавне цене инпута од цена финалних производа за продају. Једно је сигурно, без инвестиција у производне капацитете и подизање ефикасности производње (за шта су потребна средства инвеститора и/или стратешких партнера) ова предузећа не могу одрживо да послују, посебно уколико однос између факторских цена и цена финалног производа није повољан. Ако се неповољне тржишне околности наставе и у наредним годинама – што је реално очекивати, поменута предузећа ће по свему судећи наставити да послују са губитком, а гомилање обавеза према Србијагасу може се испоставити као фискални трошак у средњем року.²⁰ Дакле, држави је потребна излазна стратегија – уколико није могуће пронаћи стратешког партнера/купца за ова предузећа и она не буду у могућности да самостално одрживо послују, држава би требало да размисли и да предузећа препусти стечају. Чак и ако држава избегне стечај за ова два предузећа, тј. успе да их приватизује, није искључено да ће одређени трошкови поново пасти на терет буџета уколико приватни партнер захтева „чишћење“ биланса (кроз преузимање заосталих обавеза од стране државе).

Без рационализације броја запослених и измене продајне цене угља није могуће очекивати боље пословање ПЕУ Ресавице и смањење државних давања. Предузеће за подземну експлоатацију угља Ресавица годишње производи око 500-600 хиљада тона угља од чега преко половине прода ЕПС-у (за рад термоелектрана) а остатак другим крајњим купцима (индустрији, трговине, школе и др). Ово предузеће послује са годишњим губитком од око 15 млн евра, упркос издашним годишњим дотацијама из републичког буџета од око 40 млн евра. Субвенције чине чак две трећине свих прихода предузећа и јасно је да Ресавица у садашњим околностима не може самостално да послује. Део проблема лежи у превеликим расходима услед великог броја запослених (око 4.000 на крају 2019). С друге стране редовни приходи су ниски, износе око 15 млн евра годишње (просек 2016-2019) што не покрива ни половину трошкова радне снаге (44 млн евра, просек 2016-2019). Разлог томе јесте ниска

²⁰ МСК је само у првих девет месеци 2020. године остао дужан Србијагасу преко 10 млн евра (1,5 млрд динара) за испоручени гас.

(регулисана) продајна цена угља коју одређује Влада и која није мењана још од 2013. године. Уз то, билансе Ресавице оптерећује и пословање њена два зависна предузећа (Ђула д.о.о. и Рембас транс д.о.о) која немају везе са производњом и прометом угља, послују са губитком и запошљавају преко 200 радника (5% укупног броја запослених).²¹ На крају, предузеће је други највећи дужник ЕПС-а (одмах иза Железаре Смедерево) за неплаћене рачуне за испоручену електричну енергију и по том основу дугује 2,7 млрд динара.²² Држава годинама уназад исказује жељу да се проблеми предузећа реше а сада је, према последњим најавама, уз подршку Светске банке дефинисан нови акциони план који ће између осталог подразумевати затварање нерентабилних рудника. Међутим, до сада се мало урадило на пољу суштинске реформе, што се огледа у и даље високој буџетској помоћи за предузеће (и непромењеном тексту у оквиру тог буџетског раздела већ шест година). Држава је за Ресавицу од 2013. до 2019. године издвојила преко 260 млн евра а још око 80 млн евра је планирано за 2020. и 2021. године. Чак и последње најаве из Владе не уверавају да се заиста иде ка суштинском решењу. Премда поздрављамо намеру да се у што краћем року реше проблеми међуодноса са ЕПС-ом, најављено улагање у руднике (чешки кредит од 8 млн евра) не може пресудно утицати да се пословање овог предузећа преокрене. Да би се субвенције за Ресавцу смањиле потребно је што пре кренути у суштинску реформу предузећа, а под тим подразумевамо: оптимизацију броја запослених, решавање судбине поменута два зависна предузећа, измену продајне цене угља, затварање нерентабилних рудника и др.

Фискална стратегија се уопште не бави бројним проблемима локалних јавних предузећа иако их сваке године помиње. Фискални савет се пословањем локалних комуналних предузећа бавио у посебној студији из 2017. године и тада смо утврдили проблеме по комуналним делатностима и представили смернице за реформу тих предузећа – рационализација броја запослених, унапређење наплате, измене тарифа, смањење техничких губитака и др. Међутим, до сада се мало урадило на том плану а субвенције које се исплаћују из буџета општина и градова и даље су високе и износе 0,3-05% БДП-а годишње.²³ Фискална стратегије не приказује структуру субвенција за читав трогодишњи период па није могуће утврдити колико општине и градови у наредним годинама планирају да за ове намене издвоје. Ипак, постоје назнаке да се не планира осетно смањење ових расхода. Наиме, из нешто детаљнијег приказа за 2021. годину уочавамо да се ови расходи задржавају на истом нивоу као у 2019. и 2020. (око 0,3% БДП-а) док уопште није могуће утврдити колике се субвенције на локалу планирају за 2022. и 2023. годину. На крају у Фискалној стратегији није изложен конкретан план реформи ових предузећа што додатно баца сумњу на могућност да се ова издвајања смање у средњем року.

²¹ Основна делатност Рембас транс д.о.о су транспортне услуге, одржавање и поправка моторних возила док је Ђула д.о.о предузеће које се бави угоститељством, повртарством, сточарством, производњом млека и трговином. Заједно ова предузећа су у 2018. и 2019. години пословала с годишњим губитком од око 230 млн динара.

²² Податак на дан 10.10.2020. године. Само у 2020. години закључно са августом Ресавици је фактурисано 320 млн динара за испоручену електричну енергију од чега је предузеће платило тек 10 млн динара.

²³ Формално гледано ова издвајања су у 2019. и 2020. години износила око 0,3% БДП-а, што је смањење за око 0,2 п.п. БДП-а у односу на период 2010-2018. Ипак, добар део тог смањење је методолошке природе пошто се део расхода намењен функционисању ГСП-а у Београду који је раније књижен на субвенцијама сада приказује у оквиру расхода за набавку робе и услуга.

5. КАЗНЕ И ПЕНАЛИ У СРЕДЊОРОЧНОМ ФИСКАЛНОМ ОКВИРУ

У Фискалној стратегији поново изостаје стратешки одговор на високе и растуће расходе за казне и пенале. Према наводима из Стратегије, у периоду од 2009. до данас Република Србија је на име казни и пенала исплатила преко 120 млрд динара, тј. преко 1 млрд евра. Посматрајући период који је пред нама (2021-2023), судећи по плановима изнетим у Фискалној стратегији динамика ових расхода поново остаје непознаница. С друге стране, по буџету за 2021. може се наслутити наставак растућег тренда (о чему смо раније писали) што, пак, није праћено адресирањем овог проблема иако би он могао да донесе велике непланиране трошкове (реда величине више стотина милиона евра у наредних неколико година). Анализа судских процеса не спада у надлежности Фискалног савета, премда имамо законску обавезу да укажемо на високе непродуктивне расходе по овом основу које на крају плаћају порески обвезници Републике Србије.

Фискални ризици који потичу од неконтролисаног раста издвајања за казне и пенале нису издвојени нити се даје макар и оквирна квантификација будућих обавеза. Прво, Фискална стратегија не садржи чак ни оквирни списак спорова и арбитража који се могу сматрати фискалним ризицима. У самом документу, фискални ризици везани за казне и пенале помињу се у виду једног пасуса у одељку под називом *Остали ризици* и, осим начелног помињања тужби за неисплаћене зараде и доприносерадника бивших друштвених предузећа, ниједан актуелни спор није наведен. Ми смо на основу јавно доступних извора успели да идентификујемо неколико спорова који се против Србије воде пред међународним институцијама, а који могу да се сврстају у фискални ризик (више детаља у наставку). Друго, сви фискални ризици морају да буду квантификовани у Стратегији, што се природно односи и на ризике везане за све врсте судских спорова. Наиме, у закону о Буџетском систему (члан 27д) дефинисан је садржај овог документа и назначено је да Фискална стратегија обухвата “процену и квантификацију фискалних ризика и потенцијалних обавеза”, а то се, међутим, не спроводи у пракси.

Тренутно се против Србије воде четири инвестициона спора из којих могу да уследе потенцијалне обавезе у износу од преко 400 млн евра. Потенцијалне средњорочне фискалне ризике представљају спорови који се воде у међународним институцијама, попут Међународног центра за решавање инвестиционих спорова и Европског суда за људска права. Међународни центар за решавање инвестиционих спорова је институција у оквиру Светске банке која решава спорове између међународних инвеститора и држава, најчешће када старани инвеститор сматра да га је држава у којој је инвестирао оштетила. Поступци при овој институцији нису чести јер их инвеститори користе као последњу опцију, али решења која из оваквог једног спора потекну често намећу велике износе одштете. На пример, подсећамо да је Србија у прошлости изгубила спорове при овој институцији и да је 2018. године морала да исплати око 4 млрд динара грчкој компанији Митилинеос која је имала спор са РТБ-Бором. Тренутно се против Србије воде четири поступка у износу од преко 400 милиона евра – без обзира на то што два од четири процеса нису ни близу окончања, сматрамо да је Стратегија требало да опише историју и природу ових спорова (како се грешке не би понављале у будућности), као и да макар угрубо изведе трогодишњу процену фискалног ризика и укључи је у фискалне пројекције²⁴:

²⁴ <https://icsid.worldbank.org/cases>

- Најстарији предмет који је уједно у завршној фази је спор са компанијом „Mera Investment fund“. Упркос томе што процес и даље није окончан, постоје јасни изгледи да ће Србија морати да плати обештећење. Егзактан износ обештећења није познат, услед тога што процес није јаван, премда постоје назнаке да би одштета могла да достигне износ од више десетина милиона евра. С обзиром на то да је спор у завршној фази и да ће Србија вероватно морати да плати обештећење у наредне три године, сматрамо да је ове трошкове требало навестити и последично укључити у средњорочни фискални оквир (макар у грубом, процењеном износу).
- Други спор је везан за незакониту експропријацију земљишта услед прекида приватизационог споразума компаније „БД Агро, Добановци“ где канадско-кипарски инвеститор тражи минималну одштету од 67 млн евра.²⁵
- Трећи поступак се води по тужби бугарског инвеститора „Корник“ такође везано за прекид приватизационог уговара и то приватизације рудника Ковин. Износ тражене одштете није јавно доступан међу званичним подацима.
- На крају, Компанија „BRIF TRES d.o.o. Beograd“ тражи одштету од државе Србије у износу од 300 млн евра услед спора око земљишта који је онемогућио изградњу шопинг центра у Београду. Тужба је поднета релативно скоро (у априлу 2020. године) и вероватно ће процес трајати неколико година.

Поред поменутих, одлуке Европског суда за људска права такође представљају фискални ризик. Европски суд за људска права има задатак да обезбеди примену Европске конвенције о људским правима и то спроводи кроз разматрање представки (апликација, тужби) од стране појединаца и држава. Ако се установи да је држава прекршила одредбе Конвенције, суд доноси пресуду и држава је у обавези да поступа у складу са одлуком. На пример, по основу пресуде овог суда, Србија је у обавези да грађанима из бивших република СФРЈ са штедним уложима у банкама са седиштем у Србији (Југобанка, Инвестбанка) исплати скоро 90 млн евра – што је ушло у дефицит у марту 2020. године. У 2019. години пред овим Судом против Србије се нашло 2.160 нових пријава тј. 3 на 10.000 становника што је скоро шест пута више од просека Европе и, одмах после Црне Горе и Босне и Херцеговине, највећи број пријава у односу на број становника у читавој Европи.²⁶ Позитивно је што у Стратегији, као што је већ наведено, поменут случај неисплаћених зарада радника некадашњих друштвених предузећа, али такође је било неопходно да се макар и угрубо процене потенцирани износ обештећења по другим процесима које смо поменули.

²⁵ http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C7088/DS13592_En.pdf

²⁶ https://echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2019_ENG.pdf

6. ОЦЕНА ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА ПЕРИОД 2021-2023. ГОДИНА

Након интервентног ублажавања последица пандемије у 2020. години, фискална политика би и у средњем року требало да подржава привредни опоравак – пре свега кроз повећање јавних инвестиција. Пандемија болести Ковид-19 донела је огромне здравствене и економске проблеме у већини земаља током 2020. године, а њихово решавање захтевало је снажну и благовремену реакцију фискалне политике. Иницијалним одговором требало је најпре заштити здравље становништва и оснажити здравствени систем како би био у стању да се носи с глобалном пандемијом, а затим ублажити потенцијално дубоку привредну рецесију због епидемиолошких мера које су спровођене у циљу сузбијања ширења вируса. Дакле, поред ванредно великих издвајања за здравство, било је неопходно спречити оштрији пад расположивог дохотка становништва, сачувати привремено угрожена радна места и обезбедити подршку ликвидности привреде у отежаним условима за пословање. Упркос примедбама које је Фискални савет имао на поједине мере из пакета државне помоћи, што смо детаљно образлагали у нашим претходним извештајима,²⁷ начелно се може рећи да је Србија избегла економски колапс већих размера у 2020. – што и јесте био главни задатак фискалне политике у овој години. „Светло на крају тунела“ у борби против пандемије почиње да се назире уз одобравање првих вакцина и почетак масовније вакцинације, због чега се природно јављају очекивања да би у 2021. и наредним годинама могао да уследи снажнији привредни опоравак. Међутим, неизвесност је још увек велика и брзина тог опоравка поново ће у доброј мери зависити од фискалне политике и примене одговарајућих мера за подстицај раста БДП-а у средњем року. Фискална стратегија за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину, као главни стратешки документ Владе за вођење економске политике у средњем року, би стога требало да садржи елементе политика које би омогућиле чврсто постављање српске привреде на путању дугорочно одрживог раста у пост-кризном периоду. Након углавном оправданих „интервентних“ мера из ове године, тренутно постоји консензус да би јавне инвестиције требало да буду основна полуга за стимулисање привредне активности у следећих неколико година, те стога у овом поглављу детаљније анализирамо трогодишњи план капиталних расхода опште државе.

Јавне инвестиције су најефикаснији канал преко којег држава може да подстакне раст БДП-а, које у условима велике неизвесности постају још моћнији алат. Једна од основних препорука Фискалног савета, годинама уназад, била је повећање јавних инвестиција, које су у периоду 2013-2015. биле недопустиво ниске (испод 3% БДП-а). Поред тога што је стање основне инфраструктуре у Србији генерално лоше, ову препоруку темељили смо управо на бројним емпиријским доказима који показују да су капитални расходи најефикаснији начин да држава подстакне, иначе недовољан, раст БДП-а. У кризним временима таква политика добија додатно на значају, што потврђује и ММФ у свом недавном извештају²⁸, указујући на то да је актуелно макроекономско окружење прави тренутак за ефикасну подршку привредном расту кроз повећање јавних инвестиција. Наиме, фискални мултипликатор за јавне инвестиције који је иначе већи у поређењу с текућом јавном потрошњом (издаци за плате запосленима у јавном сектору, пензије, набавка робе и

²⁷ Видети, на пример, извештаје „Оцена Владине уредбе о ребалансу буџета за 2020. годину“ или „Оцена антикризног програма мера“, оба из априла 2020. године.

²⁸ Видети Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, October 2020, International Monetary Fund

услуга и слично) у условима велике неизвесности, што је несумњиво једно од основних обележја текуће кризе, постају још већи. Према оценама ММФ-а, у тренутним макроекономским околностима пораст јавних инвестиција за 1% БДП-а има потенцијал да погура навише БДП и до 2,7%. Структура фискалног стимулуса би требало да буде таква да одговори на кључне изазове који се очекују након пандемије, па се стога на глобалном нивоу препоручују већа улагања у људски капитал (здравство, образовање и дигитална инфраструктура) и тзв. „зелену инфраструктуру“ (заштита животне средине и борба против климатских промена). Имајући у виду да су ове области у Србији биле прилично запуштене у претходном периоду, посебно кад је реч о заштити животне средине, ове глобалне препоруке су за нас двоструко релевантне. Поред тога што би се на тај начин пружио подстицај привредном расту у средњем року, отпочело би решавање и бројних проблема који су деценијама „гурани под тепих“ а успоравају привредни раст и/или нарушавају квалитет живота и здравље становника, попут недовољно развијене основне инфраструктуре, прекомерног загађења животне средине или заостајања у енергетској транзицији.

Фискалном стратегијом планирано је да јавне инвестиције у периоду 2021-2023. износе преко 5,5% БДП-а, што оцењујемо као добар циљ за Србију. Јавне инвестиције су у другој половини протекле деценије бележиле континуирани раст: са око 3% БДП-а у 2015. на 5,2% БДП-а у овој години. На тај начин капитални расходи опште државе премашили су просек земаља Централне и Источне Европе²⁹, што је Србији у основи било и потребно, јер је управо дугогодишње заостајање по јавним улагањима за ЦИЕ основни узрок значајно слабијег квалитета практично свих видова инфраструктуре у односу на упоредиве земље. Фискалном стратегијом за период 2021-2023. предвиђа се даље повећање укупних јавних улагања, која би током наредне три године требало да износе 5,5% БДП-а или нешто преко тога. Фискални савет оцењује овај трогодишњи план укупних јавних инвестиција као одговарајући за Србију, а основне аргументе смо већ истакли. *Прво*, темпо привредног опоравка на глобалном нивоу још увек је неизвестан, а динамична инвестициона активност државе и раст продуктивних капиталних улагања несумњиво је најбољи начин да се подстакне раст БДП-а у средњем року. *Друго*, стање домаће инфраструктуре је прилично лоше и да би Србија почела да сустиже земље ЦИЕ квалитету путне, железничке и комуналне инфраструктуре, као и по квалитету животне средине, здравства и образовања, неопходно је да јавне инвестиције у дужем периоду буду изнад просека ових земаља. *На крају*, наше претходне анализе су показале да практично у свим побројаним областима постоји довољно приоритетних пројеката чија је реализација могућа у средњем року – укључујући и неке до сад неоправдано запостављене области попут заштите животне средине.

Структура јавних инвестиција Србије у преткризном периоду није била задовољавајућа и њеним побољшањем би се могао пружити додатни подстицај привредном расту. Економски значај увећања укупних јавних инвестиција у претходних неколико година донекле умањује њихова релативно неповољна структура из угла доприноса расту БДП-а. На позитивној страни, бележимо ефикаснију реализацију инвестиција у путну и железничку инфраструктуру, тако да су ова продуктивна капитална улагања у збиру достигла задовољавајући ниво (преко 2% БДП-а). Међутим, значајан део

²⁹ Јавне инвестиције су у земљама Централне и Источне Европе у периоду 2011-2020. у просеку износиле око 4,3% БДП-а годишње, што је ниво који је Србија достигла тек у 2019. години.

раста јавних инвестиција у преткризном периоду потиче од вишеструког повећања капиталних улагања у сектор безбедности (војска и полиција), које су у 2019. достигле износ од готово 1% БДП-а – троструко више него у упоредивим земљама ЦИЕ. Како је углавном реч о набавкама опреме, то суштински значи да је око 20% јавних инвестиција у 2019. имало минималан мултипликативни ефекат на БДП. Истовремено, дошло је до тек скромног повећања инвестиција у здравству, док су улагања у образовни систем и заштиту животне средине остала на веома ниском нивоу. Фискална стратегија за период 2021-2023. не даје наговештаје да би у средњем року могло да дође суштинске промене приоритета Владе и осим начелне оцене да су најзначајнији инвестициони пројекти државе у области саобраћајне инфраструктуре, остале области су само излистане без информација о конкретним намерама и планираним улагањима.³⁰ Како би се дао већи подстицај привредном расту у средњем року него што на то указује повећање укупних јавних инвестиција (за 0,3-0,4% БДП-а), Фискални савет сматра да је потребно побољшати њихову структуру у корист најпродуктивнијих улагања. Наиме, уз претпоставку да ће се наставити једнако ефикасна реализација инвестиција у путну и железничку инфраструктуру, смањивање улагања у сектор безбедности до нивоа упоредивих земаља ЦИЕ обезбедило би простор за пораст продуктивних улагања у комуналну инфраструктуру, заштиту животне средине, здравство и образовање за око 1% БДП-а. Другим речима, планирани ниво јавних инвестиција у средњем року могуће је на бољи начин ставити у функцију побољшања основне инфраструктуре у Србије, чиме би се искористио њихов пун потенцијал да подстакну раст БДП-а у условима још увек неизвесног опоравка глобалне економије након актуелне кризе.

У 2020. дошло је до ванредног повећања улагања у здравство, јер је било неопходно оснажити јавни здравствени систем за борбу против пандемије болести Ковид-19. Један од разлога за релативно велико извршење укупних јавних инвестиција у 2020. години (5,2% БДП-а) је и ванредно повећање капиталних издвајања за здравствени систем, како би се оспособио за повећан пријем и лечење оболелих од Ковид-19. Према проценама Фискалног савета, укупни издаци државе за заштиту здравља грађана у 2020. могли би да износе око 85 млрд динара. Од тога највећи део се односи на набавку лекова и текуће опремање здравствених установа, али наше анализе показују да је дошло и до ванредног повећања капиталних улагања за око 200 млн евра, пре свега за набавку медицинских апарата и изградњу додатних капацитета за лечење пацијената оболелих од Ковид-19. Захваљујући овом једнократном повећању инвестиција у здравствени систем у 2020. години, укупна улагања у здравство и образовање у Србији су по први пут премашила 1% БДП-а, а самим тим и просечан ниво инвестиција у ове области у земљама ЦИЕ (од 2000. године, просечна годишња улагања у здравство и образовање у овим земљама износила су око 0,9% БДП-а). То је веома добар резултат кад се зна да су домаћа улагања у здравство и образовање у преткризном периоду ретко прелазила 0,3% БДП-а. Требало би, међутим, имати у виду да су то углавном била једнократна улагања изнуђена хитним потребама да се у кратком року појачају капацитети здравственог система за борбу против пандемије болести Ковид-19, због чега се у средњем року може очекивати пад јавних улагања у здравствени систем.

³⁰ Инвестиције у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру заправо нису експлицитно ни поменуто као приоритет у средњем року.

У средњем року је очекивано да се инвестиције у здравство донекле умање, али је у сваком случају неопходно да остану изнад преткризног нивоа. Након завршетка интервентних улагања у здравствени систем, у средњем року је природно очекивати да дође до њиховог умањења, што се и види у буџету за 2021. годину. Међутим, Фискални савет сматра да би јавне инвестиције у здравство у дужем року морале да остану изнад њиховог преткризног нивоа. Наиме, иако вероватно не постоји земља са здравственим системом који је потпуно био спреман за здравствену кризу оваквих размера, чињеница је да су ванредни издаци за заштиту здравља становништва у Србији током 2020. били двоструко већи него у упоредивим земљама ЦИЕ (1,3% БДП-а наспрам око 0,7% БДП-а). Највероватнији разлог за то што је одговор на пандемију у Србији коштао више је то што је земља здравствену кризу дочекала са лошијом опремљеношћу здравственог система у односу на ЦИЕ. То потврђују подаци Еуростата, према којима је Србија пре кризе знатно заостајала за ЦИЕ по броју основних медицинских апарата и броју постеља за стационарно лечење посебних болести на 100.000 становника. Влада, дакле, јесте у отежаним условима кризе успела да набави изузетно велике количине потребне здравствене опреме, уложи у постојеће објекте и изградњу нових, а планира да настави са тим и у 2021. – што је све оправдано и одлично. Међутим, с друге стране поставља се питање зашто се чекала криза да би се појачала ова улагања – тим пре што Фискални савет годинама упозорава управо на овај проблем. Да би се избегла слична грешка у будућности, инвестиције у здравствени систем би морале да остану високо на листи приоритета у средњем року, чему Фискална стратегија ипак не поклања довољно пажње. Овај стратешки документ би требало да садржи листу важних инфраструктурних пројеката, барем оквирне рокове за њихове завршетке, као и друга планирана улагања државе у овом важном сектору у средњем року – што тренутно није случај.

Поред актуелне здравствене кризе, Србија је већ дуже време у својеврсној еколошкој кризи услед вишедеценијског недовољног улагања у заштиту животне средине. Србија је тренутно једна од еколошки најзагађенијих земаља у Европи, при чему се заостајање за упоредивим земљама ЦИЕ повећава практично по свим показатељима квалитета животне средине. Наиме, вода за пиће је знатно лошијег квалитета, ретке су депоније за одлагање отпада које испуњавају минимум санитарних услова, највећи део отпадних вода из канализације се изливају у водотокове без икаквог пречишћавања, док је прекомерно загађеном ваздуху изложено барем 2,5-3 милиона становника Србије. Све су то последице дугогодишњег недовољног улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине, а инвестиције опште државе у ове области су и данас упола мање него у упоредивим земљама – иако су оне већ прилично одмакле у решавању својих еколошких проблема. Последице су поражавајуће и постоје чврсти докази да лоше стање животне средине озбиљно угрожава здравље становника, скраћује животни век и генерално погоршава квалитет живота, због чега се може рећи да су еколошки проблеми у Србији постали и јавно-здравствени проблем. Проблем који у последње време оправдано посебно заокупља пажњу јавности је прекомерно загађен ваздух у многим градовима Србије, будући да све већи број истраживања показују да лош квалитет ваздуха превремено односи хиљаде живота сваке године. Илустрације ради, Европска агенција за заштиту животне средине процењује да загађен ваздух узрокује око 13.000 превремених смртних случајева годишње, да је то један од водећих узрока смртности у Србији потврђује недавна студија Уједињених

нација³¹, док анализа Института за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“ на узорку од девет српских градова показује да се у њима преко 3.500 превремених смртних случајева може директно довести у везу с лошим квалитетом ваздуха. У контексту актуелних дешавања, прелиминарна истраживања показују да постоји и директна веза између загађења ваздуха и стопе смртности од болести Ковид-19.

Међутим, ургентна реакције државе у решавању ове кризе за сад изостаје. Фискални савет је у свом извештају из 2018. године³² детаљно анализирао стање у области животне средине, и том приликом дошли смо до закључка да ће Србији за решавање нагомиланих еколошких проблема у следећих 10-15 година бити потребне инвестиције државе од око 8,5 млрд евра. Овај износ се највећим делом односи на изградњу основне комуналне инфраструктуре што је директно у надлежности државе и предузећа у њеном власништву, попут изградње пречишћивача отпадних вода, канализационе мреже, улагања у систем за водоснабдевање, изградњу депонија и уређење система за управљање отпадом, развој система даљинског грејања и сл. Преведено на годишњи ниво, проценили смо да је потребно и могуће да јавне инвестиције у овим областима достигну износ од око 500 млн евра (1,2% БДП-а) и остану на том нивоу у следећих десетак година. Овај временски хоризонт није значајан само због потребе да се у најкраћем могућем року побољша квалитет живота становника, већ произилази и из обавезе Србије да испуни захтеве ЕУ у области заштите животне средине на путу ка пуноправном чланству у унији. Међутим, упркос конкретним препорукама Фискалног савета у вези са отпочињањем овог важног инвестиционог циклуса већ у 2019. години, ти први кораци нису направљени и у буџетима за 2019. и 2020. годину нису одвајана већа средства за заштиту животне средине. Према нашим проценама, ови издаци су и током претходне две године остали недопустиво ниски и износили су око 0,2% БДП-а годишње.

Чини се да у последње време постоје одређени помаци, али Фискална стратегија не најављује одлучне промене инвестиционих приоритета Владе. Крајем 2020. године напоскон је одобрен дуго најављиван кредит Банке за развој Савета Европе (200 млн евра) који је намењен за изградњу пречишћивача отпадних вода и унапређење система водоснабдевања у неколико градова и општина, док се у јавности могу чути најаве и за неколико других крупних пројеката у области комуналне инфраструктуре. Оно што забрињава, међутим, јесте да ови наговештаји још увек нису преточени у конкретне фискалне планове. У буџету за 2021. годину се не види планирано повећање капиталних расхода буџетских корисника који би требало да буду надлежни за реализацију ових пројеката, док се у Фискалној стратегији инвестиције у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру практично и не помињу као средњорочни приоритет Владе. Дакле, ови први помаци јесу охрабрујући, али Фискални савет сматра то још увек не одговара величини проблема и ургентности његовог решавања. На сличан начин као што су ванредна улагања у здравствени систем током 2020. године била апсолутно оправдана у циљу заштите здравља и живота становника, тако би и улагања у све видове „зелене“ инфраструктуре требало да буду знатно више на листи приоритета Владе. Тим пре што су ово већим делом продуктивна капитална улагања која у кратком и средњем року убрзавају

³¹ Air Pollution and Human Health: The Case of Western Balkans, UN Environment, мај 2019. године

³² Фискални савет: „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“, јун 2018. године

привредни раст земље, а доприносе и дугорочно одрживом развоју повећавајући отпорност друштва и економије на будуће изазове, попут негативних ефеката климатских промена.

Држава и посредно може допринети заштити животне средине увођењем реда у предузећима у свом власништву, пре свега у ЕПС-у. ЕПС-ове термоелектране на лигнит су међу највећим загађивачима ваздуха у Србији, а по емисијама сумпор-диоксида, оксида азота и прашкастих честица (PM_{10} и $PM_{2,5}$) су међу негативним рекордерима у Европи. Премда је ово предузећа имало обавезу да усклади рад својих постројења са еколошким прописима до 2015. године, недовољне инвестиције у заштиту животне средине довеле су до тога да закључно са 2019. годином ниједно ЕПС-ово постројење није испуњавало све захтеве у погледу дозвољених концентрација загађујућих материја у димним гасовима. Последице таквог неконтролисаног загађивања ваздуха су поражавајуће, а постоје процене³³ да су ЕПС-ове термоелектране у претходном периоду годишње узроковале преко 2.000 превремених смртних случајева, око 1.000 случајева хроничног бронхитиса код одраслих, преко 40.000 асмаптичних напада код деце и око 1.600 болничких пријема годишње, у Србији и земљама у непосредном окружењу. И на овом пољу постоје скромни помаци у последњих годину дана, будући да је напоскон пуштено у рад постројење за одсумпоравање димних гасова у ТЕ Костолац Б (иначе изграђено још 2017. године) и започета је изградња сличних постројења на неколико блокова у обреновачком ТЕНТ-у. Охрабрују и изјаве које у последње време стижу из Министарства рударства и енергетике којима се најављује много одлучније решавање проблема ЕПС-овог прекомерног загађивања животне средине које стиже из ЕПС-а. Фискални савет је раније и препоручивао да би држава морала да преузме много активнију улогу кад је реч у контроли спровођења „зелених“ инвестиција овог предузећа због бројних пропуста и кашњења у прошлости, али и њиховог огромног значаја за друштво у целини. Подсећамо овом приликом да су средства за изградњу постројења за одсумпоравање у ТЕНТ-у А била обезбеђена још 2011. а изградња је кренула тек крајем 2017. године, док је било потребно чак три године да се изграђено постројење за одсумпоравање у ТЕ Костолац Б стави у функцију. То су скупе грешке које је убудуће потребно избећи и држава би требало да осигура реализацију преосталих инвестиција у заштиту животне средине (око 700 млн евра) у најкраћем могућем року.

Пред ЕПС-ом су огромни изазови у наредном периоду чије решавање захтева хитно покретање великог инвестиционог циклуса. Поред поменутих улагања у заштиту животне средине, ЕПС-у су у наредних 5-10 година потребна огромна улагања и у производне капацитете, јер постоји опасност да постојећи неће бити довољни да подмире очекиван раст тражње за електричном енергијом и средњем року. Да би одговорило на све ове изазове, наша анализа³⁴ је показала да би ЕПС морао да повећа своје укупне инвестиције за око 50% у односу на тренутни ниво (са око 400 млн евра на преко 600 млн евра). На све то, држава и ЕПС би требало да почну да раде на припреми дугорочне стратегије одрживог развоја електроенергетског система и постепени прелазак на „чистије“ начине производње електричне енергије – што такође привремено изискује повећане инвестиције. У идеалном случају, на овај начин би се обезбедио додатни подстицај привредном расту у средњем року. Међутим, за то су потребне хитне и фундаменталне реформе у овом јавном предузећу које

³³ Chronic coal pollution: EU action on the Western Balkans will improve health and economies across Europe, фебруар 2019. године.

³⁴ Фискални савет: „Анализа пословања и препоруке за реформу и повећање инвестиција ЕПС-а“, октобар 2019. године

Фискална стратегија недовољно препознаје. Практично једина мера која би кредибилно могла да повећа профитабилност ЕПС-а и тако омогући пораст инвестиција у наредном периоду јесте најављено повећање цене електричне енергије у средњем року. То јесте и једна од препорука Фискалног савета (кумулятивно за око 15% у средњем року), али ова мера једино има смисла ако се истовремено одлучно ради на отклањању осталих нерационалности у пословању: превелики трошкови радне снаге, недовољно ефикасна наплата, издвајање нелогичних и нерентабилних целина из предузећа и др. У супротном, могло би се поново десити да раст пословних прихода услед поскупљења електричне енергије „исцури“ на покриће текућих расхода, тако да не остане довољно простора за одрживо повећање капиталних улагања.