



Република Србија

## ФИСКАЛНИ САВЕТ

### МИШЉЕЊЕ НА РЕВИДИРАНУ ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2023. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2024. И 2025. ГОДИНУ

#### Резиме

**Ревидирана Фискална стратегија предвиђа постепену стабилизацију буџета након неколико веома турбулентних година – што је Србији потребно.** Још од избијања здравствене кризе 2020, која је касније била праћена и енергетском кризом, буџет Србије бележи ванредно велике дефиците. Високи фискални дефицити добрим делом били су последица неоортодоксних расходних политика државе (велике субвенције привреди, неселективна давања становништву, покривање огромних губитака јавних предузећа из енергетског сектора и друго). То, међутим, не може да траје неограничено и фискална политика мора сад да се врати у колосек. Ревидирана Фискална стратегија у основи предвиђа управо то – укидање поменутих ванредних издатака државе и постепено уравнотежавање буџета у средњем року. Конкретан план из стратегије је да се фискални дефицит са 3,8% БДП-а, колико је предвиђено да износи у 2022, смањи у неколико корака на 1,4% БДП-а у 2025. години. Оваква стабилизација буџета поставиће јавни дуг на сигурну опадајућу путању у односу на БДП. Планирано је да јавни дуг са садашњих око 57% БДП-а падне на 54% БДП-а на крају 2025. године. Пре избијања здравствене кризе, тј. на крају 2019. јавни дуг је био 52,8% БДП-а. Дакле, Фискална стратегија предвиђа да ће јавни дуг кроз три године да се приближи свом нивоу (у односу на БДП) какав је имао пре здравствене кризе. На крају, важан део стратегије је и то што најављује усвајање нових законских правила (фискална правила) која ће повећати предвидивост фискалне политике и боље је повезати с објективним економским параметрима. Ово су све начелно добри и оствариви циљеви које Фискални савет у основи подржава.

**Ревидирана Фискална стратегија доноси реалистичније прогнозе макроекономских кретања која су сад приметно лошија у односу на ранија очекивања.** Прво значајније унапређење стратегије у односу на њен Нацрт су кредибилније макроекономске пројекције. Кад се ревидирана стратегија упореди с њеним Нацртом (који је Министарство финансија израдило у мају 2022. године) уочавају се знатне промене. У нацрту Фискалне стратегије било је прогнозирано да ће привредни раст Србије већ од 2023. да се врати на уобичајене стопе од 4% какве је имао пре 2020, а да ће инфлација брзо и снажно да успори. Сад се, међутим, оцењује да су тренутна макроекономска погоршања нешто трајније природе. То значи да се ревидираном стратегијом прогнозира раст БДП-а у 2023. од свега 2,5%, уз достизање стопе раста од 4% тек у 2025. години. Слично томе, и просечна инфлација у 2023. пројектује се на доста високом нивоу од 11,1%, а њено враћање у циљни коридор НБС (3±1,5%) очекује се тек 2025. године (евентуално, крајем 2024. године). Наравно, у садашњем времену повећаних неизвесности, све макроекономске прогнозе по дефиницији су непоуздане и врло је

вероватно да ће се и последње прогнозе из стратегије мењати у наредним месецима. Међутим, корекције прогноза које су направљене ревизијом Фискалне стратегије извршене су у добром смеру и предвиђени макроекономски оквир у основи оцењујемо као тренутно одговарајући.

**Планирано смањивање фискалног дефицита у средњем року зависиће првенствено од решавања проблема јавних предузећа из енергетског сектора.** Иако планирано смањивање фискалног дефицита са 3,8% БДП-а из 2022. на 1,4% БДП-а у 2025. изгледа на први поглед као знатно прилагођавање, то заправо и није толико амбициозан циљ. Највећи део дефицита из 2022. од 3,8% БДП-а потиче од покривања губитака Србијагаса и ЕПС-а (2,1% БДП-а) и од три неселективне исплате средстава за младе (0,4% БДП-а). Без ова два расхода буџетски минус већ би у 2022. био мањи од 1,5% БДП-а – што је дефакто средњорочни циљ смањивања дефицита до 2025. године. Детаљнија анализа структуре планираног буџета из Фискалне стратегије потврђује да Влада у наредним годинама намерава да обустави управо поменуто расходе и да је баш то главни канал за планирано смањивање фискалног дефицита до 2025. године. Буџетска позиција Остали текући расходи, преко које су досад исплаћивана средства за младе као и друга неселективна давања становништву, већ у 2023. враћа се на свој уобичајени ниво коју је имала пре кризе – што имплицитно значи да се овакве врсте издатака потпуно укидају од наредне године. Слично томе, позиција Нето буџетске позајмице, преко које је пласиран највећи део буџетских средстава у Србијагас и ЕПС, смањиваће се постепено у наредне три године, са 2,2% БДП-а из 2022. на 0,1% БДП-а у 2025. години. Дакле, у наредним годинама директна буџетска подршка Србијагасу и ЕПС-у требало би да се постепено смањује, да би се потпуно укинула у 2025. Укидање расипних, неселективних исплата становништву економски је добра и технички лако спроводива мера – за њу је потребна само политичка одлука Владе. С друге стране, потпуни престанак буџетских давања јавним предузећима из енергетског сектора представљаће већи изазов – зависиће од тога како ће Влада управљати овим предузећима и какву ће политику цена енергената водити у наредним годинама. Стога се с правом може рећи да планирана стабилизација буџета до 2025. почива на решавању проблема Србијагаса и ЕПС-а.

**Губици Србијагаса могу се решити само изменом политике цена гаса на домаћем тржишту, што Фискална стратегија подразумева али нигде јасно не помиње.** Огромни губици Србијагаса тренутно су последица тога што ово предузећа увози гас по знатно већој цени од оне по којој тај гас продаје на домаћем тржишту. Планирано укидање буџетских давања за Србијагас, дакле, може да значи само то да ће цене гаса на домаћем тржишту до 2025. бити тржишне, тј. веће од набавне (колика год набавна цена била 2025. године). Кредибилност овог плана који је, понављамо, већ уграђен у важеће фискалне пројекције, била би знатно већа кад би се промена у политици формирања цена гаса на домаћем тржишту експлицитно предочила у Фискалној стратегији. Уз то, веома је важно да Србијагас не толерише неплаћање рачуна за гас који испоручује корисницима. У претходној деценији управо неплаћања обавеза био је главни разлог да Србијагас направи губитак од преко милијарду евра (који су на крају платили порески обвезници). На крају, важно би било и то да Србијагас напослетку заврши (одавно планирану) изградњу складишта гаса већег капацитета чиме би се унапредила енергетска сигурност земље.

**ЕПС може трајно да реши своје проблеме само свеобухватном и темељном реформом, а не парцијалним мерама.** Разлог за огромне губитке ЕПС-а је вишегодишње катастрофално управљање овим предузећем које је сад дошло на наплату. Услед лошег управљања, недовољних и лоше усмерених улагања, ЕПС више није у могућности да произведе довољно електричне енергије за домаће потребе (иако је све до 2013. имао систематски већу производњу од домаће потрошње и био нето извозник).

Производња у ЕПС-у нарочито је опала од јесени 2021. од кад је ово предузеће принуђено да увози велике количине електричне енергије. Несрећна околност била је то да је цена електричне енергије у 2021. и 2022. у Европи била рекордно висока. Огромним губицима ЕПС-а, међутим, извесно ће доћи крај у наредним годинама. ЕПС је у процесу оспособљавања новог рудника у Колубари чијим ће се отварањем повећати домаћа производња и тако смањити скупи увоз. Нови рудник угља могао би да почне с радом крајем 2023. или у 2024. години. Оно на шта, међутим, скрећемо пажњу је то да се реформа ЕПС-а не сме свести само на отварање новог рудника угља и поскупљење електричне енергије. Уколико се у овом предузећу не спроведе темељно реструктурирање о ком је Фискални савет екстензивно писао у више наврата у претходним годинама, ЕПС ће остати темпирана бомба јавних финансија Србије – која ће кад тад поново експлодирати.

**Детаљније буџетске пројекције из ревидиране Фискалне стратегије имају одређене пропусте које би требало отклонити у наредним стратегијама.** Иако достизање циљаног фискалног дефицита од 1,4% БДП-а у 2025. оцењујемо као кредибилан план, анализа кретања појединачних јавних прихода и јавних расхода показује одређене неконзистентности које би требало исправити. Ова оцена односи се само на мањи број буџетских ставки будући да је највећи део јавних прихода и јавних расхода ипак коректно планиран. На пример, најављено даље растерећење у висини доприноса и пореза на рад конзистентно је с пројектованим смањењем одговарајућих јавних прихода; предвиђени раст буџетских расхода за камате у складу је с растом каматних стопа по којима се Србија задужује; раст издвајања за пензије у складу је с новим фискалним правилима и друго. Појединим компонентама буџета, међутим, није поклоњена једнака пажња, тако да су њихове пројекције до 2025. нелогичне. Овде се пре свега мисли на расходе за социјална давања (ван пензија) који се по садашњим пројекцијама из стратегије снажно смањују у наредним годинама. Ово смањење толико је велико да би се расходи за социјална давања до 2025. смањили на историјски минимум за Србију и били би далеко нижи у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе. Такође, смањење расхода за социјална давања није у складу с потребама земље јер висока инфлација нарочито снажно погађа социјално најугроженије грађане Србије (у оквиру просечне потрошачке корпе највише су порасле цене хране и енергената на које сиромашни грађани дају већи део примања). Пројектовано смањење издвајања за социјална давања није у складу ни са већ усвојеним мерама популационе политике (које спадају у ове расходе), а које ће неминовно водити ка расту ових буџетских расхода (давања за друго и треће дете до десете године живота). Узимајући све наведено у обзир, закључак Фискалног савета је да је овде највероватније дошло до грешке у буџетским пројекцијама коју би требало отклонити у наредним фискалним стратегијама.

**Најважнији реформски помак направљен је увођењем нових фискалних правила.** Реформски део Фискалне стратегије и после њене ревизије још увек остаје слабији део овог документа, али ипак доноси једну важну новину – увођење нових фискалних правила. Фискални савет ова нова правила оцењује као начелно добра и дугорочно одржива. Њима је предвиђено да се јавни дуг дугорочно креће у распону од 45 до 55% БДП, што је одговарајући ниво дуга за земље у развоју попут Србије. Истовремено, нови сет фискалних правила укључује и лимите на расходе за пензије и плате у општој држави од по 10% БДП, што такође оцењујемо као добро одмерен циљ. Оно где би нова фискална правила могла додатно и знатно да се унапреде односи се на механизме који би гарантовали њихово поштовање. Велики пропуст претходних фискалних правила био је то што она нису јасно дефинисала конкретне мере које би Влада морала да спроводи уколико се правила прекрше. Сад је направљен одређени помак и у овом правцу, нпр. уведена је обавеза да у случају повећања јавног дуга преко

60% БДП-а Скупштина разматра и усваја програм за смањење јавног дуга. Став Фискалног савета је, међутим, да би ову границу требало поставити ниже, на 55% БДП-а. Осим тога, требало би размотрити и увођење још снажнијих и аутоматских коректива у случају осетнијих одступања од прописаних граница за дефицит и јавни дуг (нпр. замрзавање зарада у сектору државе).