



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**МИШЉЕЊЕ НА РЕВИДИРАНУ ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА  
2024. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2025. И 2026. ГОДИНУ**

29. септембар 2023. године

## Садржај:

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | РЕЗИМЕ .....   | 3  |
| 2.   | ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ РЕВИДИРАНЕ<br>ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ..... | 6  |
| 3.   | ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ДЕФИЦИТА И ПРОЈЕКЦИЈЕ ЈАВНОГ ДУГА У СРЕДЊЕМ РОКУ.....                         | 9  |
| 4.   | ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ ПРИХОДА У ПЕРИОДУ 2024-2026. ГОДИНА .....                              | 11 |
| 5.   | ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ РАСХОДА У ПЕРИОДУ 2024-2026. ГОДИНА.....                               | 14 |
| 6.   | ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ У РЕВИДИРАНОЈ ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ .....                             | 19 |
| 6.1. | <i>РЕФОРМЕ У ЕНЕРГЕТСКОМ СЕКТОРУ .....</i>   | 19 |
| 6.2. | <i>РЕФОРМЕ У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ .....</i>   | 21 |

## 1. Резиме

**Ревидирана фискална стратегија предвиђа даље постепено уравнотежавање буџета – без већих (и потребних) реформи јавних финансија.** Најшири средњорочни циљеви Стратегије – фискални дефицит и јавни дуг – дефинисани су у добром смеру. Предвиђено је постепено смањивање дефицита с планираних 2,8% БДП-а у 2023. на 2,2% БДП-а у 2024, па на 1,5% БДП-а у 2025. и у 2026. години. Учешће јавног дуга у БДП-у требало би такође благо да се смањује – са 53,3% (крај 2023. године) на 50% (крај 2026. године). Влада јесте била у прилици да направи нешто одлучнији (и економски пожељнији) програм уравнотежавања буџета у средњем року, али се и овако дефинисани циљеви могу оценити као прихватљиви, јер је најважније да се из године у годину смањују буџетски дефицит и јавни дуг (у односу на БДП). Главна мањкавост Стратегије, међутим, је то што се њена амбиција у највећој мери овде завршава. Наиме, осим неспорне и Стратегијом препознате потребе за даљом фискалном стабилизацијом, Србија има и бројне друге аспекте јавних политика који нису довољно добро уређени: запосленост и зараде у јавном сектору; социјална политика; јавна и државна предузећа; одабир и управљање јавним инвестицијама; прекомерно загађење животне средине; просвета; здравство и друго. Стратегија ове проблеме не препознаје на одговарајући начин и не предвиђа конкретне реформе у поменутих областима којима би се знатно унапредио квалитет живота грађана Србије.

**Кредibilitет Стратегије је низак, тј. ограничен је само на најопштије циљеве фискалне политике.** У последњих неколико година велики део фискалне политике у Србији не води се на предвидив и стратешки промишљен начин. Уместо тога, многе важне мере спроводе се без потребних анализа, јавне расправе, па чак и мимо стандардних буџетских процедура (за њихово финансирање обично се користи текућа буџетска резерва). Ово се добро види кад се Ревидирана стратегија (која је направљена у септембру) упореди с њеним Нацртом из маја 2023. године. Ту се у појединим сегментима могу уочити прилично велике разлике. Оне су углавном последица тога што је Влада у кратком периоду између две Стратегије усвојила читав низ важних мера које нису биле предвиђене ни Законом о буџету ни тек усвојеним Нацртом стратегије – нпр. ванредно повећање пензија и пољопривредних субвенција, па онда повећање акциза како би се део нових расхода компензовао. Заправо, већ дуже време постоји пракса да се Стратегијом кредитивно планирају само најшири фискални циљеви (нпр. величина буџетског дефицита). Међутим, економске политике које се воде унутар тако задатог оквира у доброј мери су подложне снажним променама „у ходу“ и самим тим су непредвидиве. Управљање јавним финансијама на овакав начин није добро – не само из угла кредитibilitета Стратегије (што јесте веома важно), већ и због тога што се тако смањује квалитет домаћих економских политика. Смисао Фискалне стратегије је да се њом на време препознају проблеми и потребе јавних финансија и у складу с тим дефинишу одговарајуће политике на основу темељних анализа. Ад хок мере које нису настале на овакав начин могу бити само редак изузетак у фискалној политици, а никако правило (као што се тренутно дешава у Србији). Такве мере обично су недовољно ефикасне и скупе и самим тим немају капацитет да трајно реше проблеме на чије решавање су усмерене.

**Нарасли социјални проблеми требало би да се решавају на систематски, трајан и фискално одговоран начин што Стратегија не препознаје.** Висока инфлација која је највише изражена у расту цена хране и енергије снажно погађа социјално најугроженије становнике Србије – који за ове производе одвајају највећи део својих примања. Влада, међутим, на овај горући проблем није у претходним годинама реаговала на одговарајући начин. Уместо да се трајно и систематски унапреди социјална

политика, у пракси се прибегавало неселективним исплатама новца широким категоријама становништва (пензионери, деца, млади и друго). Фискални савет је више пута истицао да исплата новчане помоћи грађанима која не узима у обзир ниво њихове социјалне угрожености није оправдана мера социјалне политике и да би с овом праксом требало престати. Не само зато што средства добијају и они којима оваква помоћ није потребна, већ и зато што се једнократним мерама не може трајно побољшати животни стандард социјално угрожених грађана (што би требало да је основни циљ добре социјалне политике). Нажалост, ни нова Стратегија не доноси системска решења за актуелне проблеме у сфери социјалне заштите – што оцењујемо као један од њених највећих пропуста. Такође, Стратегијом се не планира ни системско реформисање опорезивања прихода од рада које би, између осталог, ишло у смеру повећања прогресивности и пореских ослобађања за издржаване чланове домаћинства. То би, да је у програму Владе, дало важан допринос смањењу неједнакости у Србији.

**Стратегија се не бави проблемом мањка стручних кадрова у државном сектору који прети да умањи квалитет јавних услуга.** Прошло је већ више од десет година откад је Стратегијом (за 2013. годину) било предвиђено уређење система зарада и запослености у јавном сектору – увођењем јединственог и објективног система зарада и одговарајућом систематизацијом радних места. Оно што се, међутим, десило у међувремену је то да је ова важна реформа из године у годину добијала све мањи значај у стратегијама, уместо конкретних циљева све више се сводила на општа места, а рокови за њену реализацију померани су све даље у будућност. Овакав приступ сад постаје нарочито опасан јер је врло вероватно да је лоше уређен систем зарада и запослености у јавном сектору почео озбиљно да негативно утиче на квалитет јавних услуга. Осетан пад ефикасности наплате ПДВ-а у 2023. могао би се повезати с огромним мањком кадрова у Пореској управи и платама које нису конкурентне тржишним. Слично се може рећи и за изузетно ниску реализацију јавних инвестиција у области заштите животне средине, али и за бројне друге активности у којима држава показује ниску ефикасност. Стога је веома важно да се реформа система запослености и зарада у јавном сектору поново врати у први план Владе. Уколико је било грешака у претходном приступу боље је то напокон признати и кренути у ову важну реформу испочетка, уместо да се њена реализација стално најављује и одлаже.

**Ни многе друге поменуте важне реформе јавног сектора нису кредибилне.** Реформа на коју се Стратегија позива већ на својој првој страни односи се на опште принципе управљања јавним финансијама. Наиме, ту је наведено да ће „окосницу одрживе фискалне политике у средњем року“ да чине фискална правила. У Стратегији се такође експлицитно наводи да је одступање од ових правила могуће једино „у случајевима природних катастрофа и екстерних шокова који утичу на угрожавање здравља људи, националне безбедности и значајан пад привредне активности“. Међутим, фискална правила већ су прекршена ванредним повећањем пензија у октобру 2023. године. То се десило мање од годину дана од њиховог законског усвајања (и мало пре усвајања Ревидиране стратегије у којој се тврди да ће управо фискална правила чинити окосницу фискалне политике). Слично томе, у Стратегији се наводи да су јавне инвестиције „област управљања јавним финансијама којој је озбиљно посвећена пажња и на чијем се унапређењу ради“, што је касније испраћено информацијама о бројним процедуралним и организационим унапређењима у планирању и вођењу инвестиционих пројеката. Због тога је доста изненађујуће да је у Стратегији дат само укупан износ планираних јавних инвестиција у наредним годинама. Остало је непознато који су највећи инвестициони пројекти државе који ће се спроводити, по ком критеријуму су одабрани и колико се средстава за сваки од њих планира. Није објашњено ни зашто се јавне инвестиције смањују у периоду 2024-2026. на 6,7% БДП-а (у трогодишњем периоду

пре тога износиле су у просеку 7,4% БДП-а). Из године у годину у Стратегији се понавља најава да ће се пронаћи решење за ЈП ПЕУ „Ресавица“. Међутим, и поред тога, ово решење још увек није пронађено, а Ресавица је, недавно усвојеним Ребалансом, добила чак и повећање субвенција које добија из буџета. Такође, наведено је да ће ЕПС и Србијагас наставити с праксом објављивања листе 20 највећих дужника на месечном нивоу. Међутим, Србијагас то не ради већ годину дана (на шта је Фискални савет скренуо пажњу и у Оцени нацрта Стратегије). Примера сличних овима који су наведени има много.

**Краткорочне макроекономске прогнозе из Стратегије претерано су оптимистичне.** У Ревидираној стратегији прогнозе привредног раста и инфлације у кратком и средњем року нису се промениле у односу на њен Нацрт. Раст БДП-а у 2024. прогнозира се на нивоу од 3,5%, након чега би се наставило његово постепено убрзавање до 4,3% у 2026. години. Кад је раст цена у питању, Стратегија предвиђа просечну инфлацију у 2024. од 4,9%, а затим њено даље успоравање на 3% у 2026. години. У садашњим околностима великих глобалних неизвесности средњорочне прогнозе требало би тумачити као индикативне и условне. Оне су свакако оствариве али ће то зависити од чиниоца који се не могу предвидети, па их је излишно даље коментарисати. Међутим, кад су прогнозе за 2024. у питању, оцењујемо да је приступ Владе требало да буде знатно конзервативнији. Иако ниједан исход тренутно није искључен, мало је вероватно да ће у 2024 доћи до снажног опоравка привредног раста какав Стратегија предвиђа. Раст БДП-а у првој половини 2023. износио је свега 1,3%, а и то је добрим делом било последица једнократних чинилаца попут опоравка пољопривреде од суше (раст пољопривреде од око 10%) и раста производње електричне енергије од око 15% (услед поређења с ниском базом из 2022. и повољне хидролошке ситуације због које је производња из хидроелектрана остварила раст од 40%). Услед тога, али и чињенице да ће 2024. вероватно бити још једна година успореног глобалног привредног раста, сматрамо да је било реалистичније да се прогнозира нешто нижи привредни раст у 2024, од нпр. 2,5-3%. Слично се може рећи и за очекивано снажно успоравање инфлације у 2024. години. Узимајући у обзир да ће до краја 2023. доћи до повећања акциза од 8%, до повећања цена електричне енергије и гаса (8 и 10%), али и то да ће се водити експанзивна фискална политика која подстиче раст цена (неселективна исплата средстава за децу и пензионере и друго) – сматрамо да је мало вероватно да ће у првој половини 2024. доћи до снажног успоравања инфлације. Без таквог успоравања инфлације у првој половини 2024, тешко је могуће да ће се просечна инфлација у тој години спустити на прогнозираних 4,9%. Сматрамо зато да би било реалистичније планирати просечну инфлацију у 2024. на нешто вишем нивоу, од нпр. око 6%.

## 2. Оцена макроекономских претпоставки коришћених за израду ревидиране Фискалне стратегије

Краткорочне прогнозе главних макроекономских трендова у ревидираној Фискалној стратегији оцењујемо као исувише оптимистичне. Светска привреда се већ неколико година суочава с тешким изазовима – на још увек недовршен опоравак од кризе изазване пандемијом надовезали су се нови шокови у 2022. години, попут избијања рата у Украјини, кризе на тржишту енергената, рекордно високе глобалне инфлације и др. Ова неповољна кретања нису заобишла ни Србију. Привредни раст је у 2022. био мањи него што се очекивало, док је инфлација расла брже него што се прогнозирано – и са овим негативним трендовима ушло се у 2023. Овогодишњи економски резултати биће такође релативно слаби и по свему судећи нешто лошији него што се предвиђа у ревидираној Фискалној стратегији. Према нашим проценама, Србија ће 2023. завршити с ниским привредним растом од 2-2,5% и високом инфлацијом (око 9%), због чега то остају кључни проблеми српске привреде и у следећој години. Средњорочне прогнозе раста БДП и инфлације у ревидираној Фискалној стратегији нису промењене у односу на нацрт овог документа из маја 2023 (Табела 1). Очекује се да ће привредни раст у 2024. убрзати на 3,5% и затим додатно у следеће две године (на 4% у 2025. и 4,3% у 2026. години), док би просечна инфлација у следећој години требало да износи 4,9%, уз њено даље успоравање у 2025. (3,5%) и 2026. (3%). Остварење изнетих макроекономских пројекција подразумева снажан заокрет текућих економских трендова, који је мало вероватан, због чега краткорочне прогнозе (за 2024.) оцењујемо као превише оптимистичне.<sup>1</sup> Повољна околност је то што оптимистичне пројекције привредног раста и инфлације вероватно неће битно утицати на планиране јавне приходе и расходе у следећој години, јер се њихови ефекти на фискална кретања међусобно потиру. На пример, нижа стопа раста у 2024. уз нешто већу просечну инфлацију у збиру би имали приближно неутралан ефекат на фискални резултат.

Табела 1. Пројекције најважнијих макроекономских индикатора у нацрту и ревидираној Фискалној стратегији

| Индикатор                                      | Фискална стратегија 2024-2026. | 2023. | 2024. | 2025. | 2026. |
|--|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Раст БДП-а (%)                                 | Нацрт                          | 2,5   | 3,5   | 4,0   | 4,3   |
|  | Ревидирана                     | 2,5   | 3,5   | 4,0   | 4,3   |
| Стопа инфлације, годишњи просек (%)            | Нацрт                          | 12,5  | 4,9   | 3,5   | 3,0   |
|  | Ревидирана                     | 12,5  | 4,9   | 3,5   | 3,0   |
| Салдо текућег рачуна платног биланса (% БДП-а) | Нацрт                          | -5,3  | -5,2  | -5,1  | -4,7  |
|  | Ревидирана                     | -2,9  | -4,0  | -4,1  | -4,1  |

Раст од 3,5% у 2024. подразумевао би повратак српске привреде на преткризни тренд раста у следећих неколико квартала – што је мало вероватно. У другој половини прошле и првој половини 2023. године српска привреда бележила је ниске стопе раста. У та последња четири квартала за које постоје подаци међугодишње стопе раста БДП износиле су редом 1,0%, 0,5%, 0,9% и 1,7%. Да би се остварио прогнозирани раст од 3,5% у 2024. години неопходно је да кварталне стопе раста премаше 3% већ до краја 2023. и затим остану на том високом нивоу током следеће године. Оваква прогноза заправо подразумева нагло убрзање привредне активности до нивоа који је Србија бележила пре кризе изазване пандемијом, с обзиром на то да је

<sup>1</sup> У условима великих глобалних неизвесности, средњорочне прогнозе које се односе на 2025. и 2026. требало би тумачити искључиво као условне и индикативне.

просечна стопа раста у периоду 2017-2019. износила 3,6%. Имајући у виду текућа макроекономска кретања, Фискални савет оцењује да је такав заокрет мало вероватан и да је краткорочна процена привредног раста из ревидиране Фискалне стратегије оптимистична. Њено достизање додатно ће отежати релативно песимистична очекивања у погледу привредног раста наших најважнијих економских партнера. Примера ради, према најновијим прогнозама Европске комисије, стопа раста привреда Еврозоне у 2024. могла би да буде за свега 0,5 процентних поена већа у односу на овогодишњу стагнацију.

**Привредни раст у 2023. погурали су и неки привремени чиниоци чија се помоћ не може очекивати у следећој години.** Поред тога што ће српска привреда остварити ниску стопу раста у овој години, додатни проблем представља то што ће и тај слаб резултат делом бити постигнут захваљујући привременим чиниоцима. То се првенствено односи на натпросечно добру пољопривредну сезону и неубичајено снажан међугодишњи раст у производњи електричне енергије. Наиме, овогодишња релативно добра пољопривредна сезона пореди се са сушном 2022. годином, што у великој мери објашњава висок међугодишњи раст производње у овом сектору од око 10%. Сличну ситуацију имамо и код производње електричне енергије, која је у 2022. била на неубичајено ниском нивоу због колапса у ЕПС-овим термоелектранама. Производња у термоенергетским капацитетима ове године је углавном стабилизована, што је уз доста добре хидролошке услове и поређење с ниском базом омогућило међугодишњи скок производње у овом сектору за великих 15%. Збирни допринос ова два привремена чиниоца стопи раста БДП у 2023. процењујемо на око 1 процентни поен, при чему је тај ефекат сада исцрпљен и не може се очекивати у 2024. То заправо значи да ће основни тренд раста српске привреде (по искључењу ванредних чинилаца) у овој години највероватније износити 1-1,5%. Пошто је управо то стопа раста с којом се улази у 2024. годину, то појачава сумњу да је убрзање привредне активности на прогнозираних 3,5% (дакле за више од 2 процентна поена) тешко достижан циљ.

**Структура раста БДП по компонентама која је изнета у ревидираној Фискалној стратегији не делује довољно уверљиво.** Посматрано по компонентама БДП, ревидирана Фискална стратегија предвиђа реални раст приватне и државне потрошње и инвестиција, односно пад и негативан допринос нето извоза стопи раста у 2024. Највећа стопа раста очекује се код инвестиција, која је притом повећана у односу на мајски Нацрт – са 3,2% на 5,2%. Оваква прогноза делује прилично оптимистично, кад се има у виду снажан раст каматних стопа на домаћем и међународном финансијском тржишту, као и прилично слаби изгледи за раст у већем делу Европе. Додатни разлог за сумњу је то што би овај раст у целости требало да почива на снажнијој инвестиционој активности приватног сектора, будући да је Стратегијом предвиђено благо смањење јавних капиталних улагања у реалном износу. Узимајући све то у обзир, допринос инвестиција стопи раста БДП лако би могао да буде мањи него што се предвиђа. Процењујемо да је прогноза реалног раста личне потрошње од 4,3% такође могла да буде конзервативнија. Посматрано историјски, то би био други највећи пораст личне потрошње још од 2009. године, одмах иза снажног опоравка личне потрошње у 2021. због попуштања рестриктивних мера за сузбијање пандемије. С обзиром на то да остварење ове прогнозе у великој мери зависи од још увек неизвесног кретања инфлације и њеног утицаја на изворе финансирања потрошње у реалном износу, сматрамо да је процена раста личне потрошње требало да буде опрезнија.

**Прогнозирано је обарање просечне инфлације на 4,9% у 2024. години, што се такође чини као превише оптимистично очекивање.** Први проблем у вези са прогнозираном просечном инфлацијом у наредном периоду односи се на процену њеног кретања до краја 2023. Наиме, Влада је предвидела да ће се инфлација у овој години спустити на ниво од око 8%, а онда са тог нивоа прогнозирала њено даље успоравање у

2024. које би на крају резултовало просечном инфлацијом у следећој години од 4,9%. Међутим, у последњих неколико месеци 2023. ступа на снагу више политика које би могле осетно да ублаже тренд успоравања инфлације који је започет пре неколико месеци. Ту пре свега мислимо на: октобарско повећање готово свих акциза за 8%, новембарско повећање цене електричне енергије за 8% и гаса за 10%, али и снажне расходне мере које потенцијално подгревају инфлацију са стране тражње (ванредно повећање пензија и плата у делу јавног сектора за 5,5%, исплата помоћи од 10.000 динара за свако дете старости до 16 година, помоћ свим пензионерима у износу од 20.000 динара). Имајући све ово у виду, Србија би ову годину веома лако могла да заврши са инфлацијом од око 9% (чак и нешто вишом), што значи да је Влада највероватније потценила почетну тачку приликом прогнозирања просечне инфлације у 2024. Други проблем је то што се предвиђено успоравање инфлације практично од почетка следеће године чини превише амбициозним. Постоји неколико међународних и домаћих чинилаца који не иду у прилог таквом очекивању, попут недавног скока светских цена нафте, али и најављеног враћања политике редовног подизања акциза у јануару после двогодишње паузе.

**Највеће корекције макроекономског окружења у ревидираној Фискалној стратегији односе се на прогнозе дефицита текућег рачуна платног биланса.** Нацртом Фискалне стратегије из маја 2023. прогнозиран је дефицит текућег рачуна изнад 5% БДП у овој, али и у наредне две године. У ревидираној Фискалној стратегији ове процене су знатно кориговане – у 2023. се сада очекује дефицит текућег рачуна на нивоу од 2,9% БДП и по око 4% БДП у периоду 2024-2026. Очекујемо да су ове промене извршене у добром смеру, а главни разлог који је довео до побољшања платнобилансних кретања у овој години јесу пад цена енергената и мања потреба за њиховим увозом. Повећање дефицита текућег рачуна у наредним годинама требало би да буде вођено прогнозираним растом тражње и инвестиција, што само по себи доводи и до већих потреба за увозом. Слично као у претходних неколико година, главну непознаницу у прогнозирању дефицита текућег рачуна представља кретање цена енергената, због чега не би било изненађење да се актуелна процена Владе битно коригује у наредним месецима (слично као што се десило у периоду између припреме нацрта и ревидиране Фискалне стратегије).

**Велики технички недостатак ревидиране Фискалне стратегије је то што изоставља експлицитне процене о кретањима на тржишту рада у средњем року.** Ревидирана Фискална стратегија поклања доста пажње тржишту рада, али само у делу који се односи на кретање показатеља о запослености и незапослености у претходном периоду. Дакле, фокус је на ономе што се десило, а не на утврђивању смерница, циљева, или макар очекивања за период на који се овај документ односи. Процене о кретањима на тржишту рада у средњем року углавном су сведене на опште и квалитативне оцене, као на пример: *„У средњем року пројектује се смањивање стопе незапослености и наставак реалног раста зарада“*. Међутим, експлицитно се не наводе квантитативне прогнозе кретања запослености и зарада у наредним годинама, што је од огромне важности за оцену квалитета фискалних пројекција (на првом месту доприноса, који су појединачно највећи приход буџета опште државе). Неспорно је да прогнозирање будућих трендова на тржишту рада представља врло комплексан задатак у техничком, па и економском смислу (због осетљивости питања будућег кретања запослености и зарада у јавном и приватном сектору). Ипак, сматрамо да би ове претпоставке требало транспарентније приказати у Фискалној стратегији, не само због тога што би то омогућило аргументовану дискусију о буџетским пројекцијама у средњем року, већ и зато што би то била добра полазна основа за формулисање мера фискалне политике усмерених на тржиште рада.



### 3. Оцена планираних дефицита и пројекције јавног дуга у средњем року

Ревидирана Фискална стратегија задржава главне средњорочне циљеве из Нацрта и предвиђа благо смањивање дефицита у наредним годинама. Ревидирана Фискална стратегија за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину потврђује намеру Владе из нацрта овог документа да се у средњем року иде ка постепеном уравнотежавању јавних финансија Србије. Квантитативни циљеви ревидиране Фискалне стратегије предвиђају умањење дефицита са 2,8% БДП у 2023. на 2,2% БДП у 2024. години, док би у следеће две године мањак требало да буде идентичан и износи по 1,5% БДП. У односу на план из мајског Нацрта, једина промена је благо смањење очекиваног дефицита у текућој години, са 3% на 2,8% БДП. Упркос само минорним корекцијама планираних дефицита и макроекономских прогноза у средњем року, ревидирана Фискална стратегија предвиђа бржи и осетно већи пад учешћа јавног дуга у БДП у односу на Нацрт. Према новим пројекцијама, јавни дуг би требало да се смањи са 55,6% БДП у 2022. на 50% БДП у 2026. – што је за 2 процентна поена већи пад у односу на Владине процене из маја ове године. Приликом израде ревидираног средњорочног фискалног оквира експлицитно се водило рачуна о томе да циљеви буду усклађени са општим фискалним правилима, која су промењена крајем прошле године и требало би да ступе на снагу од 2025. С обзиром на то да се у следеће три године очекује кретање јавног дуга у распону 45-55% БДП, према новим правилима то значи да би максимално дозвољен фискални дефицит требало да износи 1,5% БДП – што је управо циљани дефицит опште државе у 2025. и 2026. години. Иако је предложено усмерење фискалне политике неспорно добро, сматрамо да је планирано умањење дефицита могло и требало да буде амбициозније, како у текућој години, тако и у периоду 2024-2026.

Пропуштена је прилика да се јавне финансије Србије уведу у мирније воде већ ове године, а дефицит спусти на још нижи ниво у средњем року. Фискални савет је у свом мишљењу на нацрт Фискалне стратегије указао на то да се у 2023. отворио простор за много снажније умањење дефицита у односу на тадашњи план Владе – с првобитно планираних 3,3% БДП на испод 2% БДП. Да је ова могућност искоришћена, циљани дефицити у периоду 2024-2026. су без проблема могли бити још нижи, на нивоу 1-1,5% БДП. Овај штедљивији фискални оквир био би вишеструко користан за Србију. Пре свега, јавни дуг би на крају 2026. био за преко 2 млрд евра мањи у односу на план из ревидиране Фискалне стратегије, што би имало за последицу приметно мање годишње издатке за плаћање камата (за око 150 млн евра). Оштрије умањење дефицита одразило би се на смањење премије на ризик земље, што би посредно допринело паду каматних стопа по којима се задужују држава и приватни сектор. На крају, рестриктивнија фискална политика могла је активно да допринесе сузбијању инфлације (по којој је Србија тренутно међу европским рекордерима), тј. решавању вероватно највећег макроекономског изазова с којим се земља суочава у овој години. Међутим, Влада је повољнија фискална кретања у 2023. искористила за увођење низа нових расходних мера, од којих су неке недавно формално усвојене у ребалансу буџета<sup>2</sup>, а онда је само неколико дана касније најавила још и исплату помоћи у износу од 20.000 динара свим пензионерима. Ефекат свих ових мера је враћање фискалног дефицита и потреба за задуживањем земље у овој години скоро на првобитно планирани ниво. Осим тога, снажно стимулисање потрошње и повећање готово свих акциза за 8% од октобра (чиме

---

<sup>2</sup> Главне од тих мера су: 1) повећање субвенција за пољопривреду, 2) ванредно повећање пензија, 3) повећање зарада за запослене у образовању и делу здравства и 3) једнократна исплата 10.000 динара за свако дете до 16 година старости.

се делимично финансирају нови расходи) додатно ће отежати борбу против инфлације у наредним месецима.

**Планирано умањење дефицита у средњем року је кредибилно, барем кад се имају у виду постојеће и најављене политике.** Упркос томе што ревидирана Фискална стратегија предвиђа да ће се дефицит у следеће три године готово преполовити (са 2,8% на 1,5% БДП), суштински то ипак не представља превише амбициозно фискално прилагођавање. Детаљнија анализа јавних прихода и расхода у 2023. показује да је приближно 1% БДП овогодишњег дефицита последица једнократних мера, које се ревидираном Фискалном стратегијом не планирају у наредним годинама. То заправо значи да би дефицит аутоматски требало да се смањи на нешто преко 1,5% БДП већ у следећој години – што је приближно једнако планираном мањку у буџету опште државе на крају периода који покрива Стратегија. Пројекције Фискалног савета које узимају у обзир само постојеће и најављене политике указују на то да би дефицити лако могли да буду мањи од предвиђених, због чега дати средњорочни оквир највероватније треба тумачити као горњу границу мањка у буџету у периоду 2024-2026. Отуда у квантитативном смислу планирано умањење фискалног дефицита у средњем року оцењујемо као кредибилан и достижан циљ. Међутим, у квалитативном смислу средњорочни фискални оквир у ревидираној Фискалној стратегији пати од истих недостатака које смо уочили у Нацрту – нити је постојећи фискални простор измерен, нити су дате јасније смернице у које сврхе би се та средства евентуално користила. Током ове и претходних неколико година усталила се лоша пракса да се иницијални буџети (годишњи, али и средњорочни) прешироко планирају, а да се онда тај простор користи за увођење разних ад хок и недовољно промишљених мера. Широко планирани дефицити у наредним годинама поново остављају простор Влади за вођење фискалне политике „у ходу“, често мимо стандардних буџетских процедура, што је у супротности са основном улогом овог стратешког документа.

**Кретање јавног дуга у средњем року значајно је кориговано у односу на нацрт Фискалне стратегије, што је потребно образложити.** Према пројекцији из нацрта Фискалне стратегије, јавни дуг је требало постепено да се смањује са 55,6% БДП, колико је износио на крају прошле године, на 51,9% БДП у 2026. – дакле, укупно за 3,7 п.п. БДП. Фискални савет је у оцени овог документа изразио сумњу у ову процену и указао на то да би уз дате макро-фискалне претпоставке јавни дуг требало да опада брже у односу на пројекције Владе. У ревидираној Фискалној стратегији уочене нелогичности су добрим делом отклоњене, и према новој званичној пројекцији јавни дуг би требало да падне на 50% БДП у 2026. години – што је већ блиско нашој процени (око 49% БДП). Добро је то што је нова пројекција кретања јавног дуга у средњем року боље усклађена са општим макро-фискалним оквиром који је дат у овом документу. Међутим, с обзиром на то да се основне претпоставке за израду пројекције дуга нису промениле (осим благог смањења очекиваног дефицита у овој години са 3% на 2,8% БДП), сматрамо да би Влада требало детаљније да образложи поприлично велико одступање између актуелне и претходне прогнозе дуга за период 2024-2026. (на крају периода разлика је скоро 2 процентна поена). У овом тренутку свакако је најважније то што нема суштинског неслагања око будућег кретања јавног дуга, који ће у одсуству већих поремећаја скоро извесно бити на силазној путањи у наредним годинама. Међутим, овакве ситуације су разлог зашто већ дуже време позивамо Владу да у Фискалној стратегији детаљно образложе претпоставке које користи при изради средњорочних пројекција јавног дуга. Имајући у виду то да од 2025. почиње да се примењује ново фискално правило, по коме ће се дозвољени дефицит утврђивати на основу тренутног и прогнозираног нивоа задужености, за контролу поштовања овог правила неопходно је средњорочне пројекције јавног дуга учинити транспарентнијим.

#### 4. Оцена планираних јавних прихода у периоду 2024-2026. година

Пројекције јавних прихода у ревидираној Фискалној стратегији генерално су у складу са очекиваним макроекономским оквиром и предвиђеним променама пореских политика. Ревидираним фискалним оквиром за средњи рок процењује се да ће се јавни приходи у процентима БДП-а постепено смањивати – са очекиваних 42,5% БДП-а у 2023. на око 42,3 % БДП-а у 2026. години, што је пад за 0,2 п.п. БДП-а (видети Табелу 2). Уколико се посматра првобитна Фискална стратегија, из маја 2023. године, осетнија одступања уочавају се доминантно у погледу средњорочних процена пореских прихода, док су непорески приходи тек благо кориговани. За промену пројекција пореских прихода издвајамо неколико кључних разлога. *Прво*, ажуриране су процене пореских прихода за 2023. годину, које су полазна основа за средњорочне пројекција. У одређеној мери кориговане су готово све пореске категорије, а највећа ревизија остварена је код пореза на добит који је знатно повећан (за око 0,7 п.п. БДП-а) и приходи од ПДВ-а који су осетно смањени (за око 0,5 п.п. БДП-а) у односу на процене из маја. *Друго*, у ограниченом износу измењене су процене макроекономских индикатора који имају утицај на кретање пореских основица – пре свега, очекивана кретања на тржишту рада у 2024. години и процене реалног раста домаће потрошње у средњем року. *Треће*, у међувремену су усвојене и најављене нове пореске политике. Конкретно, усвојене су измене акцизне политике у погледу повећања износа акциза од октобра 2023. година, проширења обухвата у средњем року и увођење права на рефакцију акцизе на нафтне деривате за пољопривредне произвођаче. Додатно, дефинисане су мере додатно растерећења пореза на рад за 2024. годину – повећава се неопорезиви износ зараде са 21.712 на 25.000 динара. На крају, благо су ревидиране процене непореских прихода, доминантно услед нешто више наплате од првобитно очекиване у 2023. години.

**Табела 2. Јавни приходи планирани Фискалном стратегијом за 2024-2026. годину**

| у % БДП-а                   | Процена     | Пројекција  |             |             | Кумулативно смањење 2026-2024 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|
|                             | 2023        | 2024        | 2025        | 2026        |                               |
| <b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>        | <b>42,5</b> | <b>42,6</b> | <b>42,5</b> | <b>42,3</b> | <b>-0,2</b>                   |
| 1. Порески приходи          | 37,6        | 38,0        | 38,0        | 38,0        | 0,4                           |
| Порез на доходак грађана    | 4,2         | 4,3         | 4,4         | 4,5         | 0,3                           |
| Порез на добит правних лица | 3,4         | 2,9         | 2,9         | 2,8         | -0,6                          |
| ПДВ                         | 10,2        | 10,3        | 10,4        | 10,3        | 0,1                           |
| Акцизе                      | 4,5         | 4,5         | 4,3         | 4,1         | -0,4                          |
| Царине                      | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,1         | 0,1                           |
| Остали порески приходи      | 1,3         | 1,3         | 1,3         | 1,2         | -0,1                          |
| Доприноси                   | 13,0        | 13,6        | 13,8        | 14,1        | 1,1                           |
| 2. Непорески приходи        | 4,3         | 4,2         | 4,0         | 3,8         | -0,5                          |
| 3. Донације                 | 0,6         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | -0,2                          |

Извор: Ревидирана Фискална стратегија за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

Процена јавних прихода у 2023. години коригована је, пре свега, услед поузданих информација о порезу на добит, али и тренда лошије наплате прихода од ПДВ-а. С обзиром на то су расположиви подаци о реализацији јавних прихода у току осам месеци 2023. године, сада је са већим степеном поузданости могуће проценити очекивану наплату до краја године. У односу на прву верзију, у ревидираној Фискалној стратегији промењене су процене за скоро све<sup>3</sup> категорија јавних прихода за 2023.

<sup>3</sup> Нису измењене процене за приходе од царина и остали порески приходи, што су и билансно најмање значајне категорије прихода.

годину. Међутим, две пореске категорије издвајају се по висини остварене корекције – порез на добит који је знатно повећан, и приходи од ПДВ-а који су осетно смањени. Пројекција пореза на добит за 2023. годину повећана је на 3,4% БДП-а тј. за око 0,7 п.п. БДП-а у односу на оригиналну процену. Подсећамо, да је рок за подношење завршних годишњих извештаја о пословању и коначног обрачуна пореза на добит за 2022. годину био крај јуна 2023. године, када је постало извесно да је профитабилност привреде осетно веће у односу на претходна очекивања. У складу са приспелим информацијама коригована је и процена прихода од пореза на добит предузећа.

**Осетно смањење прихода од ПДВ-а у односу на раније процене указује да постоје проблеми у наплати, који се могу довести у везу са мањком кадровских капацитета у Пореској управи.** Пројекција прихода од ПДВ-а смањена је на 10,2% БДП-а, односно за 0,5 п.п. БДП-а у поређењу са оригиналним фискалним оквиром. Будући да подаци закључно са августом показују номинални раст прихода од ПДВ-а од свега 3,4% међугодишње и да нема изгледа да ће се тренд до краја године драстично променити, сада је смањена пројекција прихода од ПДВ-а. Премда је врло могуће да део објашњења лежи у чињеници да је током претходне године било једнократних издатака за потрошњу, који нису били узети у обзир приликом пројектовања прихода од ПДВ-а, истичемо да наше анализе показују да у 2023. години долази и до смањења ефикасности наплате у односу на претходне године. Стога, још једном истичемо да је веома важно системски приступи изградњи кадровских капацитета, пре свега, Пореске управе, али и свих других инспекцијских служби.<sup>4</sup>

**Фискалне пројекције за средњи рок прилагођене су ревидираним проценама макроекономских трендова.** За средњорочне пројекције пореских прихода од пресудне важности су процене макроекономских варијабли попут просечне инфлације, домаће потрошње, БДП-а, увоза, тржишта рада (запосленост и просечне зараде), с обзиром на њихов утицај на кретање пореских основица у наредном периоду. Поред измењених процена јавних прихода у 2023. години, у ограниченој мери кориговане су пројекције основних макроекономских варијабли за наредне три године. У односу на иницијалну Фискалну стратегију макроекономски оквир је измењен, пре свега, у домену кретања на тржишту рада (запосленост и/или просечне зараде) за 2024. годину, а у мањој мери и у погледу средњорочних пројекција домаће потрошње. Последице, повећане су пројекције за приходе од доприноса за обавезно социјално осигурање и пореза на доходак грађана заједно за око 0,6 п.п. БДП-а у свакој од година – промена иницијалних пројекција за 2024. години, а ово се затим прелива и на наредне године. Слично, нешто другачије очекиван тренд домаће потрошње (нижи реални раст у 2023, а затим већи раст у 2024. години) пресликава се и на измену пројекција прихода од ПДВ-а у средњем року. Док је у претходној Фискалној стратегији било очекивано да ће приходи од ПДВ-а бити на нивоу од 10,7% БДП-а у средњем року, сада се након осетног пада у 2023. на нивоу од 10,2% БДП-а предвиђа њихов постепен раст на 10,3% и 10,4% БДП-а у 2024. и 2025. години.

**Ревидирана Фискална стратегија узима у обзир измењену акцизну политику од почетка октобра 2023. године.** Пројекције прихода од акциза у Фискалној стратегији из маја заснивале су се на познатим информацијама о престанку важења привременог смањења акциза на деривате нафте, али нису предвиђале додатне измене акцизне политике у току 2023. и наредним годинама. Међутим, у септембру су усвојене измене

---

<sup>4</sup> За детаљнију анализу о проблемима и изазовима са којима се суочава Пореска управа у Србији погледати у документу „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије 2024-2026“ из маја 2023. године поглавље 6.1. Реформа Пореске управе, стране 39-44.

Закон о акцизама којима се предвиђа повећање готово свих специфичних акциза (на деривате нафте, дуванске прерађевине, алкохолна пића, биогорива и биотечности, кафу и течности за пуњење електронских цигарета) од 1. октобра у износу од 8% и најављено је да ће прво наредно индексирање за остварени општи раст цена (инфлацију) бити у јануару 2024. године. Уз то, у предстојећем периоду проширује се листа акцизних производа – никотинске врећице (од 1. јануара 2024. године) и природни гас за крајњу потрошњу (од 1. јануара 2025. године), а поново се уводи и право на рефакцију плаћених акциза на нафтне деривате (дизел гориво и биогориво) за пољопривредне произвођаче. Пројекције акцизних прихода у ревидираној Стратегији узимају у обзир процењене ефекте наведених законских измена и то је основни разлог ревизије иницијалних средњорочних планова.

**Прецизира се додатно растеређење пореза на зараде у 2024. години, а наговештава се могућност сличних мера и у наредном периоду.** За разлику од иницијалне верзије документа, у Ревидираној Стратегији се дефинишу измене у домену опорезивања рада. Наиме, већ неколико претходних година пракса је да се ревидираним средњорочним фискалним оквиром прецизирају измене пореских политика само за предстојећу годину, уз отворену могућност да се додатне измене спроводе и у наредном периоду. Конкретно за 2024. годину планира се повећање неопорезивог износа зарада са садашњих 21.712 на 25.000 динара. Министарство финансија предвиђа да ће губитак прихода од пореза на зараде износити 10 млрд динара, док је очекивано умањење прихода од доприноса око 4 млрд динара. Имајући у виду очекиване трендове на тржишту рада сматрамо да су изнете процене одговарајуће. На крају, напомињемо да је најављено да ће се у средњем року, у складу са расположивим фискалним простором, тежити даљем умањењу пореза на рад.

**Поново истичемо да је важно да се у наредном периоду приступи системској реформи пореза на доходак.** Важећи Закон о порезу на доходак грађана стар је више од две деценије и не може на прави начин да одговори савременим привредним изазовима и друштвеним потребама у Србији. У ранијим анализама Фискалног савета детаљно смо објаснили да су кључни недостаци овог Закона: 1) низак износ неопорезивог дела зараде 2) непостојање пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства 3) различито опорезивање прихода од рада (нпр. приходи из радног односа, ауторских хонорара, привремених и повремених послова) уз постојање различитих пореских изузећа и олакшица. Побројани недостаци за последицу имају недовољну прогресивност и неконзистентност у опорезивању прихода од рада. Уместо да се приступи системском уређењу опорезивања прихода од рада из године у годину уведе се нове ад кох измене, што додатно усложњава већ ионако разуђен и комплексан порески систем. Последњи пример (са краја 2022. године) је увођење иновативних решења за опорезивање физичких лица која остварују приходе од ауторских и сродних права, као и приходе по основу уговорне накнаде, а у режиму су самоопорезивања. Одобравање селективних пореских олакшица и привилегија није у складу са добром пореском праксом и принципом равномерног третмана свих пореских обвезника и економских активности. Додатно, оваква вишегодишња пракса у знатној мери је урушила је целовитост и интегритет пореског система, што има неповољне импликације на ниво пореског морала у друштву. Стога, наглашавамо да је од пресудне важности прекинути вишегодишњу праксу изолованих измена у опорезивању рада и системски приступити реформисању пореза на доходак грађана.

## 5. Оцена планираних јавних расхода у периоду 2024-2026. година

Ревидирана стратегија задржава претпоставку из нацрта овог документа – да ће прилагођавање на расходима бити главни канал за обарање дефицита у средњем року. Спорији раст јавне потрошње од номиналног БДП-а кључни је канал преко којег Влада планира да спроведе трогодишњу фискалну стабилизацију. У плану је, наиме, да укупна државна потрошња до краја 2026. године опадне са 45,3% БДП-а (процена Министарства финансија за 2023. годину) на 43,8% БДП-а – тј. да се смањи за 1,5 п.п. БДП-а кроз три године. Овакав резултат је нето резултат две супротстављене тенденције. С једне стране, ванредни буџетски програми ишчезавају – престанак потребе да се енергетска предузећа дотирају из буџета условиће смањење нето позајмица за 0,6 п.п. БДП-а, једнократна давања попут оних за родитеље деце до 16. година и исплате помоћи за пензионере (20.000 динара крајем године) такође више нису у плану па остали текући расходи и делом издвајања за социјалну заштиту падају за 0,8 п.п. БДП-а. Истовремено, долази до благог смањења капиталних расхода за 0,5 п.п. БДП-а, а умањење се такође пројектује на издвајањима за робу и услуге и активирани гаранције (у збиру за око 0,4 п.п. БДП-а). С друге стране, донете су мере које буџету доносе нове трошкове, међу којима издвајамо трајно повећање пензија – за око 0,8 п.п. БДП-а до краја 2026. године, о чему више речи у наставку.

**Табела 3. Пројекције расхода из Ревидиране стратегије 2024-26, у % БДП-а**

|                             | 2023.       | 2024.       | 2025.       | 2026.       | Разлика<br>2026/2023. |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| <b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>        | <b>45,3</b> | <b>44,8</b> | <b>44,0</b> | <b>43,8</b> | <b>-1,5</b>           |
| Текући расходи              | 37,1        | 37,1        | 36,9        | 36,7        | -0,4                  |
| Расходи за запослене        | 9,7         | 10,0        | 10,0        | 10,0        | 0,3                   |
| Роба и услуге               | 7,7         | 7,6         | 7,5         | 7,4         | -0,3                  |
| Камате                      | 1,9         | 2,1         | 2,2         | 2,3         | 0,4                   |
| Субвенције                  | 2,7         | 2,7         | 2,2         | 2,2         | -0,5                  |
| Социјална помоћ и трансфери | 13,5        | 13,8        | 14,0        | 13,6        | 0,1                   |
| <i>од чега: Пензије</i>     | 9,6         | 10,6        | 10,8        | 10,4        | 0,8                   |
| <i>Остало</i>               | 3,9         | 3,2         | 3,2         | 3,2         | -0,7                  |
| Остали текући расходи       | 1,5         | 1,2         | 1,1         | 1,1         | -0,4                  |
| Капитални расходи           | 7,2         | 6,8         | 6,6         | 6,7         | -0,5                  |
| Нето буџетске позајмице     | 0,8         | 0,5         | 0,2         | 0,2         | -0,6                  |
| Активирани гаранције        | 0,3         | 0,3         | 0,3         | 0,2         | -0,1                  |
| <b>ФИСКАЛНИ ДЕФИЦИТ</b>     | <b>2,8</b>  | <b>2,2</b>  | <b>1,5</b>  | <b>1,5</b>  | <b>-1,3</b>           |

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

**Циљани ниво јавне потрошње у 2026. могао би да буде достигнут, премда готово извесно уз осетна одступања у структури расхода.** Свођење укупних расхода опште државе на ниво нешто мањи од 44% БДП-а у овом моменту чини се реалистичним и не претерано амбициозним циљем, будући да би већ извршење у 2023. години – које се узима као база за трогодишње пројекције – могло да буде мање од предвиђеног (за приближно 0,5% БДП-а). Уз то, добар део „уштеда“ на које Влада рачуна догодиће се аутоматски, након што се изврше све једнократне исплате које се више неће јављати. У том смислу, укупан лимит јавне потрошње од 43,8% БДП-а у 2026. години делује кредибилно, под претпоставком да: а) не дође до нових екстерних шокова који би захтевали ванредне буџетске интервенције и б) да се Влада суздржи од неселективних мера помоћи различитим групама становништва. Кредибилитет пројекција из Ревидиране стратегије, међутим, осетно опада кад се са агрегатних величина спустимо на ниво појединачних расходних ставки. Конкретно, *трогодишњи план субвенција лако*

би могао да буде пробијен, имајући у виду да ни овог пута није поткрепљен јасном листом реформских корака које Влада планира да спроведе у јавним и другим предузећима у државном власништву. Субвенције би, заправо, већ у наредној години могле да пробију план – подстицаји у пољопривреди за 2024. предвиђени су на нивоу који је за 13% (тј. за 100 млн евра) мањи од износа који је ребалансом опредељен за 2023. годину, што је тешко објаснити имајући у виду досадашње договоре ресорног министарства са пољопривредним произвођачима. Испуњење *средњорочног циља издвајања за социјалну заштиту* од 3,2% БДП-а значио би спуштање ових расхода на историјски минимум, будући да од 2005. до 2022. године ови издаци никад нису пали испод 3,8% БДП-а. Зато пројекције из Ревидиране стратегије у овом домену не само да не делују реалистично, већ њихово остварење не би било друштвено ни економски оправдано (видети одељак 6.2). Иако све побројано указује на то да би потрошња на више расходних ставки лако могла да пробије план у наредне три године, у фискалном оквиру видимо простор за одређене уштеде које би у основи могле потпуно да анулирају те ефекте. Конкретно, пројектована издвајања за робу и услуге делују нешто већа него што актуелни трендови указују да би могло да се реализује. Слично, конзервативно су буџетирани расходи за камате и извршење би у одсуству великих шокова могло да буде мање од пројектованог; уз све то, има назнака да би држава могла да одустане од неких неприоритетних капиталних инвестиција.

**Средњорочну фискалну стабилизацију отежаће ванредно октобарско повећање пензија којим су, између осталог, прекршена фискална правила.** Управљање расходима за пензије законски је дефинисано изменама Закона о буџетском систему усвојеним крајем прошле године. Тим изменама уведена су нова фискална правила која јасно прописују критеријуме за годишњу индексацију пензија<sup>5</sup>. Суштина тих правила је да на јаван и предвидив начин осигурају да пензијски расходи гравитирају ка износу од 10% БДП-а, што је у складу са економским могућностима српске привреде. Влада, међутим, непуних годину дана од усвајања крши та иста правила, доношењем одлуке о ванредном повећању пензија за 5,5% од октобра 2023. године преко законски прописаног усклађивања од јануара. Ова мера доноси трајни трошак буџету од око 0,5% БДП-а, чиме се осетно успорава повратак јавне потрошње на преткризни ниво чему се тежи. Наиме, уместо да ниво пензијских расхода буде приближно 10% БДП-а у наредне три године како приликом усвајања фискалних правила (оправдано) очекивало, ови издаци већ од 2024. почињу осетно да дивергирају од те путање, достижући у 2026. за Србију превисоких 10,8% БДП-а (Графикон 1). Повећање пензија привремено је каскало за инфлацијом у 2023. зато што се пресек за рачунање индексације прави у јуну 2022, а до релативно снажног убрзања инфлације дошло је тек након тога. У дужем року пензионери, заправо, не би били оштећени да се Влада доследно придржавала фискалних правила јер би се последње убрзање инфлације уградило у индексацију у 2024. години. Решење којем је Влада прибегла са циљем да повећа куповну моћ пензионера није добро – не само да кршење фискалних правила подрива кредибилитет Владиних политика, већ је и економски проблематично будући да је направљено опасно искакање ових расхода ван одрживе путање. Уместо арбитрарних повећања која заобилазе неспорно добру законску индексацију, требало би размотрити техничке могућности да се у оквиру постојећег решења усклађивање пензија врши нешто ажурније (нпр. два пута годишње уместо једном). Овом процесу, уколико је уопште потребан, требало би приступити с

---

<sup>5</sup> Уколико су издаци за пензије мањи од 10% БДП-а усклађивање се врши за раст просечне зараде, уколико су између 10% и 10,5% БДП-а усклађивање се врши за збир половине стопе инфлације и половине раста зарада, уколико су ови расходи једнаки или већи од 10,5% БДП-а индексирају се само за стопу инфлације

великим опрезом, а свака модификација актуелних прописа морала би да уследи тек након темељних анализа јер су пензије најосетљивији елемент јавних финансија.

### Графикон 1. Поређење пројектованог кретања масе пензија у две узастопне Ревидиране фискалне стратегије, у % БДП-а



Извор: Ревидирана стратегија 2023-2025. и Ревидирана стратегија 2024-2026.

Напомена: Ревидирану стратегија за 2023-2025. узели смо као репер будући да је она прављена у истовремено са израдом нових фискалних правила и укључила их у пројекције

**Пропуштена је још једна прилика да се управљање бројем запослених системски уреди, па ће део државног сектора наставити да функционише с мањком кадра у наредне три године.** Влада је Скупштини предложила измене Закона о буџетском систему које, између осталог, расветљавају неке сегменте фискалне политике код којих је Ревидирана стратегија остала недоречена. Тако се Чланом 1. тог Закона предвиђа још једно у низу продужавања забране запошљавања, и то до краја 2026. године. Забрана запошљавања уведена је пре десет година, у децембру 2013, као изнуђено решење које је имало за циљ да заузда тадашње неконтролисано кретање масе плата и донесе брзе буџетске уштеде. Првобитни планови предвиђали су да она траје свега две календарске године, тј. до краја 2015, али не само да није укинута већ се планира њено додатно продужавање за још три године. Разлог лежи у томе што држава још увек није успела да створи оперативне предуслове да се пређе на децентрализовани систем управљања кадровима – кроз систематизације, базиране на функционалним анализама свих делова јавног сектора. Постојећи облик забране запошљавања јесте мање рестриктиван него изворни,<sup>6</sup> али претерано ослањање на ову меру неспорно оставља трајне негативне последице на квалитет рада важних сегмената државног сектора. Велики део институција увелико функционише с дефицитом стручног кадра и то није случај само са Пореском управом о којој смо екстензивно писали у претходним извештајима. Тако, рецимо, у Министарству заштите животне средине (рачунајући Агенцију за заштиту животне средине) је на крају 2022. године по свим основама било радно ангажовано 414 људи, што је 20% мање од систематизацијом предвиђених 514

<sup>6</sup> Иницијално је било прописана забрана да буџетски корисници слободно заснивају радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних и упражњених радних места. Једини начин да запосле новог радника био је да се добије сагласност од Владине Комисије за додатно запошљавање, и то по систему да један нови радник може да се запослени тек када њих пет оде (правило 5:1). Данас је ситуација другачија – буџетски корисници имају слободу да запосле до 70% оних који напуштају јавни сектор и то без сагласности Комисије, а за свако додатно запошљавање им треба дозвола од тог тела, с тим да постоји лимит да број запослених на неодређено сме бити до 1% већи од стања на крају 2020. године.



(стално запослених) извршилаца; стварни мањак је вероватно вишеструко већи јер би постојећа систематизација морала да се прошири како би се адекватно одговорило на нове обавезе које Србија има (или ће имати) у складу са директивама ЕУ. Инспекцијске службе такође имају озбиљне мањкове; чак и када се изузму порески инспектори и инспектори у области животне средине, у овом систему недостаје око 500-1.000 људи. У здравству јесте било повећања броја запослених након избијања пандемије, али важни делови овог система настављају да функционишу с мањком медицинског особља. Тако Универзитетски КЦ Србије, највећа појединачна установа здравствене заштите у нашој земљи, запошљава по свим основама 8.100 људи (податак за јануар 2023. године), што је 20% мање од систематизацијом предвиђеног броја од око 10.000 људи. Ови проблеми одавно захтевају хитну интервенцију државе, али то не само да се годинама не дешава, већ изостају чак и конкретни планови да се они адресирају.

**Планирано је да јавне инвестиције остану високе, премда и даље постоје системски проблеми који бацају сенку на ову (у начелу добру) буџетску тенденцију.** Вероватно најповољнија тенденција средњорочних фискалних планова је то што држава не одустаје од високих издвајања за јавне инвестиције. План је да до краја 2026. године ових расходи узносе високих 6,7% БДП-а, што је прихватљив ниво за земљу која, попут Србије, још увек није развила чак ни елементарну инфраструктурну мрежу (путеви, пруге, канализација, водоводи, третман отпада). Достижање предвиђеног нивоа био би значајан помак у односу на период до пре само неколико година, када је ниво ових расхода био вишеструко мањи (просек у периоду 2005-2018. износио је читавих 3,1% БДП-а). Сенку на ове, у основи похвалне карактеристике трогодишњег плана трошења баца то што: 1) Ревидирана стратегија не разрађује детаљније структуру планираних инвестиција државе, тј. не даје одговор на питање колика улагања су планирана за сектор одбране, колика за заштиту животне средине, енергетику, просвету, здравство; 2) систем за селекцију пројеката и одређивање приоритета и даље није попримио форму која би осигурала да се јавна средства усмеравају у области у којима највише заостајемо у односу на регионални (ЦИЕ) стандард; 3) још увек нису објављене анализе трошкова и користи, студије изводљивости и друга техничка документа којима би се јасно аргументовали цена и ефекти великих пројеката који постепено улазе у буџет (фудбалски стадиони, метро у Београду, *EXPO 2027*). Треба рећи да одређене активности које држава спроводи у области управљања јавним инвестицијама јесу поменуте, од којих бисмо као најважније издвојили успостављање интегрисане базе података пројеката (тренутно у развоју) и јединствену листу приоритетних пројеката. Фискални савет снажно подржава успостављање ових евиденција и њихову примену, премда кредибилитет ових планова подрива то што се ни у овој верзији документа нису навели конкретни рокови када би требало да почне њихова пуна имплементација.

**Уочавамо позитивне помаке у праћењу фискалних ризика услед судских пресуда и охрабрујемо Владу да интензивније настави започете активности.** Издвајања за казне, пенале и сродне накнаде које држава плаћа по основу изгубљених спорова осетно су нарасла у последњих десетак година. Поређења ради, из буџета Републике се за ове намене у периоду 2007-2010. издвајало свега 4 млрд динара годишње. У међувремену, ови трошкови вишеструко су порасли – у 2022. години исплаћено је чак 19,3 млрд динара, а годишњи просек у периоду 2018-2022. износио је око 17 млрд динара. Фискални савет годинама уназад указује на тренд раста ових непродуктивних расхода, позивајући Владу да предузме кораке ка њиховом зауздавању и последичном смањењу. Први корак свакако је успостављање централизоване евиденције која би објединила све судске спорове у оквиру којих је Република Србија тужена страна, без обзира на то да ли се ради о домаћим или међународним судовима (и арбитражама). Охрабрујуће је то што је Влада, чини се, коначно њега завршила. Наиме, према наводима из Ревидиране

стратегије 2024-26. држава је направила јединствену листу спорова, исказавши да је број активних предмета који се воде против Србије и свих корисника јавних средстава на крају 2022. године премашио 306.000 (у првој половини 2023. године тај број благо је повећан на нешто више од 310.000 предмета). Наредни корак подразумевао би успостављање механизма да се ови расходи поузданије пројектују у средњем року, тј. да се (очекивани) трошкови по овом основу експлицитно укључе у фискалне пројекције, будући да Закон о буџетском систему експлицитно и предвиђа да фискална стратегија треба да садржи „процену и квалификацију фискалних ризика и потенцијалних обавеза“, где спадају и трошкови по основу судских спорова. Крајњи циљ би, свакако, требало да буде откривање кључних узрока снажног повећања ових расхода (немар државних органа, технички пропусти, лоша одбрана на судовима или нешто друго) и успостављање јасног ланца одговорности за преузете а неиспуњене обавезе. У том смислу, Фискални савет и поред свих кашњења, поздравља досадашње активности које су предузете у овој области, укључујући усвајање Методологије за праћење фискалних ризика по овом основу у јесен 2021. године. С тим у вези, позивамо Владу да у предстојећем периоду почне још преданије и интензивније да развија систем који би омогућио да се раст ових расхода заузда и напослетку преокрене.

## **6. Оцена структурних реформи у ревидираној Фискалној стратегији**

**У погледу структурних реформи Ревидирана Фискална стратегија нема велику додатну вредност у односу на Нацрт.** Стратегијом се помиње широк спектар структурних реформи јавних финансија: фискална правила, реформа система запослености и зарада у јавном сектору, државни енергетски сектор, преостала предузећа у државном власништву, планирање и управљање јавним инвестицијама, управљање јавним набавкама, реформу Пореске управе итд. Међутим, кад се поменуте (неспорно потребне) реформе детаљније погледају, види се да Ревидирана стратегија заправо не доноси готово ништа ново и да се минимално разликује од њеног Нацрта. Највећи део текста у Стратегији односи се на мере које су већ донете, док се о конкретним будућим плановима каже мало тога (иако би то требало да буде срж овог стратешког документа). Већина поменутих реформи представљена је само начелно, без конкретних, детаљније разрађених мера и рокова у којима ће се оне донети. Због тога се поменуте структурне реформе у начелу не могу оценити као кредибилне. Будући да је Фискални савет већину ових реформских најава већ оценио у Мишљењу на Нацрт стратегије, у наставку текста фокусираћемо се само на неке новине у области енергетике и социјалне политике.

### **6.1. Реформе у енергетском сектору**

**Реформе енергетског сектора започете су са ЕПС-ом и Ревидирана Стратегија наводи махом оне промене које су се већ догодиле, без прецизирања будућих.** Промене које су се већ догодиле јесу измена правне форме из јавног предузећа у акционарско друштво, постављање новог надзорног одбора, који уз домаће менаџере укључује и иностране стручњаке из области енергетике и треба да одреди стратешки правац кретања предузећа, као и усвајање новог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (што се односи не само на ЕПС него на цео скуп предузећа у власништву државе и треба да омогући већи степен корпоративизације, што је начелно у реду под условом да се заиста и примени). Идеја иза новог надзорног одбора јесте олакшано раскидање везе између предузећа и политичких утицаја, па самим тим и већа ефикасност у пословању. Иако се начелно овој идеји не може ништа замерити, то је тек први корак у евентуалној будућој интерној реформи ЕПС-а и тек остаје да се види хоће ли уродити плодом, тј. да ли је нови надзорни одбор може да да довољан замајац за преокретање стања у овој компанији. На пример, питање је како ће се надзорни одбор поставити према питању наплате испоручене електричне енергије, с обзиром на то да су дужници који су имали највећи прираст дуга у 2023. предузећа у државном власништву – Инфраструктура Железница (650 млн динара), Телеком Србија ад (600 млн динара) и Ресавица (400 млн динара), или како ће дефинисати будуће односе са повезаним предузећима (Протент и други). Поред ових, правних и процедуралних промена, важна новина јесте да је дошло и до повећања цена електричне енергије за домаћинства и да ће бити још један раст цене у новембру ове године (што Стратегија није најавила), чиме ће кумулативно увећање цене од септембра 2022. износити око 34%.

**Новина у односу на Нацрт Стратегије јесте усвајање плана инвестиција у области енергетике, али он није објављен, иако Стратегија обећава да ће сва стратешка документа бити јавна.** План инвестирања у области енергетике један је од два кључна документа у процесу реформисања пословања Електропривреде Србије. Други документ јесте план реформи ЕПС-а и његова израда се очекује до краја ове године. Због њиховог значаја, усвајање оба поменута документа зацртани су као циљеви у споразуму са ММФ-ом. План инвестиција је већ завршен и усвојен на Влади у јуну

2023. године (месец дана након рока предвиђеног с ММФ-ом, али начелно се може разумети имајући у виду кадровске промене и постављање чланова надзорног одбора), међутим није јавно објављен. Оно што је познато јесте да покрива период до 2030. године и да ће се део инвестиционих пројеката финансирати из буџета Републике. Ревидирана Стратегија наводи само да се у наредних 2-5 година очекује имплементација овог плана, што ће обезбедити сигурност снабдевања електричном енергијом и стабилизацију њене производње, без прецизирања пројеката. Такође, Ревидирана Стратегија, баш као и Нацрт, наводе да ће “у складу с начелом транспарентности бити објављени сви стратешки и финансијски планови за ЕПС и Србијагас”. План развоја енергетске инфраструктуре без сумње представља стратешки документ за ЕПС, али и за читаву земљу. Из тог разлога нејасно је зашто се Влада одлучила да овај документ за сада држи као тајан, нарочито пошто се планира суфинансирање пројеката новцем пореских обвезника, што је разлог да стручна и шира јавност буду упознати са његовим садржајем.

**Ревидирана Стратегија не посвећује пажњу ЕДС-у, иако је ово предузеће већ сада један од прималаца буџетских кредита.** Поред ЕПС-а, друго важно предузеће из области електроенергетике јесте ЕДС и он је до 2021. чинио саставни део ЕПС-а. Баш због тога, слично као и ЕПС, и ово предузеће пати од структурних проблема – мања инвестиција, застареле инфраструктуре, учесталих кварова на мрежи, вишка запослених, неодговарајућих паритета цена итд. У првој половини године ЕДС је имао губитак од 11 млрд динара, што се и наводи у Стратегији (јавно предузеће са формално најслабијим нето резултатом у првих шест месеци 2023). Предузеће у својим извештајима наводи да је минус из 2023. последица губитака на мрежи и да је за покривање (дела) ових губитака добило помоћ из буџета у виду краткорочне бескаматне позајмице у износу од 8,5 млрд динара (70 млн евра) у првој половини 2023. године.<sup>7</sup> Ова помоћ не наводи се нигде у Стратегији, а што је још важније, не наводе се ни стратешке мере које би имале за циљ боље пословање Електродистрибуције. Уз то, готово је извесно да ће ово предузеће добити још средстава из буџета у наставку године (са позиције нето буџетских позајмица) пошто ће губици наставити да се увећавају. Просечан годишњи износ потребан за покривање губитака на мрежи јесте 200-250 млн евра и то је процена *могућег* износа помоћи које ће ово предузеће добити 2023. из државног буџета – али о томе у Стратегији нема речи.

**Ревидирана Стратегија не пружа нове информације о Србијагасу у односу на Нацрт.** Усвојени план инвестиција у области енергетске инфраструктуре требало би да се односи и на Србијагас, али као и за ЕПС, пројекти нису прецизирани. Кључна инфраструктурна питања од значаја за Србијагас јесу решавање проблема недовољног капацитета складишта гаса у земљи и диверсификација праваца увоза гаса, што би овај план морао да адресира. Осим тога, Србијагас као увозник гаса мора да води рачуна о паритету цена по којима увози и по којима продаје овај енергент. Међународне цене гаса су пале до нивоа мало изнад преткризног, а управо су високе међународне цене (и отуд неповољан паритет са домаћим продајним ценама) биле главни разлог губитака овог предузећа од последњег квартала 2021. године до данас. Домаће цене гаса за домаћинства повећане су у три наврата (август 2022. за 9%, јануар 2023. за 11% и мај 2023. за 10%), а у новембру 2023. биће још једног повећања за 10%, што чини кумулативно с претходним повећањима 46% раста цене гаса за домаћинства. Постоје индиције да су и паритети цена

---

<sup>7</sup> Формално, ова помоћ из буџета Републике није књижена као приход, зато је нето резултат у билансу успеха губитак од 11 млрд динара. Књижена је као позајмица добијена из републичког буџета, што је приказано у извештају о новчаним токовима (због чега је резултат из новчаних токова бољи него резултат из биланса успеха – релативно мали мањак од 600 млн динара). Без улажења у третман књижења помоћи из буџета, поента је да ЕДС добија ту помоћ, а да се то не наводи у Стратегији (нити другим досадашњим буџетским документима), нити се представљају стратешке мере које ће унапредити рад овог предузећа.

за привреду у великој мери кориговани, што Србијагас ставља у финансијски много повољнији положај. Имајући у виду да је ово предузеће добило велику помоћ из буџета (од почетка енергетске кризе скоро 1,7 млрд евра буџетских позајмица и 530 млн евра гарантованих кредита), важно је да се држава одреди према питању да ли ће се нешто од пружене помоћи вратити у буџет уколико Србијагас буде пословао са профитом. Такође, поново је наведено да ће се наставити са објављивањем 20 највећих дужника Србијагаса, што Србијагас ни сада не ради (на шта је Фискални савет скренуо пажњу у Оцени Нацрта Стратегије). Последњи објављен списак 20 највећих дужника Србијагаса стар је једну годину, са стањем дуга на дан 28.9.2022. године. На крају, Ревидирана Стратегија, као и Нацрт, најављује завршетак раздвајања основних и споредних делатности до краја 2024. године, што иако јесте дуг период, ипак би представљало успех.

## ***6.2. Реформе у области социјалне заштите***

**У Ревидираној стратегији је пропуштена прилика да се трасира пут за неопходне реформе у систему социјалне заштите.** Турбулентни период у последњих неколико година (рат у Украјини, енергетска криза, висока инфлација) донео је са собом низ штетних последица по животни стандард попут изразито високог раста цена хране и енергената, који је најснажније погодио најсиромашније сегменте становништва. Такве неповољне околности захтевале су системска и одржива решења у области социјалне политике (програми попут новчане помоћи и дечијег додатка), која би била уско фокусирана управо ка најугроженијим грађанима, чиме би се ублажио снажан удар кризе који је претрпео тај део популације. Међутим, такав одговор на новонастале изазове материјалне угрожености изостао је до дан-данас. Ревидирана фискална стратегија представљала је још једну прилику да Влада изађе са системским решењем за актуелне горуће проблеме у сфери социјалне заштите, али је та прилика и овога пута пропуштена.

**Имајући у виду одсуство конкретних реформских планова, постоји значајан ризик да ће се Влада и у наредном периоду ослањати на неселективне и социјално неодговорне мере за решавање изазова сиромаштва и материјалне угрожености.** Непосредно пре избијања кризе изазване пандемијом, започета је до тада неубичајена пракса у домаћој фискалној политици да се у току године појединим категоријама становништва из буџета исплаћује једнократна помоћ. У почетку су те исплате биле махом ограничене на пензионере, да би се током и након пандемије у неколико наврата усмеравале на друге произвољно дефинисане категорије – пунолетне, младе од 16 до 29 година, мајке и самохране очеве са децом до 16 година. Притом су ове једнократне исплате спровођене без узимања у обзир каквог су материјалног статуса примаоци те помоћи, што представља лошу праксу из угла социјалне политике. Овакве мере државни званичници мотивишу пре свега борбом против удара кризе на стандард грађана заобилазећи чињеницу да су оне, како је Фискални савет у више наврата указивао, социјално неодговорне јер исти износ добијају и богати и сиромашни, а уједно су и расипне – јер се исти ефекат на ублажавање сиромаштва може постићи таргетираним мерама са вишеструко мање буџетског новца. Имајући у виду то да се Србија и даље суочава са изазовима које је са собом донела последња криза (високи раст цена који најснажније погађа сиромашне), а да Влада ни у овој, ревидираној, стратегији није изашла са визијом за системски одговор на те изазове, подвлачимо да постоји значајан ризик да она у наредном периоду настави са спровођењем неселективних мера, као што је то био случај у претходних неколико година.

**Овом приликом још једном позивамо Владу да размотри увођење реформских решења којима би се социјални проблеми адресирали на системски начин. У оцени**

Нацрта Фискалне стратегије,<sup>8</sup> Фискални савет један део извештаја посветио могућим правцима за реформу социјалне политике којом би Влада могла да одговори на проблеме сиромаштва и социјалне искључености који су у кризном периоду додатно заоштрени. Подсећања ради, тада смо истакли да би у фокусу реформе требало да буду таргетирани социјални програми који усмеравају помоћ ка најугроженијем делу становништва (пре свега новчану социјалну помоћ и дечији додатак), при чему би конкретни реформски кораци требало да обухватају: (1) повећање номиналних износа које добијају корисници социјалне помоћи и (2) релаксирање критеријума за добијање помоћи (доходовних или имовинских), којим би се постојећи програми социјалне заштите проширили на већи број материјално угрожених. Том приликом смо такође нагласили да се реформе по овом моделу могу спровести и унутар успостављеног законског оквира (тј. без снажнијих интервенција у постојећем законодавству) у области социјалне заштите, па стога не постоје значајније препреке да се оне формализују и у релативно кратком року, иако је дугорочно могуће и паралелно размишљати о проширењу система социјалне заштите за додатне инструменте у борби против материјалне угрожености.

---

<sup>8</sup> „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину“ из маја 2023. године