



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2023. СА
ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2024. И 2025. ГОДИНУ**

31. мај 2022. године

Садржај

Резиме	2
1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ.....	5
2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И ПРОЈЕКЦИЈЕ ЈАВНОГ ДУГА У СРЕДЊЕМ РОКУ	8
3. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА	11
4. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА	14
5. ФИСКАЛНИ РИЗИЦИ.....	17
6. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ	20
6.1. Пореска политика.....	20
6.2. Управљање фондом зарада	21
6.3. Контрола расхода за пензије.....	22
6.4. Реформе јавних и државних предузећа	23
6.5. Јавни здравствени систем	24
6.6. Систем образовања.....	25
6.7. Социјална политика	26
6.8. Фискална правила.....	26

Резиме

Нацрт Фискалне стратегије представља важно сидро за вођење фискалне политике у условима повећане глобалне неизвесности. Фискална стратегија је основни стратешки документ Владе за вођење фискалне политике у средњем року. Међутим, Нацрт Фискалне стратегије за 2023. са пројекцијама за 2024. и 2025. израђен је у специфичном контексту због чега она има одређена објективна ограничења. Пре свега, још увек не могу прецизно да се сагледају сви ефекти који ће на економију и фискалну политику Србије имати растуће глобалне неизвесности услед рата у Украјини, уз енергетску кризу и снажан раст цена прехранбених производа. Такође, овај Нацрт трогодишње Фискалне стратегије направљен је пре формирања нове Владе Србије која тек треба да добије мандат да води економску политику у наредном четворогодишњем периоду. Иако сви ови чиниоци ограничавају могућности Стратегије да потпуно прецизно дефинише фискалну политику у средњем року, веома је важно то што припрема овог документа у 2022. није одложена (што се најчешће дешавало у претходним кризама). Израда стратешког документа за вођење фискалне политике под оваквим околностима заправо је веома значајан и добар сигнал да и у условима повећане неизвесности постоји институционална стабилност, да Влада има јасне смернице за управљање буџетом и јавним дугом и да још увек на својој агенди задржава спровођење структурних реформи у средњем року.

Најбитнија порука нове Стратегије је да се и поред растућих неизвесности не одустаје од стабилизације буџета и умањења јавног дуга у средњем року. Стратегијом је планирано да дефицит консолидоване државе у наредним годинама настави постепено да се смањује – са 3% БДП-а из 2022. на 1,5% БДП-а у 2023, затим 1% БДП-а у 2024. и на крају на 0,5% БДП-а у 2025. години. Достижање управо овакве путање фискалног дефицита Фискални савет оцењује као добар стратешки циљ. *Прво*, фискални дефицит од 0,5% БДП-а ком се тежи у средњем року представља трајно одрживу висину буџетског дефицита који би гарантовао дугорочну стабилност јавних финансија. *Друго*, оваква путања умањења фискалног дефицита водила би и ка постепеном смањивању јавног дуга у БДП-у – који би на крају 2025. требало да се спусти на око 50% БДП-а. Постепено смањивање превеликог јавног дуга који је тренутно на нивоу од око 55% БДП-а сад је нарочито важно и због готово извесног раста каматних стопа у будућности. Наиме, уколико Србија не смањи свој јавни дуг, садашњи буџетски расходи за камате од око милијарду евра релативно брзо ће се повећавати у наредним годинама због раста трошкова задуживања – што ће онда бити све већи непродуктивни расход државе који ће вршити још снажнији притисак на јавне финансије земље.

Највећи пропуст Стратегије је то што је подбацила у анализи фискалних ризика и проблема јавних предузећа из сектора енергетике (Србијагас и ЕПС). Иако Стратегија доста пажње посвећује глобалној енергетској кризи, у њој се не препознаје то да је кључни разлог због ког је та криза снажно погодила Србију дугогодишње лоше управљање домаћим јавним предузећима из енергетског сектора. Конкретније, Србијагас годинама касни са изградњом складишта гаса довољног капацитета, а притом је чак и постојеће складиште неспремно дочекало грејну сезону. Ови пропусти већ су коштали буџет око 500 млн евра (око 300 млн евра у 2021. и додатних око 200 млн евра у 2022. години) и врло је вероватно да ће Србијагас наставити да буде (нешто мањи) буџетски трошак и у наредним годинама. Огромне проблеме услед дугогодишњег лошег управљања и недовољног улагања у производне капацитете и дистрибутивну мрежу има и ЕПС. Управо то је главни разлог због ког ЕПС више не може да произведе довољно електричне енергије за домаће потребе, па се струја сада мора увозити (по веома високим

ценама). Трошкови ЕПС-а засад су се покривали кредитима које је предузеће узимало и још се нису превалили директно на буџет али представљају огроман фискални ризик. Наиме, ЕПС је у власништву државе, а овакво његово пословање генерише годишње губитке који се мере стотинама милиона евра и потпуно је неодрживо, па је буџетска интервенција врло могућа. Због свега поменутог, као главни пропуст Фискалне стратегије истичемо то што она уопште није сагледала поменуте проблеме јавних предузећа, односно што није квантификовала трошкове, проценила конкретан ризик за јавне финансије и дала макар начелан план за њихово санирање.

Фискалном стратегијом планира се приметно побољшање структуре буџета у средњем року. Стратегијом је предвиђено је да се у средњем року државни буџет у односу на БДП приметно смањи – јавни приходи са 42% БДП-а из 2022. на око 40% БДП-а у 2025, а јавни расходи са 45% БДП-а на око 40,5% БДП-а. Висина јавних прихода и јавних расхода од око 40% БДП-а уобичајен је стандард у земљама Централне и Источне Европе и оцењујемо да је ово добро одмерен циљ за Србију. Такође, добро је и то што се терет неопходног смањивања фискалног дефицита у средњем року у потпуности усмерава на смањење учешћа јавних расхода у БДП-у, односно што се не планира никакво повећање пореских стопа. На крају, позитивно је и то што се и у оквиру релативно снажног смањивања буџетских расхода предвиђа да јавне инвестиције остану на доста високом нивоу од 6 до 7% БДП-а.

Средњорочни план јавних прихода из Стратегије оцењујемо као кредибилан, али ће зависити у великој мери и од макроекономских кретања која је тренутно тешко поуздано предвидети. У прогнози јавних прихода у Стратегији поштована је добра буџетска пракса. То значи да су јавни приходи пројектовани начелно у складу са прогнозираним макроекономским оквиром и, могло би се слободно рећи, доста опрезно (конзервативно). Евентуално значајније одступање јавних прихода од плана пре свега ће зависити од будућих макроекономских кретања која су веома неизвесна. Стратегијом су направљене одређене корекције макроекономског оквира услед глобалних нестабилности – у смеру умањења очекиване стопе привредног раста и повећања инфлације и дефицита текућег рачуна платног биланса. Раст БДП-а у 2022. умањен је са претходно очекиваних 4,5% на 3,5%, а у средњем року са 5% на око 4% годишње. Просечна инфлација у 2022. повећана на 9,2% (са 3,7% из претходне Стратегије) и очекује се њено постепено смањивање на 3% до 2025. године. Текући дефицит платног биланса у 2022. повећан је са око 4% БДП-а на око 7% БДП-а уз постепено смањивање на 6% БДП-а у 2025. години. Прогнозирање макроекономских кретања у условима растућих глобалних неизвесности веома је тешко и не може бити до краја поуздано, премда су прогнозе из Стратегије у складу са најновијим пројекцијама релевантних међународних институција (ММФ, Европска комисија) за Србију и оцењујемо их као тренутно најбоље могуће.

Предвиђено смањење јавних расхода је достигну али у неким сегментима није довољно кредибилно планирано. Смањење учешћа јавних расхода у БДП-у добрим делом ће се генерисати аутоматски, са завршетком једнократних исплата и ванредних издатака из 2022. године. Планирано смањење социјалних трансфера потиче од завршетка исплате помоћи пензионерима од 20.000 динара (реализовано у фебруару 2022. године), остали текући расходи падају јер се завршавају неселективне исплате становништву (у 2022. два пута по 100 евра младима), а расходи за робу и услуге смањују се јер престаје потреба за ванредним и обимним набавкама у здравству. Спорно је, међутим, да ли ће се остварити планирано смањење субвенција и нето буџетских позајмица са 3% БДП-а из 2022. на 1,9% БДП-а до 2025. године. Ово смањење почива на претпоставци да се више неће давати ванредна буџетска помоћ јавним и државним предузећима (попут Србијагаса), што се не може оценити кредибилним без јасног сета

мера за унапређење њиховог пословања. Слично се може рећи и за пројекцију зарада у јавном сектору за које се очекује да ће у средњем року задржати непромењено учешће у БДП-у из 2022. године. Слични планови прављени су и у претходним Стратегијама али су често су били нарушавани већим растом зарада у јавном сектору од првобитно предвиђеног. Планирана укупна издвајања за јавне инвестиције „на папиру“ изгледају добро, али се не могу прецизније оценити јер је непознато који конкретни пројекти стоје иза њих и шта су уопште инвестициони приоритети државе. На крају, свакако су могући и нови ванредни издаци за подршку привреди и становништву услед растућих цена енергената и хране. Стратегија помиње да су овакве интервенције могуће али се експлицитно наводи да ће оне бити прецизно таргетиране и ограничене. Идентичне најаве, међутим, Влада је имала и средином 2020. за буџетску помоћ током здравствене кризе, али та помоћ на крају је дељена углавном неселективно и самим тим то се испоставило као веома велики и економски нерационалан буџетски издатак.

План структурних реформи није довољно детаљно представљен, квантификован нити повезан са фискалним пројекцијама. Структурне реформе углавном су преписане из претходних Стратегија и имају исте слабости на које смо указивали у претходним оценама. Оно што сад посебно истичемо је то да се структурне реформе по правилу не квантификују и не повезују са фискалним пројекцијама. На пример, планирана реформа запослености у јавном сектору свакако би требало да реши проблем мањка запослених у појединим сегментима јавне управе (здравство, инспекцијске службе), тим пре што овај проблем и сама Стратегија препознаје. Зато би било потребно да се реформа запослености не дефинише само општим принципима већ да се јасно квантификује број људи који недостаје у јавној управи и да се затим трошак њихових зарада укључи и у пројекције расхода државе у наредним годинама.

Ревидирана Фискална стратегија највероватније ће имати знатне промене у односу на њен Нацрт, али било би веома важно да се задржи планирано умањење фискалног дефицита у наредним годинама. По буџетском календару Влада би требало да у другој половини године припреми ревидирану Фискалну стратегију. Ревидирана Фискална стратегија по правилу произилази из њеног Нацрта, али у 2022. врло је вероватно да ће се у финалном документу направити нешто веће промене него што је уобичајено. Пре свега, до израде ревидиране Стратегије требало би да се усвоји ребаланс буџета за 2022. који ће технички бити прилагођен министарствима нове Владе, али који ће такође морати да уважи и већ извесне снажне промене у јавним приходима и јавним расходима у односу на иницијални буџет. Уз то, у наредним месецима биће много извесније макроекономске прогнозе како у кратком тако и у средњем року, јер ће бити доступан много већи број макроекономских индикатора из периода након избијања рата у Украјини него сада. Оно што би, међутим, било од пресудног значаја приликом израде ревидиране Стратегије је то да се задржи планирано уравнотежавање буџета у средњем року и последично смањење учешћа јавног дуга у односу на БДП. Задржавање, а потом и реализација оваквог плана од критичног значаја је за фискалну стабилност земље у средњем року.

1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Макроекономске прогнозе коришћене за израду Фискалне стратегије не могу се третирати као потпуно поуздане али их оцењујемо као тренутно најбоље могуће. Извесно је да ће рат у Украјини уз одраније присутну енергетску кризу и високу инфлацију погоршати макроекономске трендове у читавој Европи укључујући и Србију, како у 2022. тако и у средњем року. Међутим, са тренутно расположивим информацијама немогуће је поуздано предвидети колико ће тачно та погоршања износити. Пре свега, не зна се у ком правцу ће се даље развијати рат у Украјини и с њим повезане санкције и друга економска ограничења. Уз то, још увек није доступан довољан број релевантних макроекономских индикатора из периода након избијања сукоба који би омогућили чвршће пројекције. Имајући све непознанице у виду, Министарство финансија је Нацртом Фискалне стратегије ипак направило одређене корекције својих досадашњих прогноза у исправном смеру. Смањена је прогноза привредног раста у 2022. и у наредним годинама, а повећани су инфлација и дефицит текућег рачуна платног биланса. Нове прогнозе из Стратегије у складу су с последњим пројекцијама релевантних међународних институција (ММФ, Европска Комисија) за Србију – и оцењујемо их као тренутно најбоље могуће. Ипак, врло је вероватно да ће у наредним месецима доћи до нових ревизија како буду пристизали нови и поузданији економски индикатори. Због тога макроекономске прогнозе представљене у Стратегији не би требало третирати као потпуно прецизан оквир у ком ће се водити фискална политика у 2022. и наредним годинама, већ као индикативне. С тим у вези, анализа Фискалног савета овај пут неће бити на уобичајеном детаљном нивоу, већ ћемо дати нешто краћи осврт на нове прогнозе три основна макроекономска агрегата – привредни раст, инфлацију и текући дефицит платног биланса.

Смањена је прогноза привредног раста Србије у 2022. са 4,5 на 3,5%, а у средњем року са 5 на 4-4,5%. Прва важнија корекција макроекономских прогноза односи се на умањење очекиваног привредног раста у 2022. и у наредне три године. У претходним званичним документима Владе било је прогнозирано да ће раст БДП-а у 2022. износити 4,5%, а да ће се од 2023. стопа раста стабилизovati на 5%. Новом Стратегијом, међутим, предвиђа се да ће раст БДП-а у 2022. износити 3,5%, затим да ће убрзати на 4% у 2023. и 2024. и додатно на 4,5% у 2025. години (Табела 1). То значи да се Стратегијом очекује да кумулативни раст БДП-а Србије у периоду од 2022. до 2025. износи солидних 17% (а по старим пројекцијама био је очекиван још већи кумулативни раст у истом периоду од око 21%). Дакле, пројектована стопа привредног раста јесте приметно умањена у односу на претходне прогнозе (за око 1 п.п. годишње у просеку), али засад се још увек процењује да ће утицај глобалних неизвесности на БДП Србије бити релативно ограничен. То је велика разлика у односу на претходну кризу из 2020. изазвану пандемијом. Наиме, у 2020. БДП Србије је био у паду, односно привреда је била у рецесији – а сад се очекује само ограничено успоравање привредног раста.

Прогнозе привредног раста из Стратегије у складу су с последњим пројекцијама релевантних међународних институција. Као што смо поменули, због бројних неизвесности прогнозе привредног раста Србије (као и других европских земаља) тренутно не могу да буду довољно поуздане и за очекивати је њихове даље ревизије у наредним месецима. И у самој Стратегији истиче се да постоје ризици да се пројектоване стопе раста БДП-а не остваре, односно да привредни раст буде нижи од садашњих очекивања. Узимајући и овај коментар из Стратегије као релевантан, Фискални савет оцењује да је умерено умањење стопа привредног раста какво је

пројектовано у Стратегији засад добро одмерено. То потврђују и најновије независне процене релевантних међународних институција. Наиме, ММФ у својим прогнозама из априла 2022, као и Европска комисија у пролећним прогнозама из маја предвиђају за Србију готово идентичне стопе раста као у Стратегији (Табела 1).

Табела 1. Најновије прогнозе привредног раста Србије у периоду 2022-2025. године

	2022	2023	2024	2025
Фискална стратегија	3.5	4.0	4.0	4.5
ММФ	3.5	4.0	4.0	4.0
Европска комисија	3.4	3.8	-	-

Извор: Министарство финансија Србије, ММФ, Европска комисија

Најважнија структурна промена коју доноси нова прогноза привредног раста је успоравање раста инвестиција. Посматрано по компонентама БДП-а највећа и најважнија промена у новим прогнозама направљена је у пројекцијама раста инвестиција. Уместо претходно очекиваног реалног раста инвестиција у 2022. од 6,4% сад се очекује њихов знатно скромнији раст од 3%, а приметно умањење раста инвестиција планира се и у средњем року (за око 2 п.п. у односу на претходне прогнозе). Ова промена у прогнози раста инвестиција главни је разлог за ниже пројекције укупног привредног раста Србије у односу на претходну Стратегију (све преостале компоненте БДП-а знатно су мање ревидиране). Такође, важно је истаћи и то да прогнозирано кретање инвестиција представља и структурну промену у односу на њихов постојећи тренд раста из претходних година. Просечан годишњи раст инвестиција у Србији од 2017. до 2021. износио је око 10%, а сад се очекује да ће у периоду од 2022. до 2025. да се скоро преполови (а и то се лако може показати као превише оптимистично). Успоравање инвестиција у наредном периоду јесте логична претпоставка јер раст неизвесности по правилу доводи до суздржавања инвеститора од улагања, а на нешто нижу инвестициону активност сигурно ће утицати и очекивано повећање каматних стопа (што ће знатно поскупети кредите). На крају, и први доступни (прелиминарни) подаци из 2022. већ показују знатно смањење прилива страних директних инвестиција (СДИ) у односу на претходну годину, а СДИ су важан део укупних инвестиција у Србији. Дакле, (иако то економски није добро за Србију) оцењујемо да је Стратегија исправно препознала да је највероватнији канал преко ког ће се успорити привредни раст успоравање раста инвестиција.

Стратегијом се очекује просечна инфлација у 2022. од 9,2% а онда њено постепено успоравање у средњем року – и ову прогнозу оцењујемо као кредибилну. Највећа промена у новој Стратегији заправо је направљена у пројекцијама кретања инфлације. У претходној Стратегији која је писана крајем 2021. било је предвиђено да ће просечна инфлација у 2022. износити 3,7% и да ће се од 2023. спустити и стабилизovati на око 2,5%. Сад се, међутим, предвиђа да ће просечна инфлација у 2022. износити чак 9,2% и да ће онда постепено успоравати на 5,3% у 2023, па на 3% у 2024. и 2025. години. Очекивани висок раст цена у 2022. сад је практично изван јер је у прва четири месеца 2022. просечна инфлација већ износила 8,9%. Идентичне прогнозе инфлације за 2022. као Министарство финансија изнела је и НБС у свом последњем Извештају о инфлацији из маја 2022. године. Постепено успоравање инфлације у средњем року сматрамо вероватним јер је висока инфлација још увек концентрисана на релативно ограничен број производа (енергија и храна), па би требало да се добрим делом исцрпи с очекиваном стабилизацијом глобалних цена ових производа. Базна инфлација (без енергије, хране,

алкохола и цигарета) и даље је приметно нижа од укупне инфлације и у априлу је износила 5,5% на годишњем нивоу. Такође, важна полуга за постепено смањивање инфлације у наредним годинама је и планирано постепено смањивање фискалног дефицита уз контролу раста пензија и плата у јавном сектору.

Повећање дефицита текућег рачуна платног биланса могло би да буде нешто веће од оног које се предвиђа Стратегијом. Дефицит текућег рачуна платног биланса у претходних пет година био је релативно стабилан на нивоу од око 5% БДП-а. То јесте доста висок текући дефицит али је ипак био подношљив, првенствено зато што је у потпуности био покривен приливима СДИ. Међутим, почетком 2022. ситуација се знатно мења и долази до снажног пораста текућег дефицита (уз смањење СДИ). У првом кварталу 2022. дефицит текућег рачуна платног биланса износио је преко 1,3 млрд евра (што је преко 10% кварталног БДП-а). Иза оволико снажног и наглог повећања првенствено стоји висок раст увоза од око 50%, а главни разлог за оволико велики раст увоза је куповина енергената из иностранства. У прва три месеца 2022. на увоз енергената потрошено је 1,6 млрд евра док је у истом периоду претходне године за те намене било потрошено свега 400 млн евра. Раст увоза енергената почетком 2022. био је условљен растом њихових цена на светском тржишту, али и проблемима у пословању ЕПС-а који није ни изблиза могао да задовољи потребе домаћег тржишта за електричном енергијом – па се то морало надокнадити повећаним увозом. Новом Фискалном стратегијом препознато је да ће текући дефицит у 2022. и наредним годинама бити већи него што је раније било очекивано. Сад се прогнозира да ће он бити на нивоу од око 6,5% БДП-а, док је у претходној Стратегији било прогнозирано да ће бити стабилан на нивоу од око 4% БДП-а. Ова прогноза која је изнета у новој Стратегији свакако је могућа, али садашње промене у спољнотрговинској размени Србије вероватно ће бити нешто трајније природе, што наговештава да би текући дефицит ипак могао да буде и нешто већи од очекивања из Стратегије.

2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА И ПРОЈЕКЦИЈЕ ЈАВНОГ ДУГА У СРЕДЊЕМ РОКУ

Влада је у Нацрту Фискалне стратегије потврдила своје опредељење за стабилизацију јавних финансија и добро је што се остало при том циљу. Средњорочни циљеви постепеног смањења фискалног дефицита и јавног дуга у актуелном Нацрту Стратегије добро су постављени. Они у основи нису промењени у односу на претходну Стратегију којом је зацртано постепено смањивање дефицита након рекордно високих минуса у буџету у 2020. и 2021. (8% БДП-а, па 4,1% БДП-а респективно). Велики дефицити из 2020. и 2021. доминантно су били последица издашних антикризних пакета за подршку здравству, привреди и становништву током пандемије. Ти дефицити били су финансирани задуживањем земље што је онда за последицу имало и приметно повећање јавног дуга – са преткризног нивоа с краја 2019. од 52,8% на 57,1% БДП на крају 2021. године. С обзиром на то да се ванредне пандемијске мере по свему судећи у наредним годинама више неће спроводити, стекли су се услови за враћање фискалног дефицита и јавног дуга у одрживе оквире од којих су се привремено одмакли. Зато најновија Фискална стратегија, након планираног дефицита од 3% БДП-а у 2022, предвиђа његово постепено смањење на 0,5% БДП-а до краја 2025. године. Овакво умањење дефицита омогућило би спуштање удела јавног дуга у БДП-у на око 50% БДП-а на крају 2025. године. Остваривањем ових циљева био би трасиран пут ка стабилизацији јавних финансија, што представља један од кључних стубова одрживе макроекономске политике, због чега овај средњорочни план фискалне политике оцењујемо позитивно.

Мањи фискални дефицит, према Нацрту Фискалне стратегије, биће постигнут прилагођавањима на расходној страни буџета. Средњорочне пројекције основних фискалних агрегата предвиђају релативно снажно смањење расхода у БДП-у са очекиваних 45% БДП-а из 2022. године на 40,6% БДП-а у 2025. години. Планирано умањење расхода у периоду 2022-2025. генеришу три чиниоца. *Први* је пад субвенција (укључујући нето буџетске позајмице и гаранције) са 3,2% БДП-а на 2% БДП-а који се заснива, како истиче Стратегија, на смањењу дотација за јавна предузећа. *Други* узрок је спуштање јавних инвестиција са рекордних нивоа из 2021. и 2022. од 7,3% БДП-а на 6,3% БДП-а у 2025. години. Ово смањење тумачимо завршетком постојећег инвестиционог циклуса (пре свега у области путне инфраструктуре) при чему треба истаћи да ће јавне инвестиције и на крају предстојећег трогодишњег периода бити задржане на високом (и пожељном) нивоу, изнад њиховог преткризног удела у БДП-у. Коначно, *трећи* узрок је завршетак исплате ванредних буџетских расхода повезаних са пандемијом (повећани трошкови здравства, различита давања становништву и друго) који ће умањити расходе за набавку робе и услуга, социјална давања и остале текуће расходе. Уз ово, Стратегија планира и контролу расхода за пензије и плате у јавном сектору чије би учешће у БДП-у, по овом документу, требало да буде приближно непромењено у средњем року. Смањење учешћа јавних расхода у БДП-у до 2025. за око 4,5 п.п. нешто је веће од укупног смањења фискалног дефицита у истом периоду које би требало да износи 2,5% п.п. (са 3% БДП-а из 2022. на 0,5% БДП-а у 2025. години). Разлог за то је што се предвиђа да ће и јавни приходи до 2025. да се умање у односу на БДП за 2 п.п, па је потребно додатно смањење буџетских расхода којим би се и то надоместило.

Иако су могућа евентуална одступања пројектованих прихода и расхода, план за смањење дефицита у средњем року може се оценити као кредитбилан. Већ смо поменули да је за смањење дефицита од кључног значаја снажан пад на расходној страни.

Међутим, примећујемо да постоји могућност пробијања средњорочног плана расхода на неколико позиција, а то су: 1) зараде у јавном сектору, 2) субвенције и 3) казне и пенали.

- Средњорочне пројекције зарада нису узеле у обзир могућност да Влада повећа плате у јавном сектору више него што се тренутно предвиђа, што је био чест случај у претходним годинама. Такође, уколико дође до попуњавања препознатих кадровских мањкова у појединим деловима јавног сектора, расходи за зараде ће премашити планирани ниво и по овом основу.
- Постављен је крајње амбициозан циљ за смањење субвенција, што свакако представља пожељно усмерење економске политике. Међутим, кредибилност ових пројекција је упитна имајући у виду да нерепформисана јавна и државна предузећа углавном послују лоше и да су врло вероватни нови трошкови из буџета за њих.
- На крају, Фискална стратегија нуди исувише оптимистичан план за трошкове казни и пенала. У питању су расходи који већ годинама уназад исказују робустан тренд раста и мало је вероватно да ће доћи до оштрог заокрета имајући у виду број спорова који се против Србије воде пред домаћим и међународним судовима.

Упркос могућности пробијања плана расхода, сматрамо да то не би требало да доведе у питање остварење средњорочног смањења дефицита. Наиме, реална је могућност да остварење прихода буде боље од плана јер су они планирани доста опрезно. Други разлог је то што, све и да приходи не надмаше план, процењујемо да Влада на другим расходним позицијама има довољно простора да неутралише евентуалне нове трошкове и тако постигне планирани ниво дефицита.

Планирана путања дефицита омогућила би Србији да у средњем року спусти ниво јавног дуга на око 50% БДП-а. Високим дефицитима оствареним током пандемије Србија је осетно подигла ниво јавног дуга опште државе – са 52,8% БДП на 57,1% БДП. Међутим, пошто се Стратегијом планира постепено смањивање фискалног дефицита, то ће се одразити на сразмерно смањивање јавног дуга у односу на БДП, који би до 2025. требало да се спусти на око 50% БДП-а. Осим смањивања фискалног дефицита на пад јавног дуга у односу на БДП знатно утичу и неки додатни чиниоци. На пример, доста снажно убрзање инфлације има важан утицај на смањење јавног дуга у односу на БДП јер доприноси бржем расту номиналног БДП-а. Реална ап्रेसијација динара такође утиче на смањење јавног дуга у односу на БДП јер је добар део задужења Србије у девизама, а БДП се остварује у динарима. Уз све ово, требало би имати у виду и да су депозити државе тренутно веома високи (услед емисије зелене еврообвезнице од 1 млрд евра крајем 2021. године), па ће се један део дефицита свакако финансирати и из постојећих депозита. С друге стране, постоје ограничени ризици да се јавни дуг повећа мимо садашњег плана. На пример, могућ је ванредни раст гарантованог дуга јавних и државних предузећа који се такође укључује у јавни дуг (већ су почеле да се издају државне гаранције јавним предузећима и због енергетске кризе, што може да се настави у наредном периоду). Такође, могуће је и да се јавни дуг у односу на БДП нешто повећа и због евентуалног ванредног успоравања реалног раста БДП-а услед глобалних нестабилности. Узимајући у обзир све поменуте чиниоце, ипак оцењујемо да је пројекција јавног дуга у Фискалној стратегији начелно кредибилна.

Смањивање јавног дуга у средњем року нарочито је важно због готово извесног повећања каматних стопа на глобалном финансијском тржишту. Србија тренутно има нешто већи јавни дуг у односу на просек земаља ЦИЕ (57,1% наспрам

51,9% БДП-а на крају 2021. године). Притом, каматне стопе на задужење које плаћа Србија веће су за око 50% у односу на просек ЦИЕ. Због већег јавног дуга, али пре свега знатно већих каматних стопа, буџетски расходи Србије за плаћање камата на јавни дуг у 2021. били су око 1,7% БДП-а, док су у земљама ЦИЕ износили око 1% БДП-а. Ови превелики и непродуктивни буџетски издаци које има Србија, међутим, врло лако могу да претрпе и знатно додатно повећање. Наиме, услед високе инфлације најважније централне банке су или подигле референтне каматне стопе (ФЕД, Банка Енглеске) или су то најавиле (ЕЦБ), што се затим прелива и на повећање каматних стопа на финансијским тржиштима (на којима се задужује Србија). Поврх тога, постоје индиције да се Србија већ током 2022. суочава са знатно снажнијим растом камата на задуживање у односу на друге земље ЦИЕ,¹ што је највероватније последица тога што Србија није чланица ЕУ. Све ово су важни аргументи због којих би приоритет фискалне политике требало да буде смањивање јавног дуга у средњем року, што Стратегија у начелу препознаје.

¹ *Emerging Market Bond Index (EMBI)* током 2022. показује знатно већи раст премије на ризик у Србији у односу на друге земље ЦИЕ

3. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА

Пројекције јавних прихода у средњем року начелно су у складу са очекиваним макроекономским кретањима. Нацртом Фискалне стратегије за период 2023-2025. године пројектује се постепено смањење јавних прихода у процентима БДП-а – са процењених 42% БДП-а у 2022. години на 40,1% БДП-а у 2025. години (погледати Табелу 2). Изнети трогодишњи план предвиђа да ће се порески приходи смањити кумулативно за 1,5 п.п БДП-а, а непорески приходи за 0,4 п.п БДП-а. Умањење пореских прихода доминантно је последица очекиваних макроекономских кретања. Наиме, спорији раст приватне потрошње од БДП-а, стабилна потрошња нафтних деривата, постепени пад потрошње дуванских производа утичу на смањење учешћа прихода од ПДВ-а, акциза, осталих пореских прихода. Осим тога, пад учешћа прихода од доприноса и пореза на доходак резултат је враћања ових приходних категорије на своје структурне нивое. Слично као у 2021, и у 2022. години наплата доприноса и пореза на доходак (заједно) виша је за око 0,5% БДП-а, услед измиривања другог дела пренетих потраживања из 2020. године, а у средњем року очекује се да ће њихова реализација пратити кретање БДП-а. Пројектује се да ће непорески приходи у 2025. години бити за око 0,4 п.п нижи у односу на очекивани ниво из 2022. године, услед њихових реално непромењених износа и раста БДП-а. Оцењујемо да су изнете пројекције јавних прихода одговарајуће, што значи да су генерално добро усклађене са изнетим макроекономским прогнозама.

Табела 2. Јавни приходи планирани Фискалном стратегијом 2022-2024. годину

у % БДП-а	Процена	Пројекција			Разлика 2025-2023
	2022	2023	2024	2025	
ЈАВНИ ПРИХОДИ	42,0	41,2	40,7	40,1	-1,9
1. Порески приходи	37,8	37,1	36,7	36,3	-1,5
Порез на доходак грађана	4,1	4,0	4,0	4,0	-0,1
Порез на добит	2,1	2,1	2,1	2,1	0,0
ПДВ	10,9	10,7	10,6	10,4	-0,5
Акцизе	4,7	4,7	4,5	4,3	-0,4
Царине	1,1	1,1	1,1	1,2	0,1
Остали порески приходи	1,4	1,4	1,3	1,3	-0,1
Доприноси	13,5	13,2	13,1	13,1	-0,4
2. Непорески приходи	3,8	3,7	3,6	3,4	-0,4
3. Донације	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1

Извор: Министарство финансија, Нацрт Фискалне стратегије за 2023-2025. годину

Највећи ризик за остварење прогноза јавних прихода потиче од глобалних макроекономских неизвесности које се могу прелити на Србију. Реализација јавних прихода у првом кварталу 2022. године указује на то да би, под претпоставком наставка сличних трендова, укупни износ прикупљених прихода у текућој години могао да буде нешто виши од процењених у Нацрту Фискалне стратегије. Међутим, након што је ширење пандемије стављено под контролу, постоји изражен ризик да се актуелна енергетска криза и међународне нестабилности постепено прелију на привредна кретања ширег круга земаља. Тако се и у Нацрту Стратегије препознаје ризик да и Србија може осетити последице успоравања економске активности у Европи. Истичемо да је израда буџетских пројекција у условима великих промена и неизвесног макроекономског окружења велики изазов. Уобичајена пракса буџетског пројектовања је да се на бази досадашње реализације прихода и очекиваних макроекономских трендова процењују

приходи за текућу годину и на бази тога планирају јавни приходи за наредни период. Оваква пракса у стабилним привредним кретањима није нарочито захтевна. Углавном се не очекују осетније промене пореских основица, а слично, ни макроекономска кретања у стабилним условима нису компликована за пројектовање. Међутим, у ситуацијама наглих економских промена пројектовање пореских прихода постаје изазовно. Пре свега, могуће је да дође до одређених промена у понашању потрошача и произвођача које могу условити додатне измене у структурама појединих пореских основица.² Осим тога, ни макроекономска кретања у наредном периоду нису извесна – у којој мери би се енергетска криза могла прелити на привреду Србије и када би се могла очекивати стабилизација ситуације. Имајући у виду све наведено, сматрамо да су пројекције изнете у Фискалној стратегији тренутно најбоље могуће, а највећи ризик да реализација одступи од планиране потиче од потенцијалних (непредвиђених) измена општих привредних кретања.

У 2022. години усвојена је мера привременог смањења акциза на нафтне деривате, а очекује се да ће бити ограничена на неколико месеци. Цена сирове нафте на међународном тржишту бележи изражен раст од 2021. године, што се са одређеним закашњењем прелива на повећање малопродајних цена нафтних деривата. У Србији је цена бензина и дизела почетком 2022. износила око 165 и 170 динара, што је за око 20 динара више него у истом периоду 2021. године. Како би ублажила раст малопродајних цена нафтних деривата, Влада је од почетка 2022. године искористила неколико механизма. У првој инстанци изостало је редовно годишње усклађивање износа свих акциза за остварену инфлацију претходне године. Друго, почетком фебруара донета је Уредба о ограничењу висине цена нафтних деривата, која је још неколико пута до сада модификована и продужавана. Уз све поменуто, у марту је искоришћена могућност привременог смањења акцизе на нафтне деривате за 20% (март и април), док је од маја на снази смањење акциза од 15% у односу на иницијални износ. Иако у Стратегији није експлицитно наведено да ли се очекује продужетак ове мере и после краја јуна (до тада тренутно важи), смањење пројекција акциза на нафтне деривате од 10 млрд динара у односу на првобитни буџетски план упућује на то да се очекује да мера траје 3-4 месеца. Према последњим пројекцијама ММФ-а очекује се да ће просечна цена нафте у 2022. години достићи максимални износ и да ће се у наредним годинама постепено смањивати. Имајући то у виду, постојећа мера смањења акциза ће врло вероватно бити ограничена само на неколико месеци и стога не очекујемо губитак прихода виши од процене Министарства.

Потенцијалне нове пореске политике и ефекти борбе против сиве економије могли би утицати на нешто другачији тренд наплате јавних прихода у средњем року. У Нацрту Фискалне стратегије све пореске пројекције рађене су под претпоставком непромењених пореских политика, али постоји најава да ће се „у складу са расположивим фискалним простором тежити даљем смањењу пореског оптерећења рада“. Дакле, уколико се у међувремену дефинишу нове политике смањења пореског оптерећења зарада то би могло да резултира нешто нижим приходима од пореза на доходак и/или доприноса од приказаних у Табели 2. Осим тога, не искључујемо могућност да ће у наредном периоду бити додатних измена пореских закона са одређеним фискалним импликацијама. Скрећемо пажњу и на то да су све пројекције пореских прихода рађене под претпоставком константног обима сиве економије, што добра буџетска пракса и налаже. Уколико се настави са спровођењем системских мера

² У том контексту 2020. године расла је штедња становништва како због предострожности, тако и због немогућности да се добра и услуге конзумирају, а с друге стране и предузећа су углавном одлагала велика улагања. Од 2021. готово све привредне гране се опорављају и осетно се интензивира укупна потрошња, а овај тренд наставља се од почетка 2022. године.

за сузбијање сиве економије потенцијални ефекти би били додатни раст прихода од ПДВ-а, доприноса и/или пореза на зараде, али се они не могу унапред са сигурношћу предвидети и зато се не укључују у фискалне планове.

Оцењујемо да су планови непореских прихода у складу са добром буџетском праксом и да је мало вероватно да реализација знатно одступи од плана. Фискалном стратегијом за 2023-2025 пројектује се да ће се непорески приходи постепено смањити са процењених 3,8% БДП-а у 2022. на 3,4% БДП-а у 2025. години. У средњем року очекује се постепено смањење непореских прихода у односу на БДП услед њиховог реално непромењеног (структурног) нивоа и постепеног раста БДП-а. Овакав план сматрамо добрим и заснованим на принципима одговорног буџетског планирања. За разлику од периода 2015-2019. године када је наплата непореских прихода знатно превазилазила иницијалне планове (око 0,7% БДП-а), овај тренд је у последње две године осетно успорен – пробијање плана у 2020. години било је око 0,5% БДП-а, а у 2021. око 0,2% БДП-а и тренутно су мали изгледи за велике једнократне уплате у средњем року. Напомињемо да ће у предстојећем периоду вероватно приспети приходи од најављене продаје лиценци за коришћење 5Г мобилне мреже, али је, с друге стране, имајући у виду велике проблеме у енергетици, мало вероватно да се могу очекивати издашни приходи од великих јавних предузећа (ЕПС, ЕМС, Србијагас) и локалних комуналних предузећа – нпр. топлане које су у претходних пар година уплаћивале део добити у буџете локалних самоуправа.

4. ОЦЕНА СРЕДЊОРОЧНИХ ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА

Прилагођавање на расходима биће најважнија полуга за планирано смањење дефицита у средњем року. Након изузетно експанзивне фискалне политике у претходне две године, Србија улази у фазу стабилизације јавних финансија. Влада се определила да уравнотежење постигне прилагођавањем на расходној страни буџета, што сматрамо оправданим имајући у виду да је фискална експанзија у 2020. и 2021. била изазвана управо вртоглавим растом државне потрошње. Према плановима из Фискалне стратегије јавна потрошња ће у средњем року расти спорије од привредне активности, што би у периоду 2025-2022. генерисало уштеде реда величине 4,4 п.п. БДП (Табела 3). Конкретно, државни издаци би до краја 2025. требало да се спусте испод 41% БДП-а, са нивоа од 45% БДП-а колико ће према последњим прогнозама Министарства финансија износити у 2022. години. Највећи део уштеда, реда величине 3-3,5 п.п. БДП-а, генерисаће се аутоматски, са завршетком једнократних исплата и ванредних издатака. Конкретно, смањење социјалних трансфера потиче од завршетка исплате помоћи пензионерима од 20.000 динара (реализовано у фебруару текуће године), остали текући расходи падају јер се завршавају неселективне исплате становништву (у 2022. два пута по 100 евра младима), док су и субвенције у 2022. биле привремено високе због неких ванредних исплата. Расходи за робу и услуге падају јер престаје потреба за ванредним и обимним набавкама у здравству, док ће и капитални расходи претрпети смањење у односу на БДП након рекордно високих нивоа из 2021. и 2022. године.

Табела 3. Средњорочни план јавних расхода, у % БДП-а

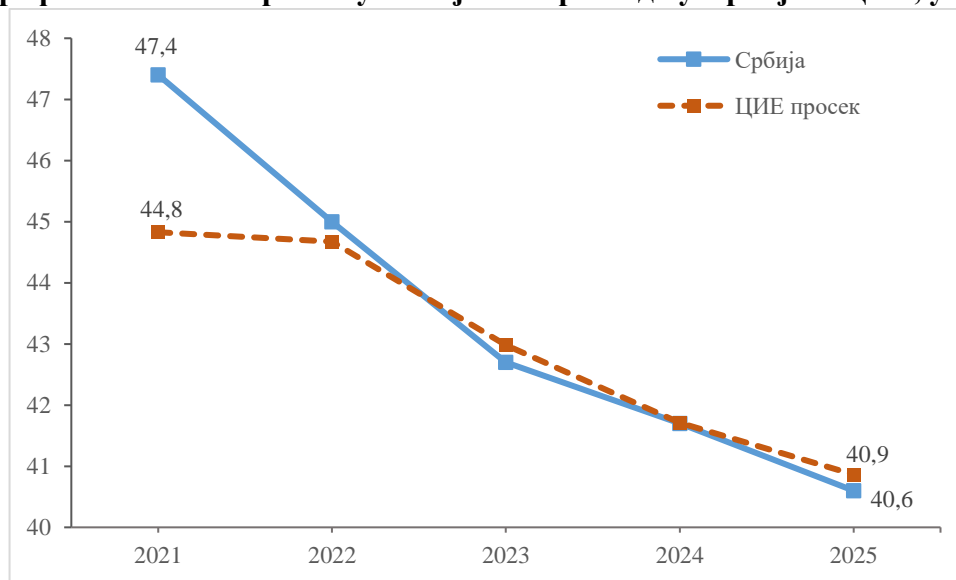
	Извршење	Прогноза МФИН				Разлика 2025/2022	Разлика 2025/2019
	2019.	2022.	2023.	2024.	2025.		
ЈАВНИ РАСХОДИ	42,2	45	42,7	41,7	40,6	-4,4	-1,6
Текући расходи	36,9	37	35,3	34,8	34,1	-2,9	-2,8
Расходи за запослене	9,5	9,8	9,8	9,8	9,8	0	0,3
Роба и услуге	7,0	7,7	7,5	7,3	7	-0,7	0
Камате	2,0	1,7	1,6	1,6	1,6	-0,1	-0,4
Субвенције	2,2	2,4	2,1	1,9	1,8	-0,6	-0,4
Соц. помоћ и трансфери	14,4	13,3	12,8	12,8	12,5	-0,8	-1,9
од чега <i>Пензије</i>	10,3	9,2	9,3	9,4	9,2	0	-1,1
Остали текући расходи	1,7	2,2	1,5	1,4	1,4	-0,8	-0,3
Капитални расходи	4,9	7,2	6,9	6,6	6,3	-0,9	1,4
Буџетске позајмице	0,2	0,6	0,1	0,1	0,1	-0,5	-0,1
Активирани гаранције	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	-0,1	-0,1

Извор: Нацрт Фискалне стратегије за 2023-2025

Циљани ниво расхода од 40,6% БДП-а у 2025. години добро је одмерен за Србију и Влада би требало да истраје на његовом достизању. Најважнији задатак државе у периоду који следи биће да, у условима преласка из једне кризе у другу, осигура буџетски простор за све потребне (и добро одмерене) програме а да, истовремено, смањује јавну потрошњу. То у основи и јесу актуелни планови, будући да би према пројекцијама из Стратегије јавна потрошња већ у 2024. требало да падне незнатно испод преткризног нивоа (2019). Наше анализе показују да је ово прихватљива брзина прилагођавања, имајући у виду озбиљност и економске размере пандемије и кризе која се на њу надовезала (рат у Украјини, глобална инфлација, енергетска криза). Стратегија, притом, предвиђа додатно „затезање“ и у 2025. години чиме би укупна јавна потрошња била сведена на 40,6% БДП-а, 1,6 п.п. БДП-а испод нивоа из 2019. године (Табела 3, последња колона). Да је Влада одабрала одговарајућу путању јавне потрошње потврђују и упоредне анализе из којих се види да би се већ од 2022. године државни расходи Србије

спустили на ниво просека ЦИЕ (Графикон 1), чиме би се затворио јаз који је настао током пандемије. Поред поменутог, у Стратегији се експлицитно наводи да ће евентуалне буџетске интервенције за ублажавање кризе бити таргетиране (што није био случај током здравствене кризе), као и да се простор за штедњу неће тражити у оквиру инфраструктурних инвестиција. Све ове принципе Фискални савет снажно подржава и позива Владу да на њима истраје.

Графикон 1. Планирана путања јавних расхода у Србији и ЦИЕ, у % БДП



Извор: МФИН (за Србију), Програми стабилности и конвергенције 2022 (за земље ЦИЕ)

Паралелно са смањењем обима јавне потрошње, у плану је унапређење њене структуре. Још један позитиван аспект средњорочних планова из Стратегије је то што предвиђају побољшање структуре јавне потрошње, посебно уколико се пројектовани исход за 2025. упореди с оним из 2019. године (с којим смо дочекали кризни период). Највеће релативно смањење претрпеће текући расходи (за 2,8 п.п. БДП), од чега је најважније поменути пензије, камате и субвенције које се смањују, али и издатке за плате који тек благо расту. С друге стране, у плану је да се осетно повећају најпродуктивнији државни расходи – јавне инвестиције, чије би учешће у БДП-у на крају 2025. требало да се повећа за скоро 30% (са 4,9% БДП-а из 2019. на 6,3% БДП-а у 2025. години). Повећање капиталних расхода важно је не само из угла привредног раста (емпиријски доказано најбоља антикризна политика) већ и због ниског квалитета инфраструктуре Србије у појединим сферама које директно утичу на квалитет живота грађана (комунална мрежа, управљање отпадом, здравствена инфраструктура и др).

Стратегија описује пожељно стање на средњи рок, али већ сада уочавамо ризике да оно неће бити достигнуто у задатим оквирима. У Фискалној стратегији се понавља пракса из претходних неколико година: поставе се добри квантитативни циљеви, али то не буде поткрепљено конкретним мерама за достизање тих циљева. Овакав приступ посебно је опасан сада када јавне финансије нису у „мирнијим водама“, пошто кризе, историјски посматрано, доносе највећа одступања потрошње од краткорочних и средњорочних циљева (криза 2008/09, пандемија). Стратегија за 2023-2025. усваја се у атипичним околностима у којима једна криза непосредно замењује другу, па је неизвесност при пројектовању расхода већа него што је уобичајено. Међутим, из документа који би морао да представља кључно средњорочно сидро економске политике не би требало да се изостављају смернице (и макар општији описи) реформи које се наводе као кључне за остварење фискалних циљева. Једна од

најважнијих је реформа јавних предузећа која су и даље појединачно највећи фискални ризик, што и сама Влада препознаје. Ипак, Стратегија 2023-2025. не садржи конкретизацију реформских корака, временске оквира, нити оцену ефеката планираних мера у овој области. Такође, нема речи о промени начина на који се управља бројем и структуром запослених у јавном сектору, упркос томе што државни сектор годинама функционише с мањком стручног кадра у критичним областима попут здравства, заштите животне средине, пореске администрације, инспекција и др. Нема, притом, чврстог уверења да ће Влада упркос одустајању од платних разреда истрајати на плану да искорени нерационалности у систему зарада (неповољне паритете унутар и између сектора, компресију плата). Ниједна од ових реформских активности није укључена у пројектовану путању масе зарада, па би, у случају да Влада ипак одлучи да их спроводи, укупан фонд плата вероватно пробио средњорочни лимит.

Због проблема у пословању јавних предузећа субвенције³ би могле да премаше план већ у текућој (2022) години. Неодрживо пословање јавних предузећа је и раније било највећи фискални ризик, а сада су изгледи да се њихови трошкови прелију на буџет додатно појачани. *Први* и појединачно највећи ризик је Србијагас. Ово предузеће је у претходној епизоди вртоглавог раста набавне цене гаса (2008-2010) направило огромне губитке, реда величине 1,2 млрд евра, који су у целости преваљени на републички буџет. Сличан сценарио се може поново очекивати – Србијагас је, наиме, од децембра прошле године до данас већ добио око 500 млн евра из буџета, а додатни износ који ће му бити потребан у 2022. могао би да премаше средства која су тренутно опредељена (за више детаља видети поглавље о фискалним ризицима). *Други* крупан фискални ризик је ЕПС који, за сада, проблеме у пословању успева да интернализује у оквиру својих биланса, али је питање до када ће то моћи; уколико се продајна цена струје убрзо не повећа и настави са одлагањем крупних реформских корака, питање је времена кад ће ово предузеће постати директан буџетски трошак. То би лако могло да се догоди већ у 2022. години, што би довело до пробијања буџетског оквира за субвенције (и о овоме више у делу о фискалним ризицима). *Трећи* проблем су остала јавна предузећа, традиционални корисници субвенција – Железнице, ЈП Путеви, Ресавица – који годинама уназад „усисавају“ више новца него што им се буџетом иницијално определи. Судаћи по изнетом у Стратегији, нема назнака да би ова пракса ускоро могла да се прекине (о чему више у одељку о структурним реформама у јавним предузећима). Све побројано значи да не само да би укупан износ субвенција већ у 2022. могао да пробије буџетски план, већ да се у скорије време тешко може очекивати поправљање њихове структуре које се годинама најављује.

³ У субвенције у овом случају укључујемо и друге категорије државне помоћи које по својој природи то суштински и јесу (нето буџетске позајмице и активирани гаранције).

5. ФИСКАЛНИ РИЗИЦИ

Највећи непосредни ризик по јавне финансије Србије је енергетска криза. Фискална стратегија у начелу добро препознаје чињеницу да српску економију и јавне финансије у наредном периоду очекују озбиљни изазови. Тек што је мало попустила криза услед пандемије *COVID-19* искочили су нови проблеми у виду снажног раста цене енергената, убрзања инфлације на глобалном нивоу, а затим и рата у Украјини који не само да је интензивирао постојеће проблеме већ је донео неке сасвим нове економске изазове. Све су то разлози због којих трогодишњи период који покрива предложена Стратегија одликују неуобичајено велике неизвесности и због чега су средњорочне пројекције у овом документу изложене бројним фискалним ризицима. У Фискалној стратегији 2023-2025. уочавамо одређени напредак у праћењу ових ризика, будући да је препозната већина опасности које прете српским јавним финансијама и које би могле да угрозе достизање зацртаних средњорочних циљева Владе. Међутим, квалитет и ниво детаљности анализа појединачних ризика не одговара величини проблема с којима се земља тренутно суочава. Примера ради, највише простора посвећено је фискалним ризицима који прете из финансијског сектора. Премда је несумњиво важно пажљиво пратити ову групу ризика, имајући у виду то да је током прошле кризе држава потрошила чак 900 млн евра за санацију финансијских институција, наша општа оцена до које је Влада такође дошла јесте да овај сектор тренутно не представља већи ризик за јавне финансије. С друге стране, иако се у Стратегији на доста места говори о енергетској кризи и бројним изазовима које она доноси не само за нашу земљу, у секцији која је посвећена фискалним ризицима овај потенцијално велики трошак за буџет Србије једва да је поменут.

Стратегија не препознаје да је главни разлог због којег је енергетска криза снажно погодила земљу дугогодишње лоше пословање ЕПС-а и Србијагаса. Влада у Фискалној стратегији није темељно објаснила узроке кризе у снабдевању гасом и електричном енергијом која је Србију задесила током протекле грејне сезоне. Заправо се само начелно истиче да је то углавном била последица спољних чинилаца, уз чињеницу да је за стабилно снабдевање потрошача било неопходно набављати струју и гас на европским берзама по врло високим ценама. Стратегија није отишла корак даље и евентуално разјаснила зашто је земљи уопште био потребан ванредни увоз гаса и електричне енергије, осим у једној реченици у којој се као део објашњења без улажења у детаље помињу интерни проблеми у ЕПС-у. Међутим, све анализе које је израдио Фискални савет уверљиво упућују на супротан закључак. Основни разлог због којих Србија зимус није имала довољно гаса и електричне енергије да подмири потребе домаћих потрошача, односно због чега је био неопходан ванредни увоз ових енергената са европских берзи, јесте дугогодишње лоше управљање домаћим јавним предузећима у енергетском сектору. Могло би се рећи да је енергетска криза добрим делом оголила бројне структурне и оперативне проблеме у ЕПС-у и Србијагасу који годинама нису решавани, док су рекордно високе цене гаса и електричне енергије углавном само допринеле томе да ти проблеми сада коштају неупоредиво више.

Ванредни увоз скупог гаса због пропуста које је направио Србијагас и одлука Владе да замрзне цене овог горива коштали су буџет око 500 млн евра. Србија је грејну сезону 2021-2022. дочекала с врло ниским залихама гаса, због чега је већ почетком децембра прошле године био неопходан ванредни увоз овог горива по врло неповољним тржишним условима. Први пропуст Србијагаса (и државе) због којег се земља нашла у незавидној позицији јесте то што постојеће складиште гаса у Банатском Двору није довољног капацитета да намири домаћу потрошњу овог горива током зиме. С повећањем

радне запремине овог складишта касни се већ годинама и то је структурни проблем земље због којег се ванредни увоз гаса по тржишним ценама није ни могао потпуно избећи. Проблем је додатно погоршан пропустом који је Србијагас направио у управљању залихама гаса, због чега је попуњеност иначе недовољних капацитета складишта у Банатском Двору у новембру 2021. била на историјски ниском нивоу кад се упореди са уобичајеним нивоом залиха на почетку грејне сезоне. У децембру је већ постало извесно да је једини начин да се обезбеди довољна количина гаса за све потрошаче интервентни увоз овог горива по вишеструко већим ценама од оне коју је Србијагас плаћао Газпрому по дугорочном уговору. Раст трошкове набавке Србијагаса нужно би захтевао и повећање продајне цене гаса овог предузећа, али је Влада тада донела одлуку да заштити све потрошаче гаса од поскупљења овог горива и замрзла продајне цене на преткризном нивоу. На тај начин настала је негативна разлика између високих цена по којима Србијагас набавља гас на тржишту и ниских продајних цена, што је ово предузеће гурнуло у губитак од око пола милијарде евра за само шест месеци. Мањак који је ово предузеће направило у претходних пола године у целости је покривен средствима из буџета – Србијагас је најпре добио субвенцију од 300 млн евра крајем 2021. а затим још додатних 200 млн евра на почетку ове године. Имајући у виду да ће неповољна ситуација на тржишту гаса да потраје, оцењујемо да би Србијагас врло лако могао да буде на терету буџета и у средњем року, додуше вероватно у мањој мери него што је то сад био случај.

Због лошег управљања ЕПС-ом и недовољних улагања домаћа производња струје није могла да подмири тражњу и био је неопходан увоз врло скупе струје. Упркос томе што је се криза разбуктала и на европским берзама електричне енергије, Фискални савет оцењује да нису постојали спољни чиниоци због којих је ЕПС морао да упадне у проблеме прошле зиме. Увозне цене струје јесу вишеструко скочиле у односу на преткризни ниво, али ЕПС у нормалним околностима не зависи суштински од кретања на берзама и то никако није смело да се деси ни сад. Међутим, дугогодишње лоше управљање предузећем, релативно слаби пословни резултати условљени бројним разлозима (неодговарајући систем зарада, број и структура запослених, високи технички губици и крађе, ниска цена и др.) и ниске инвестиције водиле су постепеном смањивању производње струје која се у последње време скоро изједначила с домаћом тражњом. Суштинске реформе у овом предузећу упорно су избегаване или су само симулиране, иако је Фискални савет годинама упозоравао Владу на проблеме ЕПС-а и потребу да се они благовремено решавају. У 2021. години, на самом почетку грејне сезоне, проблеми у овом предузећу су ескалирали (блато у котловима, хаварије, пожари, проблеми са испорукама мазута), што је додатно оборило производњу струје и једини начин да предузеће обезбеди довољне количине струје у земљи био је да је купује по врло високим ценама на берзи. С обзиром на то да се продајне цене струје нису битније мењале, то је гурнуло предузеће у велике губитке реда величине до 400 млн евра у периоду од октобра 2021. до марта 2022. ЕПС је за сад ове губитке успео да замаскира задуживањем код пословних банака, тако да за разлику од губитака Србијагаса они још увек нису постали трошак буџета – али свакако представљају велики фискални ризик. ЕПС је у власништву државе, а пошто су годишњи губици од неколико стотина милиона евра апсолутно неодрживи, не можемо искључити ризик да би се они једног дана ипак могли превалити на државни буџет.

Стратегија предвиђа да ће просечна каматна стопа на јавни дуг остати на сличном нивоу у средњем року, што се може показати као оптимистичан план. Снажно и чини се трајније убрзање инфлације у претходних 7-8 месеци приморало је знатан број централних банака да отпочну с постепеним затезањем монетарне политике подизањем референтних каматних стопа. На такав корак најпре су се определиле

централне банке у земљама у развоју, али су се том таласу од недавно придружиле и неке од водећих централних банка чија монетарна политика пресудно утиче на опште услове задуживања на међународном финансијском тржишту. Примера ради, амерички ФЕД је од марта 2022. повећао референтну каматну стопу у два наврата (укупно за 75 базних поена), при чему актуелна предвиђања релевантних међународних институција сугеришу да би у наредне две године могла да порасте за још око 2 п.п. За земље у развоју као што је Србија то обично нису добре вести, јер то често значи повећање каматне стопе по којој се задужујемо барем у сличној мери. На цену задуживања утиче и премија на ризик земље, која се због свих неизвесности и геополитичких тензија у последње време такође погоршава за већину земаља у развоју, укључујући Србију. Кад се подвуче црта, актуелни трендови на међународном финансијском тржишту указују на то да бисмо у средњем року могли да се суочимо с приметним повећањем каматних стопа по којима се задужујемо, а потенцијално и растом буџетских плаћања за камате. Фискална стратегија не предвиђа видљиво погоршање услова задуживања за Србију у периоду 2023-2025, будући да се просечна каматна стопа на јавни дуг све време држи на око 3% а буџетски расходи за камате на константних 1,6% БДП-а. То би се могло показати као оптимистична пројекција и умерени фискални ризик, али не би требало да суштински угрози остваривање фискалних циљева у средњем року.

Одливи по основу казни, пенала и других облика накнаде штете такође представљају фискални ризик. Ова специфична буџетска категорија већ годинама има тенденцију раста, а тренутно нема назнака да би тај тренд у блиској будућности могао да се преокрене судећи по броју активних спорова пред домаћим и међународним судовима. Укупна издвајања за ове намене у Републичком буџету за 2022. годину предвиђена су на нивоу од скоро 200 млн евра (без трошкова реституције), што значи да се овај износ дуплирао у односу на 2015. и готово упетостручио у поређењу са 2010. годином. Ревидирани фискални оквир за 2022. изнет у Стратегији не даје изоловани приказ расхода за казне и пенале – ови трошкови налазе се у оквиру *осталих текућих расхода* који се приказују само агрегатно – тако да је у постојећим условима немогуће утврдити да ли је иницијални план за текућу годину промењен. Изоловање казни и пенала немогуће је извршити и у пројекцијама за период 2023-2025, тако да није могуће утврдити да ли је Влада у трогодишњи фискални оквир укључила одливе по основу судских спорова који су извесни. Ипак, имајући у виду пројектовану трајекторију поменуте синтетичке ставке (пад *осталих текућих расхода* са 2,6% БДП-а у 2022. на 1,4% БДП-а у 2025. години), може се закључити да ризици по основу казни и пенала нису укључени у средњорочне фискалне планове. Додатну потврду ове тезе проналазимо у наводима из Стратегије да модел за управљање фискалним ризицима по основу судских спорова, баш као и модели за праћење ризика по другим основама, неће бити у стављен у функцију пре почетка 2023. године. То је један од разлога због којих би укупна реализација на овој позицији могла да буде већа него што се сада планира.

6. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ У ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

Након што смо детаљније анализирали макроекономске и фискалне пројекције изнете у Стратегији 2023-2025, у овом одељку бавимо се структурним реформама. Структурне реформе представљају најважнију полугу за достизање дугорочне одрживости буџета и јавних финансија у ширем смислу. Нацрт Фискалне стратегије 2023-2025. недовољно пажње и детаља посвећује реформском процесу у неколико важних области, што је пракса коју би требало променити. Прве опипљивије помаке требало би направити у ревидираној верзији овог документа (коју очекујемо у октобру 2022. године), што би дало чврст основ да се квалитет овог документа осетно унапреди и у реформском делу – где је, за сада, најмање кредибилан.

6.1. Пореска политика

Нацртом Фискалне стратегије нису планиране измене постојећих пореских политика. Средњорочне пројекције јавних прихода претпостављају непромењену пореску политику, што значи да се полази од тога да ће тренутни порески закони остати на снази и наредне три године. Међутим, постоје наговештаји да ће се, уколико буде фискалног простора, ићи у правцу даљег пореског растерећења рада. Фискални савет генерално подржава овај приступ коришћења расположивих буџетски средстава, тим пре што релевантне емпиријске студије сугеришу позитивне економске ефекте од смањење пореског оптерећења зарада.

У наредном периоду потребно је конкретизовати план системске реформе пореза на доходак грађана. Влада је неколико година уназад у складу са расположивим фискалним простором на годишњем нивоу усвајала законске измене и постепено смањивала пореско оптерећење рада – што Фискални савет оцењује позитивно. Тако је од 2018. године скоро сваке године долазило је до осетнијег повећања неопорезивог износа зараде од законом предвиђеног (усклађивање за остварен раст потрошачких цена) и/или до смањивања стопе доприноса за обавезно социјално осигурање.⁴ Сматрамо да је сада прави тренутак да се конкретније разради план системске пореске реформе за средњи рок. Будући план реформе требало би да пружи решења за уочене недостатке постојећег Закона о порезу на доходак грађана, који је стар две деценије и не може на најбољи начин да одговори савременим привредних изазовима и друштвеним потребама Србије. Конкретно, недостаци поменутог Закона су: 1) низак износ неопорезивог цензуса 2) непостојање пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства⁵, 3) различито опорезивање прихода од рада (зараде, привремени и повремени уговори, ауторски ангажмани итд). Последица побројаних недостатака су недовољна прогресивност пореза на рад у Србији и неконзистентност у опорезивању прихода од рада. Сугеришемо да би Министарство финансија требало да, узимајући у обзир недостатке постојећег система, дефинише предлог реформи у средњем року и да се након постизања јавног консензуса овај план доследно спроводи.

Снажно подржавамо спровођење Програма трансформације Пореске управе, које би требало да допринесе даљем унапређењу пословног окружења у Србији и обезбеди системску контролу наплате јавних прихода. Средином 2021. године усвојен је нов Програм трансформације Пореске управе за период 2021-2025. године који

⁴ Од јануара 2018. године неопорезиви износ зараде повећан је на 15.000 динара, који је до тада је износио 11.790. Затим, је неопорезиви износ повећан на 16.300 (у 2020), па на 18.300 (у 2021.) и на 19.300 (у 2022). Уз то у истом периоду, укупна стопа доприноса за обавезно социјално осигурање је смањена за 1,75 п.п.

⁵ Одбици за издржаване чланове домаћинства постоје само у случају да је појединац обвезник годишњег пореза на доходак, што плаћа око 1% запослених.

предвиђа увођење новог информационог система, додатно запошљавање и усавршавање запослених и слично. У претходном периоду направљен је видљив помак у реформи Пореске управе - смањен је број експозитура уведене су електронске пореске пријаве, скраћено време повраћаја ПДВ-а, измештене су споредне активности на друге институције и друго. Поред тога, веома је важно што је коначно отпочело попуњавање недостајућих кадровских капацитета, па је током 2020. године запослено око 100, а крајем 2021. године расписани су конкурси за примање око 300 извршилаца. У наредном периоду неопходно је да се процес модернизације настави и додатно интензивира, јер Пореска управа има кључну улогу у стварању подстицајног и конкурентског пословног окружења. С тим у вези, и отпочели процес е-фискализације има за циљ да се побољша размена података, системска анализа, мониторинг и контрола наплате јавних прихода. Због тога је нарочито важно да се планиране активности на имплементацији интегрисаног информационог система Пореске управе (као што су набавка система за нову платформу ИКТ, увођења новог система управљања евиденцијама и слично) доследно реализују и у предвиђеном року.

Нов систем е-фискализације требало би додатно ојачати и омогућити да заједно са е-фактурама испуни постављене циљеве. Закон о фискализацији усвојен је крајем 2020, а његова пуна примена почела је од маја 2022. године. Међутим, чини се да се нису на прави начин предвидели потенцијални ограничавајући фактори (нпр. доступност хардверских и софтверских решења, усклађеност законских прописа), као и да су привредни субјекти са закашњењем почели са прилагођавањем. Генерално подржавамо модернизацију и дигитализацију система јавне управе, али смо и раније упозоравали да би цео процес фискализације требало добро осмислити, организовати и водити, како би се избегле поједине грешке из прошлости.⁶ Уз то, сматрамо да је малим и средњим предузећима могла да буде пружена боља подршка државе, пре свега, у погледу смањења трошкова преласка на нови систем, чиме би се знатно олакшао процес прилагођавања. Држава је издвојила 6 млрд динара за помоћ свим привредним субјектима ради набавке нових фискалних уређаја, али се успостављање софтверских решења нарочито у малим и средњим предузећима показало као осетан новчани издатак. Једно од потенцијалних решења за које још увек није касно је развијање генеричког софтвера који би био бесплатно доступан и редовно ажуриран на сајту Пореске управе. Пошто се до краја године очекује и потпуни прелазак на е-фактуре, сматрамо да је неопходно отклонити уочене слабости и омогућити да интегрисани нови систем испуни иницијално постављене циљеве.

6.2. Управљање фондом зарада

Усидравање фонда плата биће једна од најважнијих (реформских) полуга за достизање средњорочних фискалних циљева. Расходи за запослене у државном сектору данас износе 9,8% БДП-а (процена Министарства финансија за 2022. годину), што их чини појединачно највећим буџетским трошком. Ниво и тренд ових издатака нарочито су важни када се има у виду да су у не тако давној прошлости били неодрживо високи (на пример, у 2008. и 2009. већи од 11,7% БДП-а, у 2012. години 11,6% БДП-а, у 2014. 11% БДП-а). Њихов неконтролисани раст у поменутих епизодама био је један од главних окидача за мере штедње. Процес фискалне консолидације започет 2014. године најзаслужнији је за то што се данас укупан фонд зарада налази на нивоу који се може сматрати прихватљивим за Србију (поменутих 9,8% БДП-а). Стратегијом се планира да у свакој наредној години (до краја 2025) ови трошкови износе тачно 9,8% БДП-а, што

⁶ Наиме, систем који је уведен 2003-2005. године није био коришћен за правовремене анализе прикупљених података и контролу као што је иницијално било најављивано, па су изостали његови очекивани резултати на пољу сузбијања сиве економије, а последично и раста јавних прихода.

значи да је у плану да фонд плата расте идентично као раст номиналног БДП-а. За разлику од државних расхода за пензије, који су једини по својој величини упоредиви с трошковима зарада, кретање фонда плата и даље није законски лимитирано (не постоји механизам као што је „швајцарска формула“ за пензије која би га враћала назад након што пробије ниво одрживости). Због тога је добро што Стратегија препознаје потребу да се то промени и сматрамо да ће ова реформска активности бити једна од кључних за контролу државних расхода у периоду који следи. С друге стране, има ризика да то неће бити остварено, будући да је и раније Влада средњорочни лимит схватала као „покретну мету“ а не као чврст и обавезујући циљ.

Нису довољно разјашњени кључни елементи управљања трошковима зарада – управљање бројем запослених и (просечним) зарадама – што повећава ризик да добри квантитативни циљеви не буду остварени у задатим роковима. Већ је поменуто да ће у 2022. години, по свему судећи, бити достигнут дугорочно одржив ниво расхода за зараде у јавном сектору и да Влада планира да га „закључа“ до краја 2025. године. Међутим, технички аспект овог опредељења и даље је недоречен. За разлику од пензија чије је кретање у границама одрживости осигурано постојањем „швајцарске формуле“, код плата не постоји механизам који би обезбедио предвидљиву и одрживу трајекторију ових расхода – а Стратегија се на то само начелно осврће. Управљање фондом плата и даље почива на дискреционим одлукама Владе, што улива одређени степен неизвесности у погледу остварења (иначе добрих) квантитативних циљева. Постоји неколико елемената у овом домену које Стратегија тангира са недовољним нивоом детаљности, што би требало променити у ревидираној верзији овог документа: 1) није наведено који ће се ниво плата законом дефинисати као максимално дозвољени, премда се у случају пензија посредно може закључити да ће горња граница бити 11% БДП-а; 2) није назначено на који начин Влада, упркос *de facto* одустајању од јединствених платних разреда,⁷ планира да решава деценијске проблеме у систему зарада попут компресију плате и неповољних паритета унутар и између сектора; 3) проблем структуре запослености, тј. мањка радника на кључним позицијама уз истовремено постојање „цепова“ с вишковима, јесте препознат али ефекти најављеног преласка на флексибилнији режим од 2023. године нису квантификовани. На крају, треба поменути и то да Влада планира да у систем извршења буџета у наредном периоду укључи све буџетске кориснике који су тренутно ван система (нпр. индиректни корисници Министарства просвете), што је активност чији ефекти, по свему судећи, такође нису интегрисани у средњорочни оквир.

6.3. Контрола расхода за пензије

Примена „швајцарске формуле“ обезбедиће стабилан и прихватљив ниво издвајања за пензије, али је у средњем року због измењених околности потребна њена надоградња. Државна издвајања за пензије су, уз зараде у јавном сектору, највећи буџетски расход и због тога имају веома изражен утицај на фискални резултат. И поред тога, пензије су се често неодмерено повећавале чиме је нарушавана фискална одрживост. Подсећамо, у 2018. години законским променама уклоњена је формална брана, чиме су се отворила врата да се пензије одређују дискреционо (о чему је Фискални савет више пута писао у својим извештајима). Ипак, од 2020. године пензије се поново усклађују према објективној „швајцарској формули“ чиме је у домаћи пензијски систем враћено системско решење за контролу ових расхода. У време усвајања овог законског

⁷ О овоме је Фискални савет више пута писао у претходних неколико година. Нови доказ да се од универзалних платних разреда одустаје, као и да се разводњавају иначе добри принципи на којима је реформа започета 2016. године јесу наводи да у нов регистар запослених који је у изради неће бити укључени сектор одбране, МУП ни запослени у високом образовању (у збиру преко 80.000 људи).

решења постигнута је сагласност да се пензије усклађују једном годишње, што је у тадашњим околностима било разумљиво имајући у виду да је инфлација била прилично стабилна. Данас је ситуација другачија – инфлација је висока и убрзава, а једногодишње усклађивање доводи до тога да пензионери тек са кашњењем од око пола године добијају повећање примања. Фискални савет става је да би требало додатно унапредити и ојачати постојећу „швајцарску формулу“, како би пензије и у новим околностима могле боље да прате привредна и инфлациона кретања. Неки од праваца које би требало размотрити јесу увођење обавезе да се пензије два пута годишње усклађују због инфлације (што је правило које увелико важи за различите облике социјалне помоћи) и промена пондера (повећање пондера за зараде, смањење за инфлацију). Које год техничко решење Влада да одабере, важно је да се омогући стабилизација фонда пензија на економски одрживом и друштвено прихватљивом нивоу.

6.4. Реформе јавних и државних предузећа

Реформе јавних предузећа ни у овој Фискалној стратегији нису адекватно адресиране. Нереформисана јавна предузећа представљају стални или повремени фискални трошак (Железнице, Србијагас) и велики фискални ризик (ЕПС). Узроци лошег пословања јавних предузећа су вишеструки и углавном присутни већ дуги низ година. Те узроке је Фискални савет детаљније анализирао у ранијим извештајима а као најкрупније издвојили смо: 1) недовољне инвестиције и запуштену инфраструктуру; 2) неадекватан број и структуру запослених и/или нерационалан систем зарада; и 3) проблеме са наплатом и лошу ценовну политику. Да би се трошкови и ризици јавних предузећа смањили потребан је јасан средњорочни план решавања ових проблема који би садржао главне циљеве и рокове. Неуспешно пословање јавних предузећа јесте препознато као проблем још у ранијим Фискалним стратегијама, па и у актуелном Нацрту, а међу главним кандидатима за реформу наводе се ЕПС, Србијагас и Железнице. Међутим, о тим реформама Фискална стратегија по правилу говори само уопштено, без изношења детаљних планова, при чему кредибилитет таквих (начелних) планова угрожава чињеница да су конкретни напори који су у прошлости учињени на овом пољу у најбољем случају били скромни.

Стратегија не нуди много нових информација ни о решавању судбине предузећа у приватизацији. Трајно решавање статуса (продаја или стечај) предузећа у приватизацији понавља се из године у годину у Фискалним стратегијама, са посебним акцентом на она са највише запослених (Ласта, Ресавица, МСК). Међутим, конкретни потези Владе по том питању изостају, а овакве најаве се у последњих неколико верзија овог документа понављају у готово истој форми. Треба напоменути да у међувремену јесу направљени појединачни помаци, нпр. продаја Петрохемије НИС-у прошле године, али је упркос томе процес приватизације успорен у претходних неколико година. Илустрације ради, према подацима Министарства привреде у протекле три године проглашен је стечај или пронађен купац за 19 предузећа – приметно мање него само током 2018. године када је питање статуса решено за чак 25 привредних субјеката. С обзиром на то да су и овде у питању генератори фискалних ризика, решавању статуса преосталих предузећа у приватизацији требало би приступити с јасним планом и што пре и тиме умањити вероватноћу да нека од тих компанија доспе у (још дубље) пословне потешкоће, а терет евентуалних (додатних) губитака падне на пореске обвезнике.

Стратегија не помиње предузећа у делимичном државном власништву која су у претходним годинама правила фискални трошак. Наше анализе показују да је током 2020. и 2021. ЕР Србија из буџета добила око 200 млн евра, као и да уплата ових средстава није била само последица ванредних околности већ и структурних проблема у

пословању овог предузећа.⁸ Међутим, иако су досадашња давања државе за Ер Србију била велики буџетски трошак, Стратегија овај проблем уопште није адресирала, а структурни проблеми овог предузећа представљају потенцијални фискални ризик у наредним годинама.

6.5. Јавни здравствени систем

Фискална стратегија недовољно пажње посвећује проблемима у јавном здравству. У средњорочним плановима из Стратегије јавно здравство се, иако оптерећено бројним неефикасностима, помиње свега два пута (стр. 40 и 42) – оба пута као најава да ће се улагања у овај сектор у будућности повећати. Ти наводи исувише су општег, необавезујућег карактера и нису праћени детаљнијим образложењима у вези са структуром планираног повећања, роковима и очекиваним ефектима улагања. Додатни је проблем то што се Стратегија ни у једном свом делу не осврће на потребу да се спроведе реструктурирање овог система, што је активност која се најављује још од 2015. године када су последњи пут рађене функционалне анализе великих државних система. Управљање комплексним и важним државним системом као што је здравство не заслужује овако лежеран третман у Стратегији, документу који би морао да буде кључни средњорочни план фискалне политике за наредне три године. Мањак информација о структурним реформама у Стратегији често се правда тиме што се ова тема обрађује у Програму економских реформи (тзв. ЕРП). Међутим, тај документ такође недовољно детаља посвећује реформи здравства, иако препознаје велики број проблема у његовом функционисању. Илустрације ради, у ЕРП-у за 2022-2024 процењени трошак структурних реформи у здравству износи свега 8,3 милиона евра и алоциран је на 2022. годину (потом само преписан за наредне године). Изнета пројекција трошкова за 2022. ни изблиза не може бити довољна за почетак коренитих промена какве су потребне. Додатни проблем је што се, судећи по ЕРП-у, реформа здравства своди на дигитализацију услуга, што није примерен одговор озбиљним изазовима пред којима се овај систем налази.

Неопходно је да решавање структурних проблема у здравству буде један од приоритета (будуће) Владе, а њихово препознавање и квантификовање у Стратегији био би добар први корак. Јавни здравствени систем пандемију је дочекао са израженим мањком радне снаге, о чему је Фискални савет више пута писао у својим анализама. Према подацима Светске здравствене организације Србија је у 2019. години, мерено у односу на број становника, имала за четвртину мање лекара од просека ЕУ (11% мање од ЦИЕ) и скоро 30% мање техничара од ЕУ (око 10% мање од ЦИЕ). Ова ситуација се донекле променила током 2020. и 2021. године, након што је под притиском пандемије интервентно запослено неколико хиљада медицинских радника, премда и даље постоје озбиљни кадровски мањкови (који се према нашим проценама мере хиљадама људи). Уз то, упоредне анализе показују да су опремљеност и квалитет услуга у јавном здравству Србије осетно лошији него у земљама ЦИЕ. Посматрано на 100.000 становника, српско државно здравство је у 2019. имало упола мање ЦТ скенера, Гама камера и јединица за радио терапију од земаља ЦИЕ, док је опремљеност ПЕТ скенерима, магнетном резонанцом и јединицама за ангиографију 3-4 пута мања. Од избијања пандемије повећана су улагања у здравствену опрему, што се добрим делом финансирало кредитима од међународних институција (ЕУ, ЦЕБ, СБ), услед чега је јаз у опремљености смањен у односу на препандемијски период – али не и у потпуности отклоњен. Уз све побројано, држава већ дуже од десет година не успева да обнови највеће клиничке

⁸ Видети Поглавље 6. у извештају „Оцена Предлога Закона о буџету за 2021. годину“, 30. новембар 2020. године.

центре, иако су средства за то обезбеђена још 2006. године. За сада је завршена само реконструкција КЦ Ниш, реконструкција и доградња КЦ Србије и КЦ Војводине је у току, а радови на КЦ Крагујевац још увек нису отпочели.⁹ Ресурси здравственог система у великој су несразмери са растућом тражњом за здравственим услугама, што се огледа у све дужим листама чекања за поједине прегледе и операције. Према подацима РФЗО на различите операције је на крају маја 2022. године чекало скоро 60.000 људи. Све побројано довољан је разлог због којег би Влада овој тематици морала да посвети више пажње у Стратегији, а прве опипљивије помаке требало би направити већ у Ревидираној верзији овог документа (коју очекујемо у октобру).

6.6. Систем образовања

Фискална стратегија недовољно пажње посвећује још једном важном државном систему – образовању. Систем образовања има велики економски и шири друштвени значај, а бројне су емпиријске анализе које показују да улагања у ову област доприносе унапређењу људског капитала и расту продуктивности, што ствара добре основе за веће стопе привредног раста. Због великог и свестраног значаја, систему образовања посвећује се читав низ секторских докумената који би требало да олакша спровођење реформских корака и праћење њихових ефеката. У том контексту највећи значај има Стратегија развоја образовања и васпитања до 2030. године (из фебруара 2021. године), док су нешто конкретнији правци реформи приказани у ЕРП-у 2022-2024. Иако су у овим документима препознати највећи проблеми српског образовног система, будуће активности које се експлицитно наводе (у ЕРП-у) свде се углавном на процес дигитализације, баш као и у сектору здравства о чему је већ било речи. Дигитализација је, наиме, и у овом ресору важна и може да донесе добру потпору будућих активности, премда нема капацитет да реши суштинске, годинама присутне, недостатке. Третман образовног система у Фискалној стратегији такође није на задовољавајућем нивоу. Тачно је да Стратегија није (и не треба да буде) носећи реформски документ за тако специфичну област као што је просвета, премда нема оправдања да у њој не буду сублимиране, макар и начелно, реформе које планирају да се спроведу, заједно са интеграцијом њихових ефеката у средњорочни фискални оквир. Овакав приступ донео би двоструко побољшање – с једне стране, појачао би кредибилитет Владиних навода да ће решавати проблеме с којима се суочава овај сектор, а с друге, омогућио лакше праћење спроведених активности, фискалних ефеката и крајњих исхода. На крају, чак се ни наводи Владе да ће повећати улагања у ову област не могу оценити кредибилним све док се у Стратегији не прикаже функционална класификација расхода, заједно са дезагрегираним пројекцијама расхода (прецизна подела на трошкове робе и услуга, инвестиције и сл).

Изазови са којима се српски образовни систем суочава бројни су и захтевају промену приступа у њиховом решавању. Квалитет и резултати образовног система и даље нису на задовољавајућем нивоу, што имплицира да је потребно направити коренити заокрет у погледу начина на који се решавају ови проблеми. У наставку издвајамо неке од кључних показатеља који описују постојеће стање. *Прво*, низак обухват деце у предшколском образовању – нпр. обухват деце узраста 3-5,5 година код нас нешто мањи од 60% док је у земљама ЦИЕ овај показатељ знатно виши (око 80%), а истраживања показују да је предшколско образовање кључно за развој когнитивних способности и даљи успех детета. *Друго*, предшколске установе немају довољно капацитета због вишегодишњих ниских инвестиција, а ови проблеми су нарочито изражени у већим

⁹ Има и других примера споре реализације инвестиција: кључна кардио-васкуларна болница Дедиње 2 најављује се још од почетка 2000-их, а радови су окончани тек 2021. године. Бројна кашњења, притом, присутна су на пројектима проширења и реконструкције болница у мањим градовима и општинама.

градовима. *Треће*, ученици из Србије на ПИСА тестирању остварују осетно лошије перформансе у односу на развијене земље – последњи резултати из 2019. показују да око 38% ученика у Србији не достиже просечну читалачку писменост, а око 40% математичку писменост и да за преко годину дана каснимо у односу на земље ОЕЦД-а. *Четврто*, оптимизација мреже основних и средњих школа и даље није завршена, иако се годинама најављује. *Пето*, постоје индикације да ни структура запослених није адекватна, јер има мањкова наставног особља у неким школама. Све наведено показује да се систем образовања суочава са озбиљним, вишедеценијским проблемима и њиховим последицама, чије ће решавање захтевати бољи стратешки приступ, укључивање већег броја институција, као и бољу координација активности на свим нивоима власти (Република, покрајина и локал).

6.7. Социјална политика

Потреба за бољим таргетирањем социјалне помоћи препозната је у Нацрту Фискалне стратегије. Проблем високе неједнакости и релативног сиромаштва у Србији познат је више од деценије. Годинама се најављивало унапређење система социјалне заштите тако да се, пре свега, побољша обухват и адекватност износа помоћи. Међутим, и поред свих најављених помака није било. Пандемијска криза поново је подстакла питање социјалне заштите и потребе да државе помогну материјално најугроженијем становништву. У периоду 2020-2022. Србија је у више наврата помоћ додељивала свим пунолетнима, пензионерима или младима, без икаквих материјалних критеријума (износ дохотка који остварују, вредност имовине и слично), уз оправдање да не постоји начин да се тачно утврде лица којима је помоћ потребна. Фискални савет је овакве видове неселективних давања анализирао и упозоравао да нису фискално одговорни, имају ограничен утицај на привредни раст, а уз то нису начин вођења одговорне социјалне политика. У Нацрту Фискалне стратегије наведено је да је „социјална компонента буџета побољшана бољим таргетирањем програма социјалне помоћи и већим издвајањем за функције здравства и образовања“. Међутим, иако се доста очекивало од операционализације система социјалних карата, што је било најављено за 1. март 2022. године, још увек није познато да ли се и на који начин овај систем тренутно користи. Фискални савет је начелно подржао концепт система социјалних карата, а очекујемо да овај механизам препозна сва материјално угрожена лица којима је социјална помоћ заиста потребна тј. да се истовремено смање и грешка укључености и грешка искључености.

Постоји простор и за додатно унапређење социјалних политика, па сугеришемо да то буде један од приоритета за наредни период. Бројне досадашње студије указивале су на одређене недостатке постојећег система социјалне заштите у Србији – изражено сиромаштво породица са децом, недовољна социјална заштита старих лица без икаквих примања и друго. Према томе, након што се успостави добар административни систем препознавања материјално угроженог становништва, потребно је структурно унапредити систем социјалне заштите тако да допринесе бољем положају најсиромашнијег дела популације, али и одговори на демографске промене и савремене изазове, као што су старење становништва, све већи број старачких домаћинстава, смањење броја становника и друго.

6.8. Фискална правила

Снажно подржавамо план да се до краја године унапреде и ојачају постојећа фискална правила и да њихова примена почне од 2023. У Нацрту Стратегије изнет је план да се током 2022. године заврши редефинисање и унапређење постојећих фискалних правила и да се са њиховом применом почне од 1. јануара 2023. године.

Подсећамо да најаве о модификацији постојећих фискалних правила постоје већ неколико година, а званични план је био да се усвоје у 2020. Услед ширења пандемије *COVID-19* овај рок је пролонгиран. Слично, током пандемије је и у Европској унији суспендована примена Мастришких фискалних правила и планирано је да се након ревидирања врати њихова пуна примена од почетка 2023. године. Међутим, према последњим информацијама спровођење редизајнираних Мастришких правила ће се највероватније додатно пролонгирати (до почетка 2024. године) услед енергетске кризе и рата у Украјини, те потребе да земље фискалним мерама ублажавају економске последице. Упркос потенцијалном поновном одлагању у ЕУ, сматрамо да би добро било да се у Србији усвоји оснажени сет фискалних правила и да се са њиховом применом почне од 2023. године као што је планирано, јер би ови механизми додатно допринели кредибилитету фискалне политике.

Нова фискална правила требало би да омогуће одговорно и одрживо вођење фискалне политике у средњем и дугом року. Фискални савет подржава настојање да се поред редизајнирања општих и посебних фискалних правила уведу и корективни механизми, као што је оквирно наведено у Нацрту Стратегије. У нашим ранијим анализама детаљно смо образложили неколико кључних принципа на којима би фискална правила требало да се заснивају. *Прво*, за земљу попут Србије адекватно опредељење било би да граница за јавни дуг (укључујући обавезе за реституцију) буде постављена на око 50% БДП-а и да је важно да остане испод 60%, пошто је то ниво који се Мастришким правилима иницијално прописивао за развијене земље Западне Европе. *Друго*, битно је да се добро уреде корективни механизми (дозвољени нивои фискалног дефицита) који се морају поштовати у случају да јавни дуг прекорачи законски лимит, као и поједностави постојећа формула потребног годишњег прилагођавања да би се достигла одржива путања јавног дуга. *На крају*, додатну пажњу потребно је посветити дефинисању посебних правила која се односе на ниво расхода за пензије и плате с обзиром на то да они чине највећи део државних издвајања и добра међународна пракса је одређивање дугорочно одрживе границе које ови расходи не би смели да пробију. Фискална правила заснована на овим постулатима додатно би допринела одговорном и дугорочно одрживом вођењу фискалне политике у Србији.