



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2020. ГОДИНУ И
РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2020-2022.**

8. новембар 2019. године

САДРЖАЈ:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2020. ГОДИНУ.....	7
2.1. ОПШТА ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА У 2020. ГОДИНИ	7
2.2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2020. ГОДИНУ И МЕРА ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ.....	9
2.3. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2020. ГОДИНУ.....	13
2.4. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА ПО КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА.....	25
3. ОЦЕНА РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2020. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2021. И 2022. ГОДИНУ	29
3.1. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ	29
3.2. АНАЛИЗА ПЛАНА РЕФОРМИ У РЕВИДИРАНОЈ ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ.....	30
3.3. ОЦЕНА ПРОГНОЗЕ РАСТА НОМИНАЛНОГ БДП-А.....	32

1. Резиме

Предложени буџет за 2020. је, у задатим оквирима, релативно добро планиран. Највећа економска грешка која се односи на планирану буџетску политику у 2020. направљена је пре израде буџета за 2020. годину – ребалансом буџета за 2019. годину. Тим ребалансом дефинисано је прекомерно повећање плата у општој држави у просеку од 9,6% (знатно брже од раста привредне активности) што је унапред определило велики део расхода у буџету за 2020. годину. Преостала буџетска средства расподељена су углавном на добар начин због чега Фискални савет предложени буџет за 2020. начелно оцењује позитивно. Укупни расходи планирани су приближно у висини прихода, тј. предвиђа се одговарајући, низак, дефицит републичког буџета од 20 млрд динара (0,3% БДП-а). Пројекције прихода и расхода добре су и конзервативне, па нема израженог ризика да се дефицит отргне контроли. Напротив, лако би могло да се деси да дефицит буде мањи од планираног. На крају, буџет предвиђа солидно повећање јавних инвестиција у инфраструктуру, а у оквиру прихода смањење пореског оптерећења зарада – што су добре мере које су, међутим, могле бити снажније да је повећање зарада било мање и фискално одговорно, тј. у складу са економским растом.

Приходи буџета Републике у 2020. планирани су добро и конзервативно, а промене пореске политике исправно су усмерене. У погледу буџетирања јавних прихода, Фискални савет оцењује да су они планирани опрезно и у складу са добром буџетском праксом. Конкретније, приходи од акциза, пореза на добит и непорески приходи лако би могли да се реализују преко буџетског плана, док једини, али ограничен ризик ниже наплате видимо у приходима од ПДВ-а. У 2020. се планирају и билансно важне промене пореске политике које се односе на фискално растерећење зарада. Предвиђено је смањење укупних пореза и доприноса на зараде, са 62% на 61% нето зараде, тако што ће се доприноси за пензијско осигурање на терет послодавца смањити са 12% на 11,5% зараде а месечни износ неопорезивог цензуса повећати са 15.300 на 16.300 динара. Фискални савет подржава економско опредељење Владе да се расположива буџетска средства користе за пореско растерећење зарада (највећа замерка Фискалног савета је заправо то што нису створени предуслови да ово растерећење буде веће).

Расходи буџета планирани су објективно уз делимично побољшање њихове структуре. Расходи републичког буџета добро одсликавају планиране политике и мере у 2020. и нема израженог ризика да дође до пробијања њиховог плана. Заправо постоје изгледи да се неће потрошити сва предвиђена средства за трансфере, камате и експропријацију, а мањи ризици од пробијања буџетског плана односе се на казне и пенале и на јавне инвестиције (економски не би било лоше уколико би до пробијања плана дошло због појачане изградње инфраструктуре). Највећи пораст расхода у односу на 2019. односи се на зараде запослених, али је тај пораст већ био дефинисан ребалансом буџета за 2019. – тако да се предлогом буџета само формализују већ познати трошкови државе за ове намене. Кад искључимо зараде, буџет за 2020. доноси одређено побољшање структуре јавних расхода. Наиме, следеће највеће повећање у односу на 2019. годину (после плата) имају расходи за јавне инвестиције који би требало да буду већи за око 150 млн евра. У оквиру овог повећања важно је истаћи и то да се инвестиције Републике у здравство, просвету и саобраћајну инфраструктуру (укључујући и експропријацију земљишта) повећавају још више (за око 200 млн евра). Ово додатно повећање омогућено је тиме што се економски непродуктивни расходи за опрему војске и полиције смањују (ови расходи ће и поред планираног умањења бити и у 2020. на релативно високом нивоу – преко два пута изнад просека других земаља ЦИЕ).

Најлошија буџетска политика у 2020. односи се на прекомерно повећање плата и уопште неодговарајуће управљање системом зарада и запослених у општој држави. Као што смо већ истакли, највећа промена у расходима буџета у 2020. у односу на 2019. налази се на позицији исплате зарада за запослене, а та промена опредељена је и пре разматрања самог буџета, што је веома неуобичајена и лоша пракса. Међутим, то што је повећање зарада запослених у општој држави дефинисано један месец пре времена вероватно је најмањи пробелем у вези с управљањем зарадама у јавном сектору. Већи проблем је то што је повећање плата, које у просеку износи чак 9,6%, превисоко и економски неутемељено. Овим се нарушава један од основних принципа одговорне фискалне политике – да се плате у јавном сектору не повећавају брже од привредног раста. Даље, повећање је спроведено паушално по различитим секторима јавне управе, без објективне и проверљиве анализе на којим пословима је потребно веће, а на којим мање увећање зараде. Оваква паушална повећања зарада још више удаљавају Србију од увођења уређеног система јединствених платних разреда за читаву општу државу (што се годинама најављује, па одлаже). Уз све то, у 2020. се продужава и штетна забрана запошљавања у јавном сектору – иако је нацртом Фискалне стратегије, који је писан свега неколико месеци пре буџета, Влада била предвидела да се од 2020. пређе на флексибилнији модел запошљавања у јавном сектору. Забрана запошљавања требало је да се укине још крајем 2015. и њено вишегодишње продужавање довело је до озбиљних мањкова у важним деловима јавне управе, али и до погоршања структуре запослених. Наиме, као одговор на забрану запошљавања буџетски корисници су за скоро 50% повећали број запослених на одређено и на привремено-повременим пословима у 2019. у односу на 2014, јер се на такве врсте уговора забрана запошљавања не односи.

Планирано повећање јавних инвестиција начелно је добро, али је неоправдано изостало повећање инвестиција у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. Буџет за 2020. задржао је приближно непромењене издатке за изградњу саобраћајне инфраструктуре у односу на 2019, али уз нешто промењену структуру (већи расходи за железнице и водни саобраћај, мањи за путеве). Овакав план оцењујемо позитивно јер он значи да није дошло до застоја у изградњи саобраћајне мреже и након завршетка појединих великих пројеката (Коридор 10, деонице на Коридору 11). Најзначајнији добар искорак у 2020. ипак представља пораст инвестиција у школству, а делом и у здравству. Буџетом за 2020. инвестиције у сектор образовања планиране су на нивоу од око 22 млрд динара, што је за готово 60% односно за око 8 млрд динара више него у 2019. години. Појединачно највећи износ, око 12 млрд динара, намењен је наставку реконструкција и изградње основних и средњих школа и финансира се са раздела Канцеларије за јавна улагања. Преосталих 10 млрд динара припада пројектима министарства просвете, попут дигитализације просветног система, набавке наставног материјала и друге опреме, као и увођења бежичног интернета у школама. Осим просвете, буџетом је предвиђено повећање улагања у здравство за око 40% (са 5 на 7 млрд динара). Најважнији пројекти који стоје иза тога су наставак изградње и реконструкције клиничких центара Србије и набавка опреме здравствених установа. Важан недостатак плана јавних инвестиција у 2020, међутим, је то што се не буџетирају капитални расходи за комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине – иако је то вероватно и највише запостављен сегмент јавне инфраструктуре Србије који озбиљно угрожава здравље становника. Најављени кредит за ове намене не гарантује почетак инвестирања јер је исти кредит био предвиђен и у прошлом буџету (а није ни почео да се реализује). Зато Фискални савет препоручује Влади да сав евентуални вишак средстава који би могао да се појави у 2020. услед опрезног планирања јавних прихода и јавних расхода усмери на ове намене.

Држава би морала да спреми стратешки одговор на вишеструко повећање непродуктивних издатака за казне и пенале у свега неколико година. Издвајања државе за плаћање казни и пенала у 2020. премашиће 22 млрд динара, тј. увећана су два пута у односу на 2017, а преко пет пута у односу на 2010 годину. Иако Фискални савет већ годинама указује на готово неконтролисан раст ове ставке јавних расхода, стратешка и промишљена реакција Владе на овај лош тренд и даље изостаје. Интересантно је приметити и то да се овај проблем ретко помиње и у стручној и широј јавности иако су буџетска издвајања за плаћање казни и пенала нпр. више него двоструко већа од субвенција за инвеститоре. Највећи део ових расхода потиче од одштета које држава мора да плати због повреда уговора. Подсећамо на само неке од ранијих случајева: 2014. је за неизвршену обавезу по основу концесије за изградњу аутопута Хоргош-Пожега приватним компанијама плаћено 1,6 млрд динара, а 2018. око 4 млрд динара грчком Митилинеосу који је имао спор са РТБ Бором. Сада је познато да се у буџету за 2020. одвајају средства за обештећење Енерго-Зелене (није познато колико), а, судећи према рекордном износу предвиђеном на разделу Министарства финансија, извесно је да је држава изгубила још неки велики судски спор или међународну арбитражу. Због свега тога Фискални савет сматра да је неопходно да Влада напокон направи озбиљну анализу која би прецизно идентификовала главне разлоге због којих држава губи толико пресуда. У складу са резултатима те анализе већ од 2020. морале би да се предузму конкретне мере како би се тренд снажног раста ових непродуктивних буџетских расхода у наредним годинама преокренуо.

Средњорочни план вођења јавних финансија из ревидиране Фискалне стратегији није довољно добар јер у њему нема кредибилног плана важних реформи. Влада је непосредно пре усвајања Предлога буџета за 2020. усвојила и ревидирану Фискалну стратегију за 2020. са пројекцијама за 2021. и 2022. годину. Премда и у овом стратешком документу постоје одређени позитивни помаци, оцена Фискалног савета је да он не садржи све потребне и довољно разрађене елементе. Оваква Стратегија заправо указује на то да се Влада задовољава постигнутом фискалном и макроекономском стабилношћу, а да спровођење важних структурних реформи није приоритет економске политике. Наиме, ревидираном Стратегијом додатно се одлаже увођење јединственог и објективног система платних разреда за запослене у општој држави (што је требало да се деси још пре неколико година), нема конкретног плана за излазак из штетне мере забране запошљавања у јавном сектору (требало да се укине још 2015. године), не даје се структура јавних инвестиција у средњем року са јасним приоритетима за улагања државе и друго. Фискални савет је, у складу са својим законским обавезама, Влади у јуну 2019. доставио мишљење на нацрт Фискалне стратегије у ком смо (између осталог) изнели и све поменуте примедбе. У следећем кораку израде Стратегије обавеза Владе била је да уважи примедбе Фискалног савета – или да их констатује и образложи зашто било која од препорука Фискалног савета није усвојена (Закон о буџетском систему). Таквог образложења у ревидираној Фискалној стратегији, међутим, нема.

Свеобухватне структурне реформе су потребне јер је привредни раст Србије низак и знатно испод свог потенцијала. Основни економски проблем Србије је недовољан привредни раст и с њим повезан низак животни стандард њених грађана. Тренд раста БДП-а Србије већ неколико година је између 3 и 3,5% док друге земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ) у претходне три године у просеку остварују раст од око 4%. То значи да се ове земље додатно удаљавају од Србије у економском развоју, уместо да их Србија бржим привредним растом постепено пристиже. Важно је истаћи и то да у 2019. нема поузданих назнака одрживог убрзања тренда привредног раста Србије

иако се у другој половини године очекује осетно већи раст БДП-а него у првој (у којој је раст БДП-а био свега 2,8%). До привременог убрзања ће доћи, по свему судећи, првенствено под снажним утицајем једнократних чинилаца (изградња Турског тока, већа производња у Колубари), што не би био први пут да привремени чиниоци у кратком периоду опредељују висину привредног раста. Слично се већ десило и у 2018. када је раст БДП-а привремено убрзао на 4,4% због високог раста пољопривреде, или, супротно томе, у 2017. када је суша оборила стопу привредног раста на свега 2%. Због тога би било добро да Влада опрезно и одговорно тумачи економска кретања и да не очекује њихово трајно побољшање без озбиљних и свеобухватних структурних реформи. Једини начин за трајно убрзање привредног раста јесте спровођење реформи јавних предузећа (пре свега ЕПС-а), унапређење пословног амбијента (где су нпр. огромни проблеми у високој корупцији и недовољном нивоу владавине права), побољшање рада јавне управе укључујући највеће јавне системе (здравство, просвета) и друго – чему би Влада требало да се посвети много озбиљније него до сада.

2. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2020. ГОДИНУ

2.1. Општа оцена планираног фискалног дефицита у 2020. години

Закон о буџету за 2020. годину предвиђа дефицит Републике у износу од 20 млрд динара (170 млн евра), што је добар циљ. Посматран у односу на БДП, дефицит Републике износи око 0,3% БДП-а, што је у складу са фискалним плановима за општу државу, који подразумевају да консолидовани дефицит у 2020. години износи 0,5% БДП-а. Овај ниво дефицита Фискални савет препоручивао је као одговарајући циљ за Србију од 2016. године¹ и остајемо при тој препоруци из неколико разлога. Прво, дефицит од 0,5% БДП-а утицаће на смањење јавног дуга у односу на БДП у 2020. години за око 2 процентна поена (уз остварење пројектованог привредног раста), чиме би се дуг спустио на око 50% БДП-а. Друго, мали дефицит помаже у очувању макроекономске стабилности, што утиче на нижу перцепцију ризичности земље, мање каматне стопе, а тако и већи привредни раст. Треће, дефицит од 0,5% БДП-а довољно је експанзиван јер оставља простора за повећање државних улагања у недостајућу инфраструктуру.

Планирани фискални дефицит је кредибилан. Оцењујемо да су приходи и расходи републичког буџета за 2020. годину пројектовани у начелу кредибилно, те да је и план за фискални резултат поуздан. Штавише, наше анализе показују да су приходи, а мањим делом и расходи буџета, пројектовани уз извесну конзервативност, што би довело до тога да приходи у 2020. буду већи од планираних, а расходи нешто мањи. Последишно, може се догодити да се следеће године појави одређени вишак средстава у буџету. Уколико до тога дође, сматрамо да није потребно да се крајњи резултат приближава фискалном балансу, нити да буџет прелази у суфицит. Уместо тога, оцењујемо да треба одржавати мали дефицит, а слободна средства искористити за снажније повећање јавних инвестиција. Конкретније, најбоље би било да се евентуални вишак средстава у 2020. искористи за повећање инвестиција у заштиту животне средине, које су у овом буџету запостављене.

Буџет за 2020. доноси нека структурна унапређења, али и политике које нису у складу са препорукама Фискалног савета. Највеће побољшање у поређењу са 2019. годином долази на позицији капиталних расхода – њихов ниво је солидан, а структура се начелно побољшава (мада је изостало потребно повећање инвестиција у заштиту животне средине). С друге стране, вероватно најспорнија мера планирана за 2020. годину јесте повећање плата запосленима чије се зараде финансирају из републичког буџета у просеку за око 8,8%², далеко изнад пројектованог привредног раста – што је, међутим, било дефинисано већ ребалансом буџета за 2019. годину. У наставку дајемо преглед најважнијих промена у 2020. у односу на текућу годину.

- *Инвестиције у сектору образовања и здравства расту за око 60% у поређењу са 2019. годином.* Побољшање структуре инвестиција уочава се и у до сада запостављеним секторима здравства и образовања. Наиме, капитални расходи ова два сектора расту за око 60% у односу на износ из 2019. године, што је позитиван искорак. У наредним годинама препоручујемо даљи раст ових расхода.
- *Инвестиције у сектору војске и полиције се оправдано смањују у следећој години.* Добро је што се капитални расходи сектора безбедности смањују се са свог

¹ Фискална кретања у 2016. години, консолидација и реформе 2016–2020, Фискални савет, 20. јун 2016. године.

² На нивоу опште државе, која поред републичког буџета укључује и зараде које се исплаћују у здравству, локалним самоуправама, АП Војводини и ЈП Путеви Србије, планирани раст просечне зараде износи 9,6%.

рекордног нивоа од 1,1% БДП-а из 2019, када су чиниле трећину укупних инвестиција Републике, на око 0,7% БДП-а у 2020. години. Фискални савет подржава ову промену, али оцењујемо да су инвестиције војске и полиције јеш увек превисоке - чине чак петину укупних републичких улагања, далеко су изнад свог вишегодишњег просека и преко два пута су веће него у упоредивим земљама. Детаљније о овој теми писали смо у одељку 2.3.

- *Званично се укида мера умањења зарада у јавном сектору.* Добро је што се у 2020. години најзад и формално укида мера фискалне консолидације уведена крајем 2014. године, по којој су умањене зараде у јавном сектору (укључујући локални ниво власти и јавна предузећа). Овим буџет Републике остаје без око 14 млрд динара прихода, али званично излази из кризног режима (детаљније о томе у одељку 2.2).
- *Зараде запослених у 2020. повећавају се прекомерно.* Повећањем зарада у 2020. години нарушава се један од принципа одговорног управљања јавним финансијама (раст зарада мора бити усклађен са растом БДП-а), прекорачује се препоручено учешће масе зарада у БДП-у³ и отежава се увођење система платних разреда. Фискални савет је већ упозоравао на проблеме у вези са прекомерним повећањем плата у Оцени Предлога ребаланса за 2019,⁴ а о томе смо писали и у одељку 2.3. овог извештаја.
- *Долази до пореског растеређења рада, мада је оно могло да буде и веће.* За 2020. годину планирано је смањење пореског оптерећења просечне зараде са 62% на 61%. Иако је ово корак у добром смеру, Фискални савет оцењује да је растеређење могло и требало да буде веће. Наиме, пошто долази до успоравања привредног раста највећих трговинских партнера Србије, могуће је да ће се тај ефекат делом прелити и на нашу земљу – због чега смо саветовали Владу да предузме мере пореске политике (уз друге мере) које ће стимулисати домаћи раст.⁵ Конкретно, предлагали смо да пореско растеређење рада планирано за 2020. износи око 20 млрд динара, а биће упола мање (јер су буџетска средства отишла на прекомерно повећање зарада).

³ Иако се због оптимистичних пројекција номиналног БДП-а ово не види на први поглед. Детаљније објашњење дали смо у одељку 3.3. овог извештаја.

⁴ *Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2019. годину*, Фискални савет 26. септембар 2019. године.

⁵ *Стратешке препоруке за буџет и фискалну политику у 2020. години*, Фискални савет, 3. октобар 2019. године.

2.2. Оцена прихода у Предлогу закона о буџету за 2020. годину и мера пореске политике

Јавни приходи у Закону о буџету за 2020. годину конзервативно су пројектовани, а мере за растеређење зарада, иако су могле да буду амбициозније, оцењујемо позитивно. Приходи републичког буџета планирани су опрезно и процењујемо да ће се, имајући у виду тренутне макроекономске пројекције и прогнозе, реализовати у пуном износу. Фискални простор који је у 2020. години предвиђен за смањење пореског оптерећења доминантно је опредељен за растеређење зарада – путем општег смањења пореза и доприноса за све раднике, као и циљаних растеређења за поједине категорије радника. Фискални савет подржава конзервативан приступ буџетирању јавних прихода, као и опредељење Владе да се расположива буџетска средства користе за пореско растеређење зарада.

Јавни приходи у Предлогу закона о буџету за 2020. годину буџетирани су веома опрезно. Упркос претпостављеној реалној стопи раста БДП-а од 4% у наредној години, коју смо оценили као оптимистичну у односу на тренутно доступне информације и економске трендове, Закон о буџету садржи веома конзервативне пројекције јавних прихода. У Табели 1. видимо могућност да реализација прихода у наредној години премaши пројекције садржане у Предлогу закона. Фискални савет подржава конзервативно пројектовање јавних прихода, јер је то одговорна буџетска пракса, уз напомену да евентуални вишак прихода у наредној години не би смео да се користи за повећање плата у јавном сектору изнад стопе привредног раста (као што је био случај у 2019. години).

Табела 1: Приходи у Предлогу закона о буџету за 2020. и Ребалансу за 2019. годину

<i>у млрд РСД</i>	Ребаланс 2019.	Буџет 2020.	Разлика	Стопа раста, у %
I ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.292,60	1.314,50	21,9	1,7
1. Порески приходи	1.092,80	1.132,10	39,3	3,6
Порез на доходак	68,1	70,2	2,1	3,1
Порез на добит	117,8	104	-13,8	-11,7
ПДВ	545,2	582	36,8	6,7
Акцизе	301,2	311	9,8	3,3
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>164,2</i>	<i>168,5</i>	<i>4,3</i>	<i>2,6</i>
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>102,5</i>	<i>106,5</i>	<i>4</i>	<i>3,9</i>
Царине	47,2	52,2	5	10,6
Остали порески приходи	13,3	12,7	-0,6	-4,5
2. Непорески приходи	185	167,4	-17,6	-9,5
3. Донације	14,8	15	0,2	1,4

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Предлога Закона о буџету за 2020. годину и Закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2019. годину.

Могућност за већу наплату прихода видимо првенствено код акциза, пореза на добит и доходак, као и код непореских прихода, док делимичне ризике видимо у случају пореза на додату вредност. У Табели 1 можемо приметити да се за 2020. годину планира раст укупних буџетских прихода од 1,7%. Имајући у виду да се очекује номинални раст свих релевантних пореских основица (потрошња, БДП, маса зарада) од преко 5%, може се наслутити да се ради о веома конзервативној пројекцији прихода, чак и када узмемо у обзир да ће у наредној години доћи до укидања одређених (једнократних) буџетских прихода. Детаљнија анализа по појединачним ставкама показује да је номинални раст акциза од 3,3% у наредној години мањи од раста номиналне потрошње

(очекује се раст преко 5%). Отуда би стварна наплата акциза у 2020. години могла бити већа од буџетиране. Такође, чак и када узмемо у обзир једнократне приливе који су у 2019. години били забележени код пореза на добит (9,4 млрд услед концесије аеродрома Никола Тесла) и код непореских прихода (10 млрд добити НБС, 14 млрд услед наплате смањења зарада код локалних самоуправа и јавних предузећа), буџетирани износи за 2020. годину веома су конзервативни и номинално нижи у односу на 2019. годину. Отуда и на овим позицијама прихода постоји простор за већу наплату у наредној години. Једини потенцијални ризик видимо у случају пореза на додату вредност (ПДВ) који је буџетиран уз номиналну стопу раста од 6,7% док актуелне макроекономске пројекције предвиђају номинални раст потрошње мањи од 6%. Како је домаћа потрошња доминантна основица за обрачун ПДВ-а, нисмо сигурни да ће буџетирани ПДВ приходи бити у потпуности реализовани. У сваком случају, ограничени ризици код ПДВ-а су осетно мањи од могућности за бољу наплату код акциза, пореза на добит и доходак и непореских прихода, тако да не видимо ризик да се укупни буџетски приходи у 2020. години неће реализовати у целости. Напротив, могуће је да ће стварна реализација буџетских прихода у наредној години бити за око 20 млрд виша од буџетских пројекција.

Укидање закона о смањењу зарада у јавном сектору адекватно је инкорпорирано у пројекције прихода у Предлогу закона о буџету за 2020. годину. Предложени Закон о престанку важења Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, чија ће примена почети 1. јануара 2020. године, представља укидање последње мере штедње која је била на снази од почетка фискалне консолидације крајем 2014. године. Почев од наредне године јавна предузећа више неће имати обавезу да у републички буџет уплаћују 5% масе зарада својих запослених (до 2018. године су уплаћивали 10%), а иста обавеза биће укинута и за јединице локалне самоуправе (које су такође до ове године 10% масе зарада својих запослених уплаћивале у републички буџет). На овај начин, непорески приходи републичког буџета биће умањени за око 14 млрд динара на годишњем нивоу, што је укључено у пројекције прихода у Закону о буџету за 2020. годину. Фискални савет подржава укидање ове кризне мере будући да смо више пута до сада наглашавали потребу да се, након успешно спроведене фискалне консолидације, привремене кризне мере укину и замене трајним, системским решењима.

Мере пореске политике за 2020. годину предвиђају да се расположива буџетска средства користе за опште и циљано пореско растерећење зарада. Сваке године, заједно са Законом о буџету, усвајају се и измене релевантних пореских закона како би се имплементирале мере пореске политике за наредну годину. Тако је и ове године предложен већи број измена пореских закона, али са фискалног становишта издвајају се мере за растерећење зарада запослених.⁶ Пре свега, предвиђено је смањење укупних пореза и доприноса на зараде, са 62% на 61% нето зараде, тако што ће се доприноси за пензијско осигурање на терет послодавца смањити са 12% на 11,5% зараде и месечни износ неопорезивог цензуса повећати са 15.300 на 16.300 динара. Такође, у оквиру планиране реформе паушалног опорезивања предвиђен је привремени период од три године током којег ће послодавци који буду запошљавали досадашње паушалце (као и до сада незапослене особе) добијати значајан повраћај пореза и доприноса на зараде. Фискални савет начелно подржава економско опредељење Владе да се расположива буџетска средства користе за пореско растерећење зарада будући да смо и раније

⁶ Конкретно, предложене су измене и допуне Закона о порезу на добит, Закона о порезу на доходак, Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање и Закона о републичким административним таксама.

указивали да нема превише економских аргумената да се евентуални буџетски вишкови користе за смањење пореза на добит или пореза на додату вредност.⁷

Предложеним смањењем пореза и доприноса на зараде привреда ће бити растерећена за 10 млрд динара у 2020. години. Предложене мере ће проузроковати смањење јавних прихода за непуних 13 млрд динара, при чему ће смањење ПИО доприноса на терет послодавца са 12% на 11,5% смањити приходе од доприноса за 10 млрд динара, док ће повећање неопорезивог цензуса са 15.300 на 16.300 динара смањити приходе од пореза на зараде за око 2,5 млрд динара. Имајући у виду да је сама држава највећи послодавац у Републици, од поменутих 13 млрд динара преко 3 млрд динара растерећења ће заправо отићи на запослене у државном сектору док ће растерећење привреде износити близу 10 млрд динара у наредној години. Као што смо раније указивали, да се Влада определила да пораст зарада у државном сектору у наредној години буде у складу са стопом привредног раста, у буџету би преостало преко 20 млрд динара за растерећење привреде, односно порези и доприноси могли су да се смање на 60% нето зараде.⁸

Предложене циљане пореске стимулације имају за циљ да подрже решавање проблема вишегодишњих злоупотреба паушалног опорезивања које су попримиле забрињавајуће размере. У Србији већ више деценија постоји проблем у области паушалног опорезивања које, супротно доброј пореској пракси, није ограничено само на узак круг пореских обвезника који нису квалификовани да воде пословне књиге, већ је у Србији и високо-образованим професијама као што су адвокати, лекари, ИТ консултанци и други – дозвољено да паушално плаћају порез уместо да воде (базично) књиговодство о својим пословним приходима. Отуда се отворила законска могућност за избегавање редовних пореза и доприноса на зараде и плаћање осетно мањег паушалног пореза, која је почела да поприма забрињавајуће размере. Велики број регистрованих фирми, нарочито у ИТ сектору али и у другим областима пословања, уместо формалног уговора о раду својим *de facto* радницима нуди уговоре подложне паушалном опорезивању како би се смањило износ пореза и доприноса који се плаћа држави. Предложеним изменама и допунама Закона о порезу на доходак предлаже се (применом теста самосталности) стриктнија провера и подела између случајева фактичног запошљавања (где треба да се плаћају регуларни порези) и истинских предузетничких активности (које су подложне паушалном опорезивању).

Фискални савет подржава напоре да се зауставе злоупотребе паушалног опорезивања које су постале све присутније у пракси. Као што смо поменули, широко распрострањене злоупотребе паушалног опорезивања кренуле су да подривају интегритет пореског система тако да су разумљиви и оправдани напори да се ова пракса заустави и да се у овом сегменту унапреди порески систем. Поред увођења теста самосталности, постоји потреба и за дубљом реформом пореског третмана предузетника којом би се омогућило вођење поједностављеног књиговодства и поједностављеног пореског третмана за најшири круг предузетника и предузетничких активности, док би се постојеће паушално опорезивање ограничило само на узак круг обвезника који

⁷ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Стратешке препоруке за буџет и фискалну политику у 2020. години“, 3.10.2019. године, стр. 24-26.

⁸ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Стратешке препоруке за буџет и фискалну политику у 2020. години“, 3.10.2019. године, стр. 24-26. У нашој анализи смо предложили да примарни канал растерећења зарада буде прогресивно повећање неопорезивог цензуса како би се, барем делимично, ублажили ефекти (пре)високог повећања минималне зарада у 2020. години.

истински нису квалификовани да воде ни најосновније књиговодствене информације.⁹ Такође, разумемо потребу да се предложене пореске измене имплементирају постепено како не би изазвале превелики финансијски ударац за пореске обвезнике. Отуда се трогодишњи период пореских олакшица за новозапослене раднике, бивше паушалце, може сматрати оправданим (изнуђеним) решењем имајући у виду озбиљност овог проблема. Ипак, мислимо да је годишња расподела пореских кредита могла да се оштрије смањује током предложеног периода од три године (већи проценат ослобађања у првој години и мањи у трећој години) како би се предупредили евентуални притисци за продужењем ове подстицајне мере и након истека трогодишњег периода.

⁹ За више детаља о овом приступу реформи погледати извештај Међународног монетарног фонда „Унапређење ефикасности и правичности директних пореза у Србији“, јун 2017. године.

2.3. Оцена расхода у Предлогу закона о буџету за 2020. годину

Буџетом за 2020. годину предвиђено је повећање расхода за око 20 млрд динара, услед раста зарада и јавних инвестиција. Предлогом Закона о буџету планирано је да укупни републички расходи у 2020. години износе око 1.335 млрд динара, што представља пораст за око 20 млрд динара у односу на издатке утврђене ребалансом буџета за 2019. годину (Табела 2). Раст буџетских издатака за зараде, за 22 млрд динара у односу на 2019, практично је већ био опредељен ребалансом буџета за 2019. годину. Тиме је највећа промена за следећу годину опредељена и пре разматрања актуелног буџета. Од нових промена које доноси Предлог буџета, издвајамо пораст јавних инвестиција, које би у 2020. требало да буду за око 17 млрд динара веће него у 2019. Највеће смањење, од око 22 млрд динара, књижи се на трансферима организацијама обавезног социјалног осигурања (првенствено ка Фонду ПИО), што омогућава очекиван пораст наплате изворних прихода ових организација. Поред поменутих расхода, буџет за 2020. не указује на значајније промене политика, а истичу се изузетно високи и растући расходи за казне и пенале.

Табела 2: Расходи у Предлогу закона о буџету за 2020. и Ребалансу за 2019. годину

у млрд РСД	Ребаланс 2019.	Буџет 2020.	Разлика	Стопа раста, у %
II РАСХОДИ БУЏЕТА	1.316,2	1.334,7	18,4	1,4
1. Текући расходи	1.116,7	1.119,5	2,8	2,8
Расходи за запослене	296,3	318,6	22,3	7,5
Набавка робе и услуга	131,7	137,8	6,2	4,7
Отплата камата	110,6	111,4	0,8	0,7
Субвенције	114,5	95,4	-19,1	-16,6
Донације страним владама	0,3	0	-0,3	-100
Дотације међународним орг.	5,1	5,4	0,3	5,4
Трансфери осталим нивоима власти	89,7	88,7	-1,0	-1,1
Трансфери ООСО	208,9	186,6	-22,3	-10,7
Социјална заштита из буџета	120	125,0	5,0	4,1
Остале дотације и трансфери	5,5	15,9	10,3	186,1
Остали текући расходи	34,2	34,7	0,5	1,4
2. Капитални расходи	182,3	198,9	16,6	9,1
3. Активирани гаранције	11,5	6,7	-4,8	-41,7
4. Нето буџетске позајмице	5,7	9,6	3,8	66,8

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Предлога Закона о буџету за 2020. годину и Закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2019. годину.

Расходи су објективно планирани, а могуће је да њихово извршење буде и мање од предвиђеног. Расходи републичког буџета одсликавају планиране политике и мере у 2020. години. Могуће је, ипак, да се сви планирани трошкови неће реализовати, пошто су оквири за трансфере, камате и експропријацију постављени комотно и вероватно се неће (бар неки од њих) искористити у пуној мери (више детаља у тексту који следи). С друге стране, могу се појавити неки расходи који нису приказани у буџету – ту, пре свега, мислимо на инвестиције у комуналну инфраструктуру (предвиђено је повлачење кредита али не и пројекти који би се финансирани), а, и поред великих буџетираних трошкова, неизвесно је да ли ће довољно средстава бити за казне и пенале који се плаћају из буџета (искуство нас учи да се у овом делу током године троши више од плана). Имајући све у виду, укупни расходи могли би бити мањи од планираних за око 10 млрд динара. Ова процена полази од тога да се током године неће предузимати

ванредне и непланиране мере које би трошиле фискални простор, као што су повећање плата и пензија већ у 2020. години, исплата једнократних бонуса или повећање права изнад оних који се сада гарантују (пољопривредним произвођачима или у области социјалне политике, на пример).

У наставку дајемо детаљнију анализу Предлога Закона о буџету за 2020. годину, по појединачним расходним категоријама.

Највећи пораст бележе издаци за запослене, што је последица недавног увећања зарада у општој држави. У октобру је усвојен ребаланс републичког буџета за 2019. и утврђена су трајна увећања зарада по појединачним министарствима и другим буџетским корисницима.¹⁰ Предвиђено је да запослени нове зараде почну да примају од плате за новембар 2019. године (која се исплаћује у децембру), што значи да је Влада највећу расходну ставку за 2020. определила и пре него што је направила буџет за следећу годину. Одлука о новим зарадама доноси пораст републичких расхода за запослене од 22 млрд динара у односу на ребаланс 2019. и овај трошак је предвиђен у предложеном Закону о буџету за 2020. годину.

Поједине мере Владе ублажиће утицај снажног повећања плата на укупне буџетске трошкове за запослене. Услед секторских повишица *просечна нето плата* за запослене код буџетских корисника требало би да порасте за 8,8% у 2020. години.¹¹ Пораст *укупног фонда зарада* је нешто мањи, износи око 7,5%. Овакав сценарио видели смо и у 2019. години. Омогућава се да појединачне плате расту изнад економских могућности земље, да би се упоредо приказао мањи пораст масе зарада. Спорији раст укупног фонда плата од раста зараде коју ће у просеку примити запослени у буџетском сектору последица је два ефекта: први је последица забране запошљавања, а други потиче од пореског растеређења зарада. Наиме, Влада се определила да забрану запошљавања продужи до краја 2020. године, па последично мањи број запослених (пошто неки радници напуштају јавни сектор) омогућава смањење фонда зарада, за око 0,8%. Друго, што даје ефекат од 0,5%, бруто плата може да расте спорије од раста нето плате захваљујући умањењу доприноса за незапослене на терет послодавца (део бруто зарада) и умањења пореза услед израженијег неопорезивог дела зараде (расте са 15.300 на 16.300 динара).

Начин на који се повећавају зараде у 2020. неће решити проблеме у систему плата. Након бројних одлагања било је планирано да коначно, почев од 2020. године, плате у јавном сектору почну да се мењају у склопу новог система платних разреда. Тај систем би значајно да се промена зарада утврђује по радним местима а не по широко захваћеним секторима и групама запослених. Међутим, већ је ребалансом за 2019. наговештено – а предложеним буџетом за 2020. потврђено – да се ова реформа поново одлаже, за 2021. годину. Влада се одлучила да запосленима у јавном сектору додели нове секторске повишице, у распону од 8% до 15%. У ранијим анализама давали смо предлоге

¹⁰ Подсећамо, увећање зарада креће се у распону од 8% до 15% у зависности од припадности одређеном сектору, при чему је највеће увећање зарада припало здравственим радницима (15% за медицинске техничаре, 10% за лекаре, 8% за остале запослене). За запослене у Министарству унутрашњих послова (МУП), Безбедносно-информативној агенцији, Министарству одбране, правосуђу, образовним установама и установама социјалне заштите предвиђено је повећање плата од 9%. Запослени у осталим буџетским корисницима (службеници у министарствима, локалној самоуправи, аутономној покрајини и фондовима обавезног социјалног осигурања) добиће повишицу од 8%.

¹¹ Када обухват проширимо на читаву општу државу (која укључује сектор здравства, локални ниво власти, АП Војводину и ЈП Путеве Србије) међугодишње повећање просечне зараде износи 9,6%.

како да се систем зарада постепено уреди. Најмање што је Влада требало да обезбеди, ако је већ донела одлуку да поново одложи платне разреде, јесте да секторским повећањима не продубљују неке постојеће нерационалности. Међутим, у предложеном Закону о буџету за 2020. није учињено довољно да се диспаритети умање – начин на који се Влада определила да повећа зараде проблематичан је из више разлога. *Прво*, највеће повишице јесу предвиђене за сектор здравства, што је исправно опредељење, али је истовремено сектор безбедности поново добио изнадпросечно увећање зарада (а запослени у овом сектору већ сада имају далеко виша примања у односу на друге делове опште државе). *Друго*, ни буџет за 2020, а ни пратећа документација, не нуде одговор на важно питање које се годинама изнова јавља: зашто се генеричким пословима који су исти у свим деловима државног сектора (правник, рачуновођа, инжењер итд) опредељују различите повишице у зависности од тога ком министарству припадају? *Треће*, остаје нејасно зашто диференцирање по занимањима које је извршено у здравству (медицинско и немедицинско особље имају различито увећање зарада) није примењено и на остале државне системе (нпр. у МУП-у, одбрани, образовању).

Предложени буџет за 2020. не доноси промену ни у систему управљања бројем запослених. Неповољни паритети зарада и неједнако вредновање истих послова наставиће да отежавају очување кадровских капацитета у јавном сектору. Проблем додатно усложњава то што буџетски корисници ни у наредној години, због продужене забране запошљавања, неће моћи да запошљавају раднике у складу са систематизацијама. Већ смо описали да ова мера умањује буџетски ефекат прекомерног увећања зарада, и то је вероватно најважнији разлог за наставак њене примене, али поново истичемо да су негативне последице вишеструке и изражене.¹² Иако постојећа регулатива (забрана запошљавања) оставља могућност додатног ангажовања људи са сталним запослењем, потребно је прибавити сагласност посебне Владине комисије, а процедуре за прибављање ове сагласности предуго трају.¹³ Због тога смо, имајући у виду да је Влада и сама раније (у Нацрту Фискалне стратегије) препознала проблем мањка радника широм јавног сектора, од буџета за 2020. очекивали проактиван приступ, чак и у случају да задржи централизован приступ и рад Комисије. То би значило да се препознају и издвоје макар неке најугроженије институције и да се као приоритет постави попуњавање радних места у њима. Овим би се централизована комисија растеретила обавеза, а одабране институције би брзо могле да ангажују недостајуће раднике (вероватно већ у првим месецима 2020. године). Уместо тог, или неког сличног решења, за 2020. годину не планира се било какво постепено попуштање круте регулације.

Буџетом за 2020. годину планира се даљи раст јавних улагања из буџета Републике. Капитални расходи републичког буџета у 2020. години планирани су на нивоу од готово 199 млрд динара што је знатан пораст, од око 17 млрд динара, у односу ребаланс из 2019. године. Повећање правих инвестиција је ипак мање, с обзиром на то да се велики део поменутог пораста не односи на нове радове већ представља само књиговодствену промену. Наиме, одлука да Република формално преузме власништво

¹² Више пута смо у ранијим анализама истицали да буџетски корисници већ сада функционишу с приметним мањком радне снаге (инспекцијске службе, здравствене установе, Пореска управа, службе за управљање фондовима ЕУ) и постаје им све теже да извршавају своје редовне надлежности.

¹³ Пун назив овог тела је Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. У њему је ангажовано свега десет људи и немогуће је очекивати да се, с тако малим капацитетима, може адекватно прегруписавати радна снага у државном сектору који броји готово пола милиона људи. Постоје наговештаји да буџетски корисници некад ни за годину дана не успевају да попуне празна места која планирају.

над бањама од Фонда ПИО предвиђена је да се књижи на капиталним расходима. То је једнократна исплата од 10 млрд динара која, иако формална инвестиција, не унапређује инфраструктуру и у том смислу не представља ново и право улагање.¹⁴ Када ове расходе изузмемо, издаци за јавне инвестиције у 2020. години заправо бележе раст за око 7 млрд динара у односу на 2019. И ово скромније повећање капиталног буџета (мањи раст него што се на први поглед чини) представља задовољавајући напредак, када се има у виду да су републичке инвестиције у претходне три године оживеле, да нови пораст представља додатак на тај већи ниво и да се планирани раст за 2020. уклапа у наше пројекције о потребном и могућем средњорочном (даљем) успону капиталних улагања из централног буџета. Да би се укупни ниво улагања подигао на вредности које су Србији потребне, потребно је да сличну динамику забележе и остали делови опште државе (локална самоуправа и путарска предузећа).

Унапређује се структура капиталног буџета – расте за школство и здравство а смањује се за сектор безбедности – али заштита животне средине и даље остаје без потребне подршке. Побољшање структуре улагања огледа се у томе што се за следећу годину планира осетно више издваја за просвету и здравство уз мање капиталне буџете војске и полиције. Када је реч о издвајањима за изградњу саобраћајне инфраструктуре, процењујемо да су она у 2020. години планирана на практично истом нивоу као у 2019. години. Највећи недостатак плана јавних инвестиција јесте што се у буџету и даље не виде намере да се улаже у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине, премда је то и било могуће и потребно урадити још буџетом за 2019. годину.

Најзначајнији корак представља пораст инвестиција нарочито у школству, а мањим делом и у здравству. Републичким буџетом за 2020. годину инвестиције у сектору образовања планиране су на нивоу од око 22 млрд динара, што је за готово 60% више него у 2019. години. Пројекти у просвети распоређени су на неколико буџетских корисника. Појединачно највећи износ, око 12 млрд динара, намењен је наставку темељне реконструкције и изградње основних и средњих школа у Србији и финансира се са раздела Канцеларије за управљање јавним улагањима.¹⁵ Преосталих 10 млрд динара припада пројектима ресорног министарства (просвете), попут дигитализације просветног система, набавке наставног материјала и друге опреме, као и увођења бежичног интернета¹⁶ у школама у Србији. Буџетом за 2020. предвиђена су и већа улагања у сектору здравства. Ове инвестиције формално се књиже на више буџетских позиција¹⁷ и њихов укупан износ за 2020. достиже 7 млрд динара – што је за око 2 млрд динара више него у 2019. години. Највећи део тих средства односи се на наставак изградње и реконструкције КЦ Србије и набавку опреме здравствених установа. Имајући

¹⁴ Опредељивање статуса бања (приватизација или стечај) било је онемогућено формално-правним проблемима у вези са власништвом. Преузимање бања у власништво државе требало би да представља први корак ка трајном решавању њиховог статуса.

¹⁵ Канцеларија за управљање јавним улагањима до сада је углавном улагала и помагала имплементацију пројеката друштвене и социјалне инфраструктуре (реконструкције основних и средњих школа, домова здравља и поједених болница), али је била ангажована и на пројектима изградње мреже водоснабдевања и заштитне инфраструктуре од штетног дејства вода (поплаве). Канцеларија постаје све важније место за имплементацију ширих пројеката у здравству и заштити животне средине, па се у будућности може очекивати даљи раст (капиталног) буџета ове институције.

¹⁶ Реч је о пројекту „Повезане школе“ који се реализује у сарадњи са Министарством трговине, туризма и телекомуникација.

¹⁷ Укупан износ инвестиција у сектору здравства добијамо када капиталне издатке Министарства здравља (од нешто преко 2 млрд) увећамо за капиталне трансфере које Република исплаћује здравственим установама (од око 5 млрд динара).

у виду да су улагања у овим важним секторима дуго била запостављена и да је Фискални савет позивао да се ови расходи повећају, искорак који је у том смеру направљен у буџету за 2020. годину оцењујемо позитивно. Ипак, сада преостаје да се планирана средства заиста и реализују (планови су и у претходним годинама били већи од извршења), што ће изискивати унапређене ефикасности радова и јавних набавки.

Задржавају се релативно висока издвајања за војску и полицију, али је добро је што је за 2020. планирано смањење ових издатака. У нашим ранијим извештајима указали смо на основни недостатак јавних инвестиција у Србији. Реч је о недопустиво малим улагањима у комуналну инфраструктуру (заштита животне средине) и несразмерно велики буџет за сектор безбедности. С обзиром на ограничена средства намеће се промена приоритета и окретање ка улагањима од којих пресудно зависе услови живота и рада грађана Србије. У буџету за 2020. годину уочавамо први корак ка исправљању поменутих неравнотеже. Наиме, издаци за опремање војске и полиције у 2020. години планирани су на нивоу од око 40 млрд динара, што је приближно за трећину мање од рекордно високог нивоа предвиђеног ребалансом у 2019. години. Од планираних 12 млрд динара, колико износе капитални расходи МУП-а, највећи део односи се на обнављање и модернизацију флоте Хеликоптерске јединице (4 млрд динара) и наставак реализације пројекта видео надзора у саобраћају (1,5 млрд динара). За разлику од МУП-а, чији је капитални буџет детаљно приказан у буџетској документацији, буџет Министарства одбране није транспарентан¹⁸ и поред тога што је преко два пута већи од полиције (износи преко 27 млрд динара). Оно што је могуће из буџета разазнати јесте само да се за набавку опреме за *функционисање Министарства одбране и Војске Србије* планира око 15 млрд динара а за *модернизација и ремонт средстава НВО* око 9,5 млрд динара. Како је укупан планирани ниво расхода у војсци и полицији (поменутих 40 млрд динара) и даље висок у односу на иста издвајања у упоредивим земљама ЦИЕ (0,7% БДП-а у Србији наспрам 0,3% БДП-а у ЦИЕ) препоручујемо њихово даље смањење у наредним годинама. Наговештаји за то постоје, али је потребно да се у наредним месецима (приликом израде Фискалне стратегије) опредељења Владе јасну изнесу и операционализују.¹⁹

Преокрет у капиталном буџету ипак изостаје - нема опипљивог помака у решавању проблема комуналне инфраструктуре и заштите животне средине. Док буџетски план прави пожељан заокрет у третману улагања у здравственом и просветном систему и умањује капиталне расходе безбедносног сектора и даље нема пораста инвестиција у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. На основу листе спремних пројеката за улагање и потреба и могућности државе, наше анализе недвосмислено су показале да је у 2020. години било могуће инвестиције у овој области (изградња пречишћивача отпадних вода, регионалних депонија и др.) динамично повећати (за око 15 млрд динара). Планом за 2020. то није учињено, као што то није био случај ни у 2019. години. Капитални буџет Министарства животне средине повећан је само за око 400 млн динара – са око 900 млн из ребаланса 2019. на око 1,3 млрд у 2020,

¹⁸ Разумљиво је да се о овим пројектима не износе прецизни подаци али је неопходно детаљније него што био случај до сада извештавати у буџету о планираним капиталним набавкама Министарства одбране.

¹⁹ Опредељене Владе наслућује се из трогодишњих буџетских планова капиталних расхода (датих у Члану 5. Закона и буџету за 2020. годину). Они указују на завршетка инвестиционог циклуса у МУП-у чији капитални расходи падају на око 3 млрд динара у 2022. години. С друге стране, сличан оквир за Министарство одбране није приказан али очекујемо да Влада и у том случају примени исти приступ и у наредним година додатно умањи инвестиције поменутог министарства. Биће кључно, према томе, да се сада наговештени планови (за МУП) и остваре и да се тиме ослободе средства за продуктивне инвестиције.

што је чак и нижи ниво него што је било првобитно планирано Законом и буџету за 2019. годину (1,4 млрд динара). Инвестицијама можемо придодати и намеру да се са раздела Министарства грађевине уложи у водоснабдевање и управљање чврстим отпадом (износ од 1,6 млрд динара на позицији буџетских кредита), мада је извршење ових пројеката неизвесно с обзиром на то да је у претходним годинама планиран исти износ али је реализација изостајала. Важнији наговештај да до већих улагања ипак може доћи већ у 2020. години видимо из намере да се од Савета Европе узме кредит од 500 млн евра за вишегодишња инфраструктурна улагања у области заштите животне средине. Међутим, о овоме се говори само у делу буџета у коме се помињу планови за задуживање, а не и у конкретним расходима који би се из тих средстава финансирани. Ако се планира да се током године радови ефектуирају, онда се на разделима носилаца послова (министарстава животне средине, грађевинарства или Канцеларије за управљање јавним улагањима) морају видети буџетске позиције које одговарају расходима који ти радови претпостављају – а тога у плану расхода за 2020. нема.

Планира се нешто већа инвестициона активност у изградњи саобраћајне инфраструктуре. Капитални расходи Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ), одакле се финансира највећи део радова изградње путне, железничке и друге саобраћајне инфраструктуре, незнатно расту у односу на ребаланс из 2019. године (са 69 на 70 млрд динара). Али, расходи за експропријацију земљишта планирају се на двоструко вишем нивоу него у 2019. години (око 13 млрд наспрам око 7 млрд динара). Укупно гледано, планира се динамичнија активност него у 2019. Да ли ће се то остварити зависи од унапређења процеса експропријације – у претходним годинама плаћања за експропријацију била су знатно мања од плана (најчешће је извршење ових расхода било половично), па је план инвестиција у овом делу подбацовао.²⁰ Не искључујемо могућност да радови на изградњи путне и железничке инфраструктуре буду и нешто бржи од очекивања (као што је био случај у претходне две године, када је реализација пројеката била осетно изнад плана). За разлику од периода до 2017. године, када капитални буџет није представљао ограничење инвестиционој активности (проблем је била реализација а не средства), искуство из претходне две године показује да се иницијално предвиђена средства у потпуности потроше током године. Могуће је, дакле, да се евентуалне уштеде на средствима предвиђеним за експропријацију преусмере у конкретне извођачке радове и да се, уз промењену структуру, буџет и изврши, па чак благо (за неколико милијарди) и пробије.

Посматрано у структури улагања, предвиђена су нижа издвајања за изградњу путева али виша за развој железнице и водни саобраћај. То је начелно у складу са завршетком изградње појединих деоница највећих пројеката путне инфраструктуре (јужни и источни крак Коридора 10, деоница Обреновац – Љиг на Коридору 11), као и убрзања радова на изградњи железничке инфраструктуре (посебно радова на изградњи брзе пруге од Београда до Суботице који су током 2019. године текли нешто спорије од планираних). У 2020. години очекује се и почетак радова на неким новим пројектима попут изградње Моравског коридора, аутопута Београд – Сарајево и брзе саобраћајнице Рума – Шабац – Лозница. Такође, уочава се и осетан пораст улагања у лучну инфраструктуру и водни саобраћај (изградња бродских преводница на ХЕ Ђердап 1 и 2, реконструкције лука Смедерево и Београд, чишћење уских пловидбених

²⁰ У 2019. години поменути расходи првобитно су планирани на нивоу од око 14 млрд динара да би, због осетно споријег извршења, ребалансом планирана средства била смањена на нешто мање од 7 млрд динара. Једно од објашњења за слабије извршење од плана јесу дугачки судски поступци чије окончање представља предуслов за исплату буџетских средстава.

грла на Дунаву и Сави и друго), који су у претходним годинама чинили занемарљив део капиталних улагања у сектору саобраћаја.

Преостали износ пораста капиталних расхода распоређен је на већи број мањих пројеката. Овде ћемо издвојити само неколико. Најпре, у 2020. години предвиђен је наставак изградње центра за складиштење података у Крагујевцу, за шта је Канцеларија за информационе технологије и е-управу предвидела да потроши око 2 млрд динара (за око 1,5 млрд динара више од ребаланса 2019). Уз то, буџетом за 2020. годину предвиђена су и нова улагања у вредности од око 1 млрд динара за опремање РЗС-а у циљу израде (унапређења) демографских и друштвених статистика и око 2 млрд динара већи капитални расходи Министарства финансија за успостављање јединственог регистра запослених у јавној управи, набавку опреме за модернизацију и унапређење рада пореске управе, као и за регулисање обавеза проистеклих из пројеката које се финансирају средствима ЕУ фондова.

Казне, пенали и друге накнаде се и за 2020. годину планирају на изузетно високом нивоу, од преко 22 млрд динара. То је за неколико милијарди већи износ у односу на до сада рекордну 2019. годину,²¹ а, посматрано у нешто дужем периоду, увећање је вишеструко (на пример, преко пет пута у односу на 2010 или два пута у односу на 2017). Тако овај буџетски расход постаје једнак директним буџетским плаћањима пољопривредницима, вишеструко већи од инвестиција у заштиту животне средине или више него двоструко већи од субвенција за инвеститоре – што су све плаћања из буџета о којима се знатно више говори у јавности. При томе, искуство из претходних година, када су стварно плаћени трошкови за по неколико милијарди превазилазили буџетиране оквире, наговештава да је могуће и да се у 2020. години пробије првобитни план. То би значило да се годишње плаћа и преко 200 милиона евра за различите пропусте државе. Једино што је добро у вези с овим расходима у буџету за 2020. јесте то што се сада признаје да су они огромни, јер је у прошлости њихово буџетирање често потцењивало праве трошкове – ребалансима је (па и у 2019) износ увећаван у односу на првобитни буџет, а у 2016. су чак између нацрта и предлога буџета (у периоду од неколико дана) казне и пенали смањени за 3 млрд динара (како би се вештачки створио простор за друге расходе – извршење током те године је показало да су казне биле много веће, без обзира што испрва нису признате у буџету).

Нема напретка у погледу третмана буџетских расхода за казне и пенале. Висину и динамику казни и пенала описујемо већ годинама приликом оцене закона о буџету и ребалансу буџета и указујемо на неопходност да се ови расходи и боље прикажу и да се ставе под контролу. Први апел Влади упутили смо приликом оцене ребаланса буџета за 2014. годину,²² када су ови издаци први пут забележили израженији скок (удвостручени у односу на оригинални буџет за ту годину). У годинама које су уследиле не дешава се, међутим, ништа – нити је евиденција ових трошкова унапређена, нити се ови расходи боље контролишу. Тако буџет и пратећа документација још једном не приказују ни у основним цртама разлоге и случајеве за исплату високих казни по решењу домаћих и иностраних судова. Могу се видети само буџетски корисници који су носиоци ових трошкова, а износи су приказани сумарно – као збирне вредности по делима буџета. Тако се за 2020. годину највећи део односи на Министарство финансија (13,6

²¹ Стварно исплаћени трошкови за казне и пенале у 2019. години изнеће око 18 млрд динара (а не 22 млрд колико се види у ребалансу), пошто ову позицију повећавају и прокњижене и инвестиције у вези са изградњом објеката након поплава.

²² Извештај „Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину“ из октобра 2014. године.

млрд динара), судове (2,5 млрд динара), као и Министарство унутрашњих послова, Министарство правде и Министарство одбране (по око 1-1,5 млрд динара). Листа се не исцрпљује с поменутиим буџетским корисницима, али су они традиционално на врху највећих платилаца казни. Према информацијама из Министарства финансија и написима из медија може се претпоставити да су неки од разлога за плаћање буџетских казни: тзв. ратне дневнице (при Министарству одбране), неисплаћени трошкови за превоз запослених, прековремени рад и слично (Министарство унутрашњих послова), неосноване пресуде и повреде права грађана (судови и Министарство правде). Ипак, највећи износи (књиже се на разделу Министарства финансија) потичу од одштета које држава мора да плати због повреда уговора. Подсећамо на само неке од случајева: 2014. је за неизвршену обавезу по основу концесије за изградњу аутопута Хоргош-Пожега приватним компанијама плаћено 1,6 млрд динара, а 2018. око 4 млрд динара грчком Митилинеосу. Сада је познато да се у буџету за 2020. одвајају средства за обештећење Енерго-Зелене (није познато колико), а, судећи према рекордном износу предвиђеном на разделу Министарства финансија, извесно је да је држава изгубила још неки велики судски спор или међународну арбитражу. Једини преглед који смо ми успели да пронађемо јесте онај који даје Међународни центар за решавање инвестиционих спорова. Пред овим центром, према последњим подацима (преузетих са интернет странице), воде се три случаја против Србије, због, како се наводи, нанете штете услед поништене приватизације, неоснованог замрзавања рачуна и имовине и слично. Реч је о компанијама Корником, Ранд Инвестмент и Мера Инвестмент. Да ли ће и када настати буџетски трошкови у вези са овим арбитражама – није познато, тј. не дају се информације о роковима и износима који могу бити пресуђени

Однос према казнама и пеналима је недопустив и апелујемо на Владу и Народну скупштину да се ухвате у коштац с узроцима који доводе до огромних буџетских трошкова. О казнама и пеналима говори се у данима усвајања буџета и након тога се чека до следећег буџетског процеса како би се видели колико ће ови расходи порастати. Свест о потреби да се изузетно високим буџетским трошковима приђе на другачији начин – не постоји. Сматрамо да је Влада у обавези да информише Народну скупштину и јавност о казнама и пеналима. Јавност није упозната с разлозима и износима који су се до сада плаћали и тек се спорадично, када се одређени трошак испостави буџету, објаве основне информације. Слично томе, нису познати актуелни и будући проблеми који се могу појавити. Непознанице у вези с огромним прошлим и будућим расходима за казне и пенале налажу знатно већу посвећеност надлежних институција. Стиче се утисак да се Влада пасивно понаша и да не постоји решеност да се проблему приступи одговорно и системски. С обзиром на различиту природу и више буџетских раздела за плаћање, јасно је да је потребна сарадња између различитих министарстава. Из фискалног угла, динамика неких трошкова је вероватно таква да ће се они временом смањивати, док ће други могуће расти. Конкретније, издаци за ратне дневнице, пропусти у области радног права и слично – временом ће се умањивати (уз наду да се сада не праве пропусти као раније). Истовремено, на ред долазе тужбе инвеститора и повреде уговора које држава закључује и њима се треба посветити посебна пажња. Може се препоручити да је у случају историјских трошкова, код којих је сигурно да се плаћа одштета, потребно да се износи утврде и исплате што пре, без одуговлачења, гомилања судских трошкова, камата и сличних расхода. За случајеве чије исход није изванредно познат, неопходна је сарадња између различитих државних органа (министарстава, судова, јавног правобранилаштва и слично), формирање стручних тимова у циљу постизања што бољег решења за државу и мањих трошкова. Коначно, преузимање обавеза у новим уговорима мора бити праћено стручним и одговорним анализама, пошто, у супротном, повреде права инвеститора могу донети још веће одштете у следећим годинама. Не смеју се преузимати обавезе које

држава нема намеру или не може да испуни. Када се имају у виду растуће вредности страних директних инвестиција овај ризик постаје веома изражен.

Субвенције би, након скока у 2019. години, требало да се врате на нижи ниво и да у 2020. буду за око 19 млрд динара мање. У политици субвенција већ неколико година нема већих промена, а оне се у овом тренутку не планирају ни за 2020. годину. Једино неке непланиране интервенције ремете прилично стабилну динамику ових буџетских расхода. Тако су се током 2019. године ефектуирала два првобитно непланирана већа расхода – обештећења дужника са кредитима индексираним у швајцарским францима (9 млрд динара) и ванредна средства за путеве (готово 5 млрд динара) – па је укупан обим за субвенције скочио на неочекивано висок ниво (од око 115 млрд динара).²³ Сада се, буџетом за 2020, планира да се ови расходи врате на уобичајену путању и да буду мањи за 19 млрд динара у односу на 2019, тј. да изнесу око 95 млрд динара. Поред поменутих највећих ефеката, примећујемо и друге, мање промене у односу на вредности из ребаланса у 2019. години: нешто мањи план за субвенције у пољопривреди, за медијске јавне сервисе и инвеститоре, а пораст субвенција за Ресавицу.

За пољопривредне произвођаче планирају се непромењени подстицаји. Иако је буџет за пољопривредне субвенције мањи за око 3 млрд динара од вредности приказане у ребалансу за 2019. годину, процењујемо да се права пољопривредних произвођача не умањују. Највећи део приказаног мањег плана за пољопривредне субвенције формалне је природе. Тако смањење субвенција за заштиту здравља животиња не значи и мање укупних средстава за ове намене, пошто упоредо, у готово истом износу, расту издаци за специјализоване услуге у овој области. Даље, планира се једна милијарда динара мање из европских фондова за пољопривреду (ИПАРД), али и у овом случају питање није реч о паду субвенција већ о објективнијем планирању – наиме, до сада је план преамбициозно обухватао максимални износ средстава који се може повући иако је у пракси коришћен само део тих подстицаја.²⁴ Директна плаћања остају на приближно истом нивоу као у 2019. (око 24 млрд динара) и уредба којом се ова укупна средства расподељују на појединачне програме (подстицаји по хектару, грлу и слично) треба да се придржава буџетског лимита. Уколико се права пољопривредних произвођача том уредбом или неком ванредном мером током следеће године увећају, онда ће пољопривредни буџет бити пробијен.

Субвенције за инвеститоре стабилизовале су се на око 10 млрд динара. Буџетом за 2020. годину подстицаји за инвеститоре планирани су на нивоу од око 10 млрд динара. Иако је ово мањи износ средстава него што се планирало у претходним годинама (па је и укупни буџет за субвенције у привреди због тога у 2020. мањи него у ребалансу за 2019. за око 2 млрд динара), извршење буџета у претходних неколико година показује да се исплаћене субвенције инвеститорима крећу око износа од 10 млрд динара или мало више од тога.²⁵ Другим речима, годишњим буџетима планирано је и по неколико милијарди динара више од заиста извршених плаћања. Један од разлога је тај што су се за подстицаје инвеститорима резервисала максимална могућа средства из

²³ Интервенцију за кредите индексираним у францима оценили смо (негативно) приликом доношења закона и ребаланса за 2019. годину, а субвенције за путеве повећане су изнад уобичајеног нивоа због преношења средстава јавном предузећу Коридори Србије за завршетак Коридора 10 (па је практично реч о капиталној субвенцији).

²⁴ Буџетом за 2019. планирано је око 6 млрд динара из ИПАРД фондова, ребалансом је тај износ смањен на 5 милијарди, а фактичко годишње трошење је мање од овог оквира.

²⁵ Иако је ребалансом планирано и нешто више од 10 млрд за ове подстицаје, извршење за девет месеци указује на могућност да се сва предвиђена средства не потроше.

потписаних уговора, иако је, због неиспуњења обавеза инвеститора, фактичка исплата сваке године мања. Уз то, динамика подстицаја је таква да у 2020. нема плаћања за неколико већих инвеститора (Меи Та, Леони, Јазаки, Теклас, НЦР), па се и из овог разлога основано очекује да се износ подстицаја не увећава. Због тога процењујемо да је планирање субвенција у буџету за 2020. објективније него раније и да ће предвиђени износ бити довољан за подстицаје инвеститорима. У погледу транспарентности, ни у буџету за 2020. нема напретка. И даље је дата само листа инвеститора и укупан износ средстава предвиђен за субвенције (поменутих 10 млрд динара), па се не зна колико се одобрава сваком инвеститору појединачно.

Планирају се, за по милијарду динара, мање субвенције Железницама Србије и РТС-у, док се субвенције за Ресавицу неочекивано увећавају за 0,3 млрд динара. Субвенције Железницама Србије у буџету за 2019. опадају, при чему поново није раздвојена који део иде за текуће субвенције (доминантно зараде) и који за капиталне субвенције (реконструкција пруга). Могуће је да се наставља повољан тренд смањивања текућих а повећања капиталних расхода, али се таква промена структуре не може видети у буџету. Предлажемо Министарству финансија и осталим ресорним министарствима да у приказу буџетских позиција буду информативнији, како би приказ расхода био потпунији а тиме и оцена буџета кредибилнија. Мања субвенција за медијске јавне сервисе има за последицу повећање претплате (Влада је Скупштини предложила повећање за око 16%) и процењујемо да би то могло да надомести смањење директних плаћања из буџета. За Ресавицу већ четири године дајемо исту оцену. Непрекидно се најављује затварање нерентабилних рудника, али резултати у пракси изостају и државна помоћ остаје висока. Сада се чак увећава субвенција у односу на ребаланс 2019. године, па је за Ресавицу предвиђено 5,1 млрд динара, а није јасно да ли има промена нити какви су планови за ово предузеће.

Трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања знатно су мањи него у 2019. (за око 22 млрд динара), захваљујући већим доприносима које ће социјални фондови наплатити и уштедама у здравству. Промена је изражена али и у највећој мери очекивана. Наиме, у наредној години ће фондови ОСО забележити раст изворних прихода (пре свега од доприноса, који се повећавају услед привредног раста) и, следствено, мање ће зависити од дотација из централног буџета. Тако ће ПИО фонд, иако се смањује стопа доприноса за пензијско осигурање, у наредној години имати снажан раст изворних прихода (од око 45 млрд динара) и нешто спорији раст трошкова (од 29 млрд динара, доминантно пензије).²⁶ Управо ова разлика (од око 16 млрд динара) представља износ који ће растеретити републички буџет дела трансфера према овом Фонду. Када је РФЗО у питању, према последњим информацијама које смо добили у Министарству финансија, измењени начин плаћања у систему РФЗО-здравствене установе-добављачи довео је до уштеда од око 10 млрд динара и, из овог угла, мањих трансфера ка РФЗО из централног буџета.²⁷ Ове уштеде Влада је одлучила да искористи за враћање доцњи у здравству и то је разлог за скок позиције Остале дотације и

²⁶ Изворни приходи ПИО фонда расту и захваљујући износу од 10 млрд динара које он добија за бање (које формално у власништво преузима Република), док су, с друге стране, трансфери из републичког буџета смањени за исти износ по основу поменуте операције. Све ове промене узели смо у обзир приликом оцене финансијских планова Фонда ПИО.

²⁷ Уместо да РФЗО пребацује средства здравственим установама, па оне плаћају добављачима (а при томе често праве доцње), сада директно РФЗО плаћа добављачима. То је, према наводима у Министарству финансија, довело до рационалнијих набавки и смањења великих залиха, што је омогућило наведене уштеде.

трансфери у односу на вредности из 2019. године. У наредном периоду ћемо пратити промене у здравству и процењиваћемо буџетске и друге ефекте промена у овом систему.

План за трансфере ка ПИО фонду могао је да буде чак још мањи. Укупни расходи за пензије су у буџетским пројекцијама благо прецењени, што за последицу има превелике трансфере из буџета ка Фонду ПИО. Маса пензија ће се од 2020. поново увећавати у складу са швајцарском формулом, што је мера коју Фискални савет снажно подржава (видети оквир X). Ипак, имајући у виду кретање броја пензионера у претходним годинама и план за увођење швајцарске формуле, оцењујемо да су укупни расходи за пензије већи од објективно потребних. Уместо пројектованог пораста броја пензионера у буџетским пројекцијама, ми очекујемо да се настави тренд смањења броја пензионера или да, у најмању руку, не дође до повећања овог броја. Због тога оцењујемо да би трансфери Фонду ПИО могли да буду за неколико милијарди мањи од буџетом планираних.

Оквир 1. Оцена измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском осигурању

Предложеним изменама ПИО закона поново се уводи швајцарска формула за усклађивање пензија. Конкретно, тзв. швајцарска формула за усклађивање значи да ће се пензије усклађивати 50% са растом зарада у привреди и 50% са растом цена. Усклађивање пензија на овај начин осигураће да се реална куповна моћ пензија не смањује током година, јер ће се стопа инфлације пресликавати на усклађивање пензија, и додатно обезбеђује се реални раст пензија (50% реалног раста зарада) у складу са реализованом стопом привредног раста. Усклађивање пензија на овај начин присутно је и другим европским земљама, попут Бугарске, Румуније, Хрватске или Словачке, док се пензије у Аустрији, Италији, Француској или Шпанији усклађују само са растом цена.²⁸ Предложене измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурање садрже и унапређења техничке природе која ће олакшати функционисање система у пракси, као и усклађивање ПИО система са другим тековинама правног система Републике Србије, као што је изједначавање права брачних и ванбрачних партнера у погледу наслеђивања породичне пензије.

Фискални савет у потпуности подржава предложене измене ПИО закона и поновно увођење швајцарске формуле за усклађивање пензија. Као и у другим европским државама, формула за усклађивање пензија је интегрални део пензијског система, у Србији од настанка пензијског система 1922. године. У протеклим годинама и деценијама, неадекватан одабир формуле за усклађивање пензија често је био извор фискалних неравнотежа и/или друштвених превирања.²⁹ Србија уводи швајцарску формулу за усклађивање пензија почетком транзиције 2000. године, затим је укида 2006. године и улази у деценију финансијских и друштвених турбуленција јавног пензијског система. Маса пензија је сведена на дугорочно одржив ниво након успешно спроведене фискалне консолидације и мера пензијске реформе из 2014. године. Отуда је сада право време да се тешко остварена финансијска стабилизација преточи у дугорочно одржив и предвидив јавни пензијски систем, управо путем усвајања швајцарске формуле.

Швајцарска формула је не само дугорочно одржива са фискалног аспекта већ ужива и широку друштвену подршку, што је веома важно за успешно функционисање пензијског система. Као што смо показивали у нашим ранијим

²⁸ За више детаља видети анализу Фискалног савета „У потрази за економски одрживом и друштвено прихватљивом формулом за усклађивање пензије“, 6. фебруар 2019. године, Табела 1.

²⁹ За више детаља видети анализу Фискалног савета „У потрази за економски одрживом и друштвено прихватљивом формулом за усклађивање пензије“, 6. фебруар 2019. године, стр. 3 – 4.

анализама, швајцарска формула ће бити фискално одржива у наредним деценијама и неће представљати додатни терет за јавне финансије. Оно што је такође веома важно је да је током 2019. године, у процесу јавних дискусија и расправа, усвајање швајцарске формуле добило широку друштвену подршку од великог броја пензионерских удружења, синдикалних организација и стручне јавности. Међународна искуства су показала да је управо широка друштвена подршка један од кључних фактора одрживости јавних пензијских система. Отуда је потребно наставити са едукацијом грађана како би се постојећа друштвена подршка очувала и оснажила. То значи да старије генерације радника и пензионери могу бити спокојне да ће њихове пензије у наредним годинама расти у складу са швајцарском формулом, док финансијска стабилизација пензијског система треба да пружи додатну сигурност млађим генерацијама радника да ће јавни систем међугенерациске солидарности постојати и у наредним деценијама када се они буду пензионисали.

За социјалну заштиту се планира за око 5 млрд динара више средстава него у 2019. години. Део промена (2 млрд динара) долази због већих износа за дечију заштиту. Током 2019. године, наиме, повећани су број корисника и износи у овом делу социјалне заштите (ребалансом је већ морао да се увећа тај део буџета), па се за 2020. морају предвидети још већа средства (јер се већи износи исплаћују током целе године). Други део пораста социјалне заштите потиче од већих предвиђених средстава за кориснике новчане социјалне помоћи у односу на износ из ребаланса за 2019. годину. Овај део социјалне помоћи иначе варира из године у годину (у зависности од броја корисника који се пријављују и добијају помоћ) и сада се, за 2020. годину, предвиђају средства која су потрошена у 2018. години, што је нешто већи ниво него у 2019. години. Није познато да ли се предвиђа ново повећање права корисника социјалне заштите, што би могао да буде још један разлог за повећање буџета.

Буџетске позајмице планирају се на нивоу који је за око 4 млрд динара већи него у 2019. и ранијим годинама. Позајмице из буџета се у 2020. планирају у вредности од 10 млрд динара. У поређењу с ребалансираним буџетом у 2019, пораст се може објаснити већим предвиђеним средствима за два програма на разделу Министарства привреде: за учешће Републике Србије у заједничким привредним друштвима (износ од 2,9 млрд динара, што је за 2,3 млрд више него у 2019; реч је о средствима за Универзијаду у Београду) и за изградњу станова за припаднике служби безбедности (2,6 млрд динара, за 1,4 млрд динара више него у 2019), као и за програм на разделу Министарства грађевинарства: водоснабдевање и пречишћавање отпадних вода у општинама средње величине (износ од 1,6 млрд, за 1,5 млрд динара више него у 2019).

Иако се очекивало смањење буџетских издатака за камате, у 2020. години је због ванредних чинилаца планиран њихов пораст. Захваљујући успешно спроведеној фискалној консолидацији, јавни дуг Србије почео је да се смањује од 2016. године, при чему је истовремено дошло и до постепеног пада каматних стопа по којима се држава задуживала. Последично, у периоду 2016-2018. бележимо оштро смањење плаћања за камате из буџета Републике, како у релативном износу (са 2,9% БДП-а на 2,1% БДП-а), тако и у апсолутном износу (са 128 млрд динара на око 106 млрд динара). Наставак овог тренда очекивао се и у 2019. години, због чега је Влада у првобитном буџету расходе за камате планирала на нивоу од око 103 млрд динара – док су наше процене показивале да је постојао простор да ови издаци буду и нешто мањи од тог износа. Међутим, Влада је у 2019. години започела интензивни програм превремене отплате постојећих обавеза државе у циљу замене неких скупљих кредита јефтинијим. Примера ради, превремено је отплаћена еврообвезница која је требало да доспе на наплату у 2020. (што је према проценама Министарства финансија коштало буџет готово 5 млрд динара), а било је и

превременог откупа државних обвезница које су издаване на домаћем финансијском тржишту. Важно је истаћи то да у тренутку превремене отплате скупљих дугова долази до ванредног повећања расхода за камате, али како су обавезе рефинансиране по повољнијим условима уштеде у буџету видеће се у наредним годинама. Управо због овог једнократног скока трошкова Влада је у ребалансу буџета за 2019. повећала износ намењен плаћању камата на јавни дуг на око 110 млрд динара.³⁰ Упркос томе што су јавни дуг и просечна каматна стопа у 2019. години умањени, у 2020. планирано је додатно повећање расхода за камате – поново због ванредних чинилаца као што је превремена отплата постојећих обавеза и замена скупљих кредита јефтинијим.

Расходи за камате у буџету за 2020. годину планирани су на релативно високом нивоу (од око 111 млрд динара), због пораста тзв. пратећих трошкова задуживања. Као што смо претходно објаснили, због смањења јавног дуга и просечне каматне стопе могао се очекивати пад расхода за камате у 2020. години – вероватно на нешто испод 100 млрд динара. Међутим, постоје два специфична разлога због којих би ови буџетски издаци могли бити већи за десетак милијарди динара. *Прво*, за финансирање изградње Моравског коридора изабран је специфични кредитни аранжман који подразумева плаћање једнократне премије осигурања од готово 7 млрд динара у следећој години, јер се на тај начин обезбеђује веома ниска каматна стопа од свега 0,5% у наредних дванаест година. *Друго*, остављен је буџетски простор од око 4 млрд динара за евентуалне нове превремене отплате скупљих обавеза државе и њихово рефинансирање по повољнијим условима. Фискални савет још једном истиче да је у начелу добро то што Влада користи тренутно прилично повољне услове на финансијским тржиштима како би побољшала каматну структуру јавног дуга. Другим речима, пошто су очекиване будуће уштеде довољно велике, ванредно и привремено повећање расхода за камате у тренутку превремене отплате може бити оправдано. Имајући то у виду, као и чињеницу да су за ову намену у овој и идућој години намењена знатна буџетска средства, сматрамо да је веома важно да Влада приложи детаљнију анализу трошкова и користи од описаних трансакција за управљање јавним дугом. Скрећемо пажњу и на то да смо исту препоруку већ дали приликом оцене предложеног ребаланса буџета, али таква анализа није припремљена – ни у ревидираној Фискалној стратегији, нити у пратећој документацији уз Предлог закона о буџету за 2020. годину.

2.4. Анализа предлога буџета по корисницима буџетских средстава

Промене на делима буџетских корисника углавном одговарају најављеним политикама за 2020. годину. Након анализе прихода и расхода у Предлогу Закона о буџету за 2020. године, у овом делу извештаја анализирамо највеће промене које настају у оквирима појединачних буџетских корисника. Поредићи износе са вредностима из ребаланса за 2019. годину закључујемо да кључне промене одговарају усвојеним политикама и мерама. На пример, расходи за зараде код свих буџетских корисника расту услед усвојеног секторског увећања плата. Капитални издаци расту због већих издвајања за просвету, здравство и решавање имовинско-правних односа (за експропријацију), док инвестиције у сектору безбедности опадају након ванредно високе набавке војне и полицијске опреме у 2019. години. Већина промена на другим расходним категоријама (субвенцијама, трансферима) такође одговара очекиваној динамици, што је случај и са трансакцијама везаним за јавни дуг које се књиже „испод црте“ (не утичу на

³⁰ Ребалансом је буџетски оквир за камате повећан за 7 млрд динара у односу на првобитни план за 2019. годину, али још увек није сасвим извесно да ће читав износ заиста и бити потрошен до краја године.

дефицит). С друге стране, уочавамо раст расхода за казне, пенале и друге накнаде, а који нису довољно транспарентно приказани у буџету.

Корисници буџета са највећим међугодишњи повећањем одобрених средстава

Неуобичајено велики скок (од 10 млрд динара) планиран је на разделу Републичке дирекције за имовину, услед предвиђеног откупа бања од ПИО фонда. Лимит Републичке дирекције за имовину повећан је са 1 млрд динара у 2019. на око 11 млрд у буџету за 2020. годину. Пораст од 10 млрд динара једнократне је природе и потиче од плана да држава током наредне године откупи бање, рехабилитационе центре и специјалне болнице од ПИО фонда. Наиме, Закључком Владе од октобра 2019. предвиђено је да се током 2020. удео имовине фонда ПИО у овим непокретностима уз накнаду (која је процењена на 10 млрд динара) пренесе у својину Републике Србије. У републичком буџету, на разделу Републичке дирекције за имовину, ова трансакција исказује се као капитални расход, док ће у билансима ПИО фонда исти износ бити евидентиран као примање од продаје непокретности.³¹

Средства опредељена Министарству здравља расту – у плану је да се током 2020. реши проблем нагомиланих доцњи у здравству и повећају капитална улагања. Буџетом за 2020. предвиђен је знатан пораст средстава на разделу Министарства здравља – са 19 млрд динара из 2019. на скоро 33 млрд динара у 2020. години. Два су разлога која објашњавају ово повећање. *Прво*, износ од око 10 млрд динара ванредно је опредељен на позицији Остале дотације и трансфери, што су средства која су према наводима Министарства финансија намењена за решавање проблема доцњи у здравственим установама. *Друго*, раст за око 2 млрд бележе капиталне инвестиције, које су намењене за изградњу КЦ Србије и набавку опреме у здравственим установама (више о овоме у делу у ком смо анализирали капиталне расходе Републике).

Министарство просвете, науке и технолошког развоја бележи осетан раст буџета, превасходно услед повећања плата просветним радницима. Буџет овог министарства расте за око 7% (око 15 млрд динара), са 211,5 млрд динара у 2019. на 226,7 млрд динара у 2020. години. Две трећине пораста потиче од већ усвојеног повећања плата запослених у сектору образовања (за 9%, наставници у основним и средњим школама, високошколским установама као и запослени у установама ученичког и студентског стандарда), што повећава трошкове за око 10 млрд динара. Већи део (8 млрд динара) и формално се књижи на расходима за запослене, док се преостали износ (2 млрд динара) евидентира на трансферима које Република исплаћује АП Војводини (за запослене у образовним установама на територији АПВ). Додатно, планиране трошкове Министарства просвете у 2020. години увећавају и улагања у дигитализацију просветног система и набавке наставног материјала и друге опреме, па се по том основу капитални расходи увећавају за преко 2 млрд динара у односу на 2019. годину.

Највеће буџетске промене Министарства унутрашњих послова последица су планираног повећања зарада и умањења капиталних расхода. Буџетом за 2020. укупни расходи Министарства унутрашњих послова планирани су на нивоу од око 91 млрд динара, што је за преко 2 млрд динара више него у 2019. години. Повећање превасходно потиче од пораста плата запослених у МУП-у за 9%, што узрокује раст расхода за запослене од 5,7 млрд динара у 2020. години. Повећање текућих расхода

³¹ Ова трансакције повећава расходе Републике и уједно приходе Фонда ПИО, што значи да неће утицати на фискални резултат консолидоване државе (која укључује све нивое власти).

делимично је компензовано мањим капиталним буџетом МУП-а, који је услед завршетка појединих пројеката умањен за око 2 млрд динара у односу на 2019. годину – о чему смо детаљније писали у оцени расхода републичког буџета.

Корисници буџета са највећим међугодишњи смањењем одобрених средстава

Буџет Министарства финансија, традиционално, трпи највеће међугодишње промене – махом услед трансакција с јавним дугом (које не улазе у дефицит). Предложеним буџетом за 2020. Министарству финансија опредељено је скоро 970 млрд динара, што је за око 122 млрд мање од износа из ребаланса 2019. године. Министарство финансија је буџетски корисник који по правилу има највеће међугодишње промене на свом разделу, јер не само што се највећи део трансферних средстава Републике према осталим нивоима власти (локал, АП Војводина, фондови ООСО) исплаћује са позиција овог корисника, већ се у оквиру њега евидентирају и трансакције са јавним дугом (које су део трошкова „испод црте“ и не улазе у дефицит). Поново се највеће промене у буџету Министарства финансија дешавају на позицијама финансирања јавног дуга – у односу на 2019. годину издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине бележе пад за око 107 млрд динара од чега се највећи део књижи на разделу Управе за јавни дуг. Уз то, ребалансом за 2019. годину на позицији субвенција, била су предвиђена средства за решавања проблематичних кредита у швајцарским францима (9 млрд динара) – што је расход који се више неће јављати. Такође, услед очекиване боље наплате доприноса у 2020. години предвиђена је и мања буџетска подршка Фонду ПИО и РФЗО (пад трансфера овим фондовима за око 24 млрд динара укупно). Капитални расходи Министарства финансија расту за око 10 млрд динара, превасходно због повећања издатака за експропријацију земљишта, а расту и расходи за казне и пенале (за око 7 млрд динара) о чему смо већ писали у оцени расхода републичког буџета.

Министарство одбране бележи осетан пад укупне буџетске апропријације, првенствено због скромнијег капиталног буџета. Буџет Министарства одбране у 2020. години планиран је на нивоу од 92,4 млрд динара и мањи је за око 11 млрд динара у односу на рекордну 2019. годину. Међугодишња промена у расположивим средствима министарства, слично као и у случају МУП-а, последица је повећања плата (раст расхода за запослене) и мање предвиђене набавке опреме и наоружања (умањења капиталних издатака). Међутим, у случају Министарства одбране долази до релативно снажнијег умањења јавних инвестиција, па за разлику од МУП-а, укупан буџет овог министарства бележи пад у поређењу с 2019. годином. Конкретно, буџетом за 2020. годину капитални буџет Министарства одбране умањен је за 14 млрд динара, док повећања плата запослених у систему одбране (за 9 %) подиже укупне расходе за запослене за скоро 3 млрд динара.

Буџет Министарства привреде се смањује због завршетка појединих програма и мањих обавеза по основу субвенција за инвестиције. Средства опредељена Министарству привреде за 2020. годину износе 23 млрд динара, што је за око 9 млрд мање од нивоа из ребалансираног буџета за текућу годину. Главни разлог смањења буџета овог министарства лежи у завршетку програма кредитирања малих и средњих предузећа из АПЕКС ШБ зајма, за шта је у 2019. било обезбеђено 11 млрд динара.³² Уговором је, наиме, дефинисано да се средства привреди стављају на

³² Кредите, заправо, преко пословних банака пласира Европска инвестициона банка (ЕИБ), а будући да се средства одобравају уз гаранцију државе износ мора бити прокњижен кроз републички буџет.

располагање до средине 2019. године, па се ова средства не налазе у буџету за наредну годину. Смањење (од 2,1 млрд) забележено је и на субвенцијама за инвеститоре, што је последица реалистичнијег планирања него у претходним годинама (детаљније описано у претходном делу извештаја). С друге стране, на одређеним позицијама у оквиру раздела Министарства привреде дошло је до повећања у односу на 2019. годину – већа средства опредељена су за изградњу станова за припаднике служби безбедности (раст од 1,4 млрд). Јавља се, такође, и један нови расход (од 2,3 млрд динара) – за формирање предузећа за припрему Универзијаде 2020, књижен на позицији нето буџетских позајмица.

Мања средства опредељена су и за Министарство грађевинарства, јер се ванредно високе субвенције за путеве у 2019. враћају на уобичајени ниво. Укупан буџет Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у 2020. износи готово 98 млрд динара. То је, у поређењу с ребалансом 2019, смањење од око 6 млрд динара. Највећи део овог пада (5 млрд динара) последица је враћања субвенција за путеве на уобичајену динамику. Ови расходи, наиме, ванредно су порасли у 2019. због преношења средстава јавном предузећу Коридори Србије за завршетак Коридора 10 (практично капиталне субвенције). С друге стране, капитални расходи овог министарства из којих се финансира изградња путне, железничке, и друге инфраструктуре – а који чине убедљиво највећи део расхода овог министарства – задржавају готово непромењен износ у односу на 2019. годину (о променама у структури капиталних расхода овог министарства детаљније смо писали у претходном делу овог извештаја).

3. ОЦЕНА РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2020. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2021. И 2022. ГОДИНУ

3.1. Основне оцене

У ревидираној Фискалној стратегији нису отклоњени уочени недостаци из Нацрта, нити су процедуре за њену израду до краја усклађене са законским прописима. У Закону о буџетском систему дефинисане су процедуре и рокови за доношење Фискалне стратегије, и у првом кораку, Министарство финансија би требало да припреми нацрт Фискалне стратегије и достави га Фискалном савету на разматрање. С прибављеним мишљењем Фискалног савета, надлежно министарство припрема предлог Фискалне стратегије – а уколико било која препорука Фискалног савета није усвојена, то би обавезно требало да се констатује уз навођење разлога за такву одлуку. Након усвајања Предлога, Влада га подноси на разматрање одбору Народне скупштине надлежном за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, који такође може дати коментаре и препоруке у вези са овим стратешким документом. На крају процеса, Влада усваја ревидирану Фискалну стратегију и доставља је Народној скупштини пре предлога буџета за следећу годину, јер основна сврха овог стратешког документа и јесте да омогући припрему годишњег буџета у складу с промишљеним средњорочним циљевима фискалне политике. Добро је што је ове године први пут од 2011. нацрт Фискалне стратегије припремљен знатно пре израде буџета за 2020. годину, што је био наговештај да ће законски буџетски календар напokon почети да се поштује, како у формалном, тако и у суштинском смислу. Фискални савет је стога у мишљењу о нацрту Фискалне стратегије³³ из јуна месеца изнео низ примедби и препорука за унапређење ревидиране верзије документа, како би она представљала чврст оквир за припрему буџета за 2020. и дала јасне фискалне планове за 2021. и 2022. годину. Међутим, те примедбе и препоруке начелно нису усвојене, нити је приложено било какво образложење за такву одлуку Владе. Наша општа оцена је да у ревидираној Фискалној стратегији постоје малобројна побољшања у односу на Нацрт, због чега овом приликом детаљније анализирамо најважније промене, али и поново истичемо кључне недостатке који битно умањују кредибилитет овог средњорочног стратешког документа.

Упркос одређеном напретку у изради Фискалне стратегије, овај стратешки документ још увек не испуњава своју основну сврху. У ревидираној Фискалној стратегији задржани су основни квантитативни фискални циљеви, за које сматрамо да су добро одабрани и оствариви. Низак фискални дефицит од 0,5% БДП-а је одговарајућ за Србију, јер води ка даљем смањивању јавног дуга у односу на БДП и тако значајно доприноси макроекономској стабилности. Такође, средњорочне пројекције јавних прихода и расхода углавном су кредибилне и тренутно нема већих ризика због којих би фискални дефицит знатно премашао планирани ниво. Међутим, пропуштена је прилика да се прецизније дефинише већи број структурних реформи које су неопходне за потпуно оздрављење јавних финансија и одрживо убрзање привредног раста Србије. Последично, ревидирана Фискална стратегија још увек не представља довољно кредибилан план за вођење фискалне политике у средњем року. Додатни проблем је то што се по свему судећи овај средњорочни документ још увек прилагођава буџету за следећу годину, иако би требало да буде обрнуто. Примера ради, Влада је у нацрту Фискалне стратегије пре само неколико месеци најавила да се у периоду 2019-2022. учешће расхода за запослене

³³ Фискални савет: „Мишљење на Нацрт фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. И 2022. годину, јун 2019. године

у БДП-у неће повећавати, што практично значи да је било планирано да раст плата у општој држави прати стопу раста номиналног БДП-а. У међувремену, дефинисано је повећање плата запослених у општој држави у просеку за преко 9,5% у 2020. години – знатно изнад раста номиналног БДП-а који се може очекивати у тој години. Наизглед, у ревидираној Фискалној стратегији долази само до благог повећања учешћа расхода за запослене у односу на БДП, што би требало да укаже на незнатно одступање у односу на план из Нацрта. Међутим, Влада то постиже на не кредибилан начин: продужетком важења штетне забране запошљавања и прогнозирањем превисоког и економски неутемељеног раста номиналног БДП-а (што детаљније објашњавамо у наставку поглавља).

Предуслов за неопходно унапређење Фискалне стратегије у следећем буџетском циклусу јесте суштинско поштовање постојећих процедура. Током 2019. направљени су помаци кад је реч о формалном поштовању процедура и рокова дефинисаних у Закону о буџетском систему, али се у случају Фискалне стратегије стало на пола пута. Наиме, то би требало да буде кључан стратешки документ који би обезбедио да се годишњи буџети припремају у складу са унапред дефинисаним квантитативним фискалним циљевима, уз јасна и објективна правила за раст пензија и плата у општој држави, предвидиву измену пореских стопа, транспарентну листу приоритета за јавне инвестиције и друго – што још увек није задовољено. Да би се то постигло у 2020. години, један од кључних предуслова јесте доследно спровођење прописаних корака између припреме нацрта и усвајања ревидиране Фискалне стратегије. То се првенствено односи на улогу Фискалног савета и Народне скупштине у овом процесу, односно начин на који се третирају примедбе и препоруке ових институција за унапређење Фискалне стратегије. Премда Влада није у обавези да их усвоји, отворена и аргументована дискусија о фискалним циљевима, приоритетним реформама и роковима за њихово спровођење (коју закон и прописује) може битно да унапреди квалитет и кредибилитет фискалне политике у средњем року. Јачање система за средњорочно планирање, укључујући улогу независних националних фискалних савета у анализи и провери претпоставки на којима се заснива Фискална стратегија, једна је од кључних препорука за успешно управљање јавним финансијама свих релевантних међународних институција (Европска комисија, ММФ, ОЕЦД).³⁴

3.2. Анализа плана реформи у ревидираној Фискалној стратегији

Ревидираном Фискалном стратегијом додатно се одлаже увођење платних разреда, поново без дефинисања параметара неопходних за њихову успешну имплементацију. Након вишегодишњих одлагања, нацрт Фискалне стратегије из маја 2019. године најављивао је увођење реда у систем зарада у општој држави од средине 2020. године (платни разреди). Нису, међутим, били прецизирани кључни параметри који су неопходни да нов систем платних разреда профункционише и да најављена реформа буде кредибилна. Ревидирана Фискална стратегија ни на који начин не унапређује област платних разреда у односу на Нацрт, већ најављује њихово одлагање за 2021. годину, поново без изношења икаквих детаља важних за имплементацију новог система. Овде, међутим, постоје два проблема. Прво, више пута до сада планирано је, а потом одлагано увођење платних разреда, па је кредибилитет последњих најаву упитан, нарочито што ни сада није праћен разрађеним детаљима имплементације које је Фискални савет тражио у

³⁴ Видети, на пример, Monika Sherwood: „Medium-term budgetary frameworks in the EU Member States“, Discussion Paper 021, European Commission, децембар 2015.

Мишљењу на Нацрт Фискалне стратегије. Подсећамо, у питању су: 1) одређивање јединствене основице за све секторе државе, уместо садашњих више десетина различитих основица, 2) дефинисање нове основице за обрачун зарада на нивоу приближном износу минималне зараде, уместо прениске основице коју је Влада раније предлагала, 3) дефинисање коефицијената за свако радно место на основу сложености конкретног посла, уместо на основу припадности одређеном министарству, 4) укључивање свих сектора државе у заједнички систем платних разреда, баш као што чине и друге упоредиве земље, уместо садашњег искључивања сектора војске и полиције. Додатни проблем у вези са планом да се платни разреди уведу од 2021. године јесте прекомерно и дискреционо повећање плата у општој држави у 2020. години. Ова мера је, наиме, отежала могућност успешне имплементације реформе плата јер су повећања плата по различитим секторима поново паушално одређена (без било какве објективне анализе) тј. додатно су повећане неоправдане разлике у зарадама по министарствима, уместо да се смање.

Супротно најавама из првобитне Фискалне стратегије, забрана запошљавања у јавном сектору остаје на снази и не прецизира се када ће бити замењена новим системом запошљавања. Као и у случају система зарада, у погледу система запослености ревидирана Фискална стратегија за 2020–2022. иде корак уназад у поређењу са Нацртом. Наиме, у првој верзији Фискалне стратегије наведено је како је забрана запошљавања довела до недостатака кадрова у појединим деловима јавне управе и најављено да ће се током 2019. године осмислити флексибилнији начин контроле запошљавања. Притом, првобитни планови државе по питању забране запошљавања подразумевали су да траје до краја 2015. године, али се она од тад сваке године продужавала, а Фискални савет редовно упозоравао на штетност предугог ослањања на ову меру.³⁵ Ревидирана Фискална стратегија најављује само да ће флексибилнији начин контроле запошљавања ступити на снагу „у наредном периоду”, без конкретније временске одреднице за укидање штетне забране запошљавања, чиме се повећава непрецизност планова и умањује вредност Стратегије као стратешког документа.³⁶ Као што смо писали у Мишљењу на Нацрт Фискалне стратегије, за одржив систем запослености у општој држави након укидања штетне забране запошљавања, неопходно је да се претходно ураде детаљне анализе које би одредиле потребан број и квалификациону структуру запослених у свим секторима државе, као и направе планови реформи великих сектора, попут просвете и здравства – што Стратегија не спомиње ни у једном свом делу.

Планирани ниво јавних инвестиција није у складу са најавама Владе о новом инвестиционом циклусу, нити је позната структура ових улагања. Ниво капиталних улагања у општој држави планиран за период 2020–2022. године не одступа готово нимало од плана из Нацрта Фискалне стратегије.³⁷ Ово се коси са најавама званичника о предстојећем новом инвестиционом циклусу јер би он морао да се огледа у снажном повећању капиталних улагања у средњорочном периоду. Још једном се, стога, поставља питање кредибилности пројекција из Фискалне стратегије и стварног значаја овог документа за вођење економске политике земље. Такође, оно што је недостајало у Нацрту, а недостаје и у ревидираној Фискалној стратегији, јесте детаљнија структура

³⁵ На пример Оцена Предлога закона о буџету за 2017. годину и Фискалне стратегије за период 2017–2019.

³⁶ Уз то, измене Закона о буџетском систему усвојене у октобру ове године експлицитно продужавају важење забране и у 2020. години, што Стратегија пропушта да прикаже.

³⁷ Ревидирана Фискална стратегија, као и Нацрт, предвиђају да се до 2022. године достигне ниво капиталних расхода од 4,6% БДП-а.

јавних инвестиција, тј. листа пројеката у које држава намерава да инвестира и потребна финансијска средства за те пројекте. То је замерка коју смо већ изнели у Мишљењу на Нацрт и у том погледу ревидирана Стратегија није унапређена. Без детаљнијег увида у то на шта Влада намерава да усмери средства за јавне инвестиције није могуће оценити продуктивност планираних пројеката, тј. да ли ће оваква улагања допринети одрживом привредном расту или ће бити усмерена на области у којима је њихов ефекат на раст ограничен и самим тим са економског становишта упитан (попут изградње спортских стадиона или набавке наоружања за војску и полицију). Одабир приоритетних пројеката неопходан је и зато што су објективне потребе за улагањима веће од расположивих средстава, па је важно пажљиво бирати на шта ће буџетска средства да се потроше. Сматрамо да би у приоритете требало уврстити конкретне пројекте изградње недостајуће комуналне инфраструктуре (пречишћивачи отпадних вода, модерне депоније, канализација, водоводи, заштита ваздуха), пројекте путне и железничке инфраструктуре, као и улагања у здравство и просвету.³⁸

Ревидирана Фискална стратегија не доноси довољно детаљан план за увођење нових фискалних правила, иако је 2020. кључна за њихово усвајање. У нацрту Фискалне стратегије речено је да ће се постојећа фискална правила редизајнирати и да ће се радити на њиховом увођењу у наредне две године, без одређивања даљих неопходних појединости. Фискални савет снажно подржава унапређење и каснију доследну примену иновираних фискалних правила, али смо сматрали да планови за њихово увођење морају прецизније да се разраде тј. нагвесте кључни кораци у изради нових процедура и начелних параметара нових фискалних правила. Ревидирана Фискална стратегија то не чини. Наиме, ту је неодређено речено само да ће се увести правило којима се дефинише фискални дефицит – што није довољно без квантификавања циља који би био оправдан за Србију. Такође, није довољно само поменути да ће учешће пензија у БДП-у бити ограничено на 11% БДП-а, а да се не помене учешће масе зарада у општој држави у БДП-у, које је по величини блиско издацима за пензије. При томе, граница за пензије од 11% БДП-а вероватно је превисока – Фискални савет препоручивао је да ограничење масе пензија буде ниже, 10,5% БДП-а. На крају, поред квантитативних циљева, једнако важан део унапређења фискалних правила је дефинисање процедура и санкција у случају кршења правила, који до сада нису постојали, а о томе нема ни речи у Фискалној стратегији.

3.3. Оцена прогнозе раста номиналног БДП-а

Ревидираном Стратегијом прогнозиран је превисок раст номиналног БДП-а од 2020. до 2022. од 7,6% годишње, уместо да буде 5-6%. Номинални раст БДП-а у претходне три године у просеку је износио око 5,5% годишње (просечан реални раст од 3,2% уз раст цена у економији тј. дефлатор БДП-а од 2,2%). Слични трендови настављају се и у првој половини 2019, када је, по процени РЗС-а, номинални раст БДП-а износио 5,3%. Ревидираном Фискалном стратегијом, међутим, планира се да номинални БДП већ у 2019. оствари раст од око 7% (што је тешко могуће узимајући у обзир резултате из прве половине године), а онда се очекује да у наредне три године (2020-2022. година) раст номиналног БДП-а додатно убрза на 7,6% годишње, што сматрамо мало вероватним. Такво убрзање раста номиналног БДП-а за последицу би имало да БДП Србије у 2022.

³⁸ О потребама и могућностима за повећање јавних инвестиција у периоду 2020–2024. године детаљно смо писали у извештају од 3. октобра 2019. године, *Стратешке препоруке за буџет и фискалну политику у 2020. години*, поглавље 6.

износи око 56 млрд евра (са курсом од 120 динара за еврo), а реалније би било да он у тој години достигне око 52 млрд евра, што је велика разлика. Фискални савет још је у јуну 2019. у Мишљењу на нацрт Фискалне стратегије³⁹ јасно указао на то да ће раст номиналног БДП-а у 2019. и наредним годинама највероватније бити осетно нижи од оног који је тада планиран нацртом Фискалне стратегије – због чега је Влада била у законској обавези⁴⁰ или да умањи своје тадашње прогнозе или да образложи зашто није усвојила примедбе Фискалног савета (нарочито оне које се односе на пројекције кретања дефлатора БДП-а). Међутим, Влада је у ревидираној Фискалној стратегији још више повећала прогнозе раста номиналног БДП-а у односу на Нацрт и остала потпуно нема на примедбу Фискалног савета.

Оптимистично прогнозиран раст номиналног БДП-а ствара илузију да се повећање зарада у општој држави од 9% у 2019. и од 9,6% у 2020. неће битно одразити на раст њиховог учешћа у БДП-у. Један од основних принципа одговорне фискалне политике, који је саставни део садашњих (и будућих) фискалних правила јесте да плате у јавном сектору не расту брже од раста БДП-а – тј. да њихово учешће у БДП-у буде трајно на дугорочно одрживом нивоу који за Србију износи око 9,3% БДП-а.⁴¹ Овај принцип већ је компромитован у 2019, а слична пракса наставиће се и у 2020, будући да у овим годинама плате у јавном сектору расту брже од раста БДП-а, тј. расту 9 и 9,6% у просеку респективно. С објективно прогнозираним растом номиналног БДП-а од око 5,5% у 2019. и 2020. ова повећања зарада⁴² довела би до снажног раста учешћа зарада у општој држави у односу на БДП (са одрживих 9,3% БДП-а из 2018. на 9,6% БДП-а у 2019, па на 9,8% БДП-а у 2020. години). Међутим, због оптимистичне прогнозе раста номиналног БДП-а у ревидираној Фискалној стратегији процењује се да ће трошкови зарада у општој држави и у 2019. и у 2020. бити 9,5% БДП-а. Другим речима, објективно прогнозирање кретања номиналног БДП-а у 2019. и 2020. оголило би чињеницу да се осетно повећава учешће зарада у јавном сектору у односу на БДП – што је економски неоснован и дугорочно неодржив тренд – а то се сада у ревидираној Фискалној стратегији готово и не види.

Иза убрзања тренда раста номиналног БДП-а који се очекује у Ревидираној фискалној стратегији стоје две економски сумњиве прогнозе. *Прва* је оптимистична прогноза трајног убрзања реалне стопе раста БДП-а на 4% (са садашњих 3-3,5%) и *друга*, још веће повећање дефлатора БДП-а, са садашњих 2-2,5% на око 3,5% годишње. Фискални савет има замерке на обе ове прогнозе. По питању реалног раста БДП-а, наше опширне анализе представили смо у више претходних извештаја.⁴³ У најкраћим цртама: анализе Фискалног савета показују да је Србији потребан (и могућ) привредни раст, не од 4% како предвиђа Фискална стратегија, већ од око 5% – јер је Србија једна од најсиромашнијих европских земаља.⁴⁴ Међутим, за достизање привредног раста од 5%

³⁹ Фискални савет, јун 2019: Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину.

⁴⁰ Закон о буџетском систему, члан 726: Уколико било која препорука Фискалног савета није ушла у Фискалну стратегију то се обавезно констатује и наводе се разлози за такву одлуку.

⁴¹ У извештајима Фискалног савета од пре неколико година одрживи ниво плата у општој држави дефинисали смо као 8% БДП-а. Међутим, у међувремену је дошло до методолошке промене у књижењу плата у буџету (прелазак са бруто један обрачуна на бруто два обрачуна). Старо учешће зарада од 8% БДП-а идентично је 9,3% БДП-а по новом књижењу, што сада користимо.

⁴² Узимајући у обзир и друге мере које утичу на раст расхода за зараде, попут смањења стопе доприноса

⁴³ Видети нпр. извештај Фискалног савета из октобра 2019: Стратешке препоруке за буџет и фискалну политику у 2020. години

⁴⁴ За више детаља видети истраживачки рад Фискалног савета: Зашто привредни раст Србије заостаје; из марта 2019.

потребне су реформе јавних предузећа, повећање инвестиција домаћег приватног сектора, унапређење привредног амбијента (владавина права, смањење корупције), реформа образовања, и др, што се у Србији већ годинама практично не спроводи. Без тих реформи не само што се неће достићи потребан привредни раст од 5% већ није кредибилна ни прогноза мањег убрзања привредног раста, са садашњих 3-3,5% на 4% из Фискалне стратегије. Уз све то, од средине 2019. привредна активност у земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ) успорава што ће вероватно имати негативне последице на привредни раст Србије. Због свега тога Фискални савет је препоручивао Влади да нешто опрезније планира реални раст БДП-а у будућности, тј. да не прогнозира његово убрзање у односу на садашњи тренд који износи између 3 и 3,5%, али и да напослетку отпочне са реформама које ће допринети трајном и још већем убрзању привредне активности. У наставку, нешто детаљније ћемо се бавити предвиђеним кретањем дефлатора БДП-а у Стратегији које такође оцењујемо некредибилним.

Дефлатор БДП-а у претходне три године био је готово идентичан просечној инфлацији, а сада се ова веза нарушава у пројекцијама без објашњења. Дефлатор БДП-а мери промену цена свих добара и услуга које су укључене у обрачун БДП-а. Будући да је приватна потрошња убедљиво највећа компонента БДП-а Србије (на њу отпада око 70% БДП-а) за очекивати је да ће дефлатор БДП-а бити близак оствареном расту потрошачких цена, тј. инфлацији. Снажна веза инфлације и дефлатора БДП-а препознаје се и у самој Ревидираној фискалној стратегији у којој се каже: *...индекс потрошачких цена великим делом утиче на кретање укупног дефлатора БДП, самим тим и на висину номиналног БДП...*⁴⁵ Теоријска очекивања да ће дефлатор БДП-а у Србији бити близак кретању потрошачких цена врло убедљиво потврђују и подаци из претходне три године као и у првој половини 2019. године (Табела 3). У том периоду дефлатор БДП-а био је готово идентичан оствареној инфлацији, односно разликовао се од инфлације за свега 0,1 п.п. у просеку. У прогнозама из Фискалне стратегије ова веза се, међутим, нарушава од 2019. и дефлатор БДП-а по тим прогнозама има систематски бржи раст од раста инфлације за преко 1 п.п. (Табела 3).

Табела 3: Кретање дефлатора БДП-а и инфлације у периоду 2016-2019. са прогнозама из Ревидиране фискалне стратегије за период 2019-2022. година

	2016	2017	2018	I-VI 2019	2019	2020	2021	2022
Дефлатор БДП-а	1.5	3.1	2.1	2.4	3.3	3.4	3.4	3.5
Инфлација (просек периода)	1.2	3.0	2.0	2.3	1.9	2.0	2.2	2.5
Разлика	0.3	0.1	0.1	0.1	1.4	1.4	1.2	1.0

Напомена: у левој половини табеле приказани су званични подаци и процене РЗС-а закључно са првом половином 2019, а у десној половини табеле приказане су прогнозе из Ревидиране фискалне стратегије

Извор: Фискални савет на основу података РЗС и МФИН

Фискални савет је у Мишљењу на нацрт Фискалне стратегије већ захтевао од Владе да појасни своје прогнозе дефлатора БДП-а, али је то појашњење изостало. Неубичајену промену односа дефлатора БДП-а и инфлације у наредне три године приметили смо још у прогнозама из Нацрта Фискалне стратегије. Због тога је у Мишљењу Фискалног савета на тај документ у јуну 2019. написано следеће: *Теоријски није немогуће да дефлатор БДП-а под специфичним околностима буде различит од*

⁴⁵ Ревидирана фискална стратегија за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину; страна 54.

инфлације, тако да ова прогноза не мора по дефиницији да буде лоша. Међутим, уколико је то заиста била намера приликом израде пројекција, Фискална стратегија би морала да понуди јасно образложење зашто се однос дефлатора БДП-а и инфлације знатно мења у наредним годинама. Међутим, ово објашњење потпуно је изостало у Ревидираној фискалној стратегији. Заправо, у овом ревидираном документу разлика између будућег кретања инфлације и дефлатора БДП-а још више је повећана уместо да се смањи. Конкретно, Влада је додатно повећала прогнозу дефлатора БДП-а (и самим тим и прогнозу номиналног БДП-а у наредне три године), а умањила прогнозу инфлације.

Нејасно је зашто у Ревидираној фискалној стратегији није смањена прогноза номиналног БДП-а у 2019. у складу са званичним подацима за прву половину године. Важан део ревизије Фискалне стратегије јесте да се ажурира макроекономски оквир из Нацрта фискалне стратегије у складу са новим доступним подацима. С тим у вези, РЗС је крајем августа објавио процене које показују да је номинални раст БДП-а у првој половини 2019. у односу на исти период претходне године износио 5,3% (реални раст од 2,8% и дефлатор од 2,4%). Уз то, познато је да је инфлација у другој половини године релативно снажно успорила (просечан међугодишњи раст цена од јула до септембра износио је 1,3% у односу на 2,3% из прве половине године) – што би морало да има утицај на успоравање дефлатора БДП-а до краја године. То све значи да је мало вероватно да се у 2019. оствари пројектовани раст номиналног БДП-а од 6,9% какав предвиђа Ревидирана стратегија. Наиме, да би се то остварило било би потребно да реални раст БДП-а убрза са 2,8% из прве половине године на око 7% у другој половини године што је економски немогуће (или да дође до мало вероватног огромног повећања дефлатора БДП-а, супротног од кретања инфлације). Ревидираном фискалном стратегијом зато је требало да се умањи процена номиналног БДП-а већ у 2019. која је нарочито важна јер је то уједно база за рачунање номиналног БДП-а у наредне три године – или макар да се објасни зашто се игноришу доступне званичне процене о ниском расту номиналног БДП-а у првој половини године.