



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ ЗА 2024. ГОДИНУ**

18. октобар 2023. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ	3
2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА И ЗАДУЖИВАЊА У 2024. ГОДИНИ.....	7
3. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ	13
3.1. ОЦЕНА ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ У 2024. ГОДИНИ	13
3.2. ОЦЕНА ПРОЈЕКЦИЈЕ ПРИХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2024. ГОДИНИ.....	22
4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ	33
4.1. ОПШТА ОЦЕНА.....	33
4.2. ДЕТАЉНИЈА АНАЛИЗА РАСХОДА	36
5. АНАЛИЗА ПЛАНИРАНЕ ИНВЕСТИЦИОНЕ ПОЛИТИКЕ У 2024. ГОДИНИ.....	51
5.1. ДЕТАЉНИЈА ОЦЕНА КАПИТАЛНИХ РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ	51
5.2. АНАЛИЗА СИСТЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА У СРБИЈИ.....	59

1. РЕЗИМЕ

Предложени буџет предвиђа умерено смањење фискалног дефицита без крупнијих промена у фискалној политици. Буџетом за 2024. планира се дефицит Републике од 197 млрд динара, тј. 2,2% БДП-а. Оволики фискални дефицит (од скоро 1,7 млрд евра) јесте и даље превисок за Србију, на шта указује и формула из фискалних правила. По њој би одговарајући ниво буџетског дефицита Србије требало да буде испод 1,5% БДП-а. Ипак, буџетом за 2024. направљени су одређени помаци у добром смеру. Планирани буџетски дефицит у 2024. нижи је од оног који се предвиђа у 2023. години (2,8% БДП-а), а током 2024. очекује се и даље смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у (са 53,3% на 51,7%). Дакле, иако се у 2024. још увек неће потпуно достићи најважнији фискални циљеви, јавне финансије постављају се на добру путању да се они остваре у 2025. години. Из угла појединачних фискалних политика, буџет за наредну годину не доноси велике промене. До поменутог, умереног умањења буџетског дефицита у односу на 2023. доћи ће се готово по аутоматизму, а не услед нових мера фискалне политике. Буџетска издвајања за ЕПС и Србијасна у 2024. знатно ће се смањити (за ЕПС се изгледа не планирају средства), а главни разлог за то је повећања финалних цена гаса и електричне енергије током 2023. и знатно побољшање биланса ових предузећа. Такође, у наредној години више се не планирају нове исплате једнократних и неселективних давања становништву, што је била уобичајена пракса у неколико претходних година (за пензионере, децу и друго). У најкраћем, буџет за 2024. доноси мања и лако достижна унапређења главних показатеља јавних финансија, али без амбициознијих (и потребних) реформских мера.

Под одређеним условима буџет за 2024. могао би се ипак оценити као економски добар. За боље разумевање предложеног буџета за 2024. важно је узети у обзир и контекст у ком се он доноси. Највиши државни званичници најавили су да ће крајем 2023. да се одрже превремени парламентарни избори. Уколико се то деси, уобичајено је да формирања нове Владе испрати и ребаланс којим ће се у буџет унети промене у организацији Владе и њеној економској политици. Посматрано из тог угла, предложени буџет имао би привремену, тј. прелазну функцију – и онда би се за њега могло рећи да је израђен у складу с добром фискалном праксом. Наиме, оправдано је да се новој Влади остави лако остварив и исправно оријентисан фискални оквир, а да се не прејудуцирају важне економске политике у наредном четворогодишњем периоду. Уколико ће нова Влада заиста да се ухвати у коштац с главним проблемима јавних финансија (попут нпр. лоше уређеног система социјалне заштите, мањка запослених у важним деловима јавног сектора, застарелих пореских закона и друго) – онда јој предложени буџет даје одрешене руке али и солидну полазну основу да то и уради јер обезбеђује потребну фискалну стабилност.

Јавни приходи и расходи у предложеном буџету планирани су углавном кредибилно, али поједине буџетске пројекције требало би додатно разјаснити. Још од фискалне консолидације из 2015. важна и добра карактеристика свих предлаганих буџета била је то да су јавни приходи и јавни расходи били кредибилно планирани. Сличну оцену задржавамо у начелу и за Предлог буџета за 2024. годину. Међутим, детаљнија анализа појединачних ставки јавних прихода, а нарочито јавних расхода открива одређене недоследности и могуће пропусте – који нису били уобичајени у претходним годинама. Тако се из угла јавних прихода уочава одређени оптимизам у пројекцији прихода од ПДВ-а, нарочито узимајући у обзир да је током 2023. дошло до приметног пада у ефикасности наплате овог прихода. Стога, било би добро да Влада разјасни зашто у 2024. планира нешто већи раст прихода од ПДВ-а од кретања пореске основице (приватне потрошње). Важно је, међутим, истаћи то да укупна наплата јавних

прихода (и поред могућег подбацивања у наплати ПДВ-а) не би требало да буде угрожена, пошто оцењујемо да постоје одређене резерве у пројекцијама преосталих јавних прихода (акцизе, порез на добит, доприноси и друго). Из угла јавних расхода, види се готово извесно пробијање буџетског оквира код субвенција за путарска предузећа и издвајања за социјалну политику, а врло је могуће и код пољопривредних субвенција. Слично као у случају јавних прихода, укупан буџетски оквир за јавне расходе у 2024. ипак не би требало да се доведе у питање – јер су неке друге ставке расхода планиране прилично широко (набавка робе и услуга, нето буџетске позајмице, остали текући расходи и друго).

Планиране политике подстицаја пољопривредне производње у 2024. нису довољно јасне. Промене до којих је дошло у делу буџета опредељеном за пољопривреду доста су сложене. Укратко, укупна издвајања државе за пољопривреду у 2024. планирају се на приближно непромењеном нивоу као у 2023, али уз знатно другачију структуру. С једне стране, у буџет се уводи нова мера повраћаја (рефакције) дела акцизе на гориво које је потрошено на пољопривредне сврхе – у износу од око 14 млрд динара. С друге стране, стандардне субвенције за пољопривреду умањују се за 13 млрд динара (са 101 млрд динара из 2023. на 88 млрд динара у 2024. години). Пошто су ове две промене приближно исте величине, може се закључити да ће укупан износ подстицаја за пољопривреду у 2024. да остане на сличном нивоу као у 2023. годину. Оно што, међутим, завређује посебну пажњу је последњи поменути сегмент, тј. умањење пољопривредних субвенција од 13 млрд динара. Буџет предвиђа да ће се то остварити преко два канала: 1) смањењем директних давања (по хектару, премије за млеко и друго) и 2) смањењем издвајања за мере руралног развоја. Влада је, међутим, остала дужна да детаљније објасни како ће се остварити планирано умањење директних подстицаја за пољопривреду, тим пре што је у 2024. предвиђено да се подигну ограничења за добијање подстицаја по хектару са 20 на 100 хектара. Слично објашњење потребно је дати и за смањење издвајања за мере руралног развоја које су добрим делом усмерене на подстицање инвестиција у пољопривреди (што је Србији потребно).

Расходи за социјалне трансфере нису добро планирани – ни на техничком ни на начелном нивоу. Буџетом за 2024. предвиђена су издвајања за социјалне издатке од око 157 млрд динара. То представља повећање од свега 2,5 млрд динара у односу на њихов ниво из ребаланса за 2023. годину – што није довољно. Главни пропусти направљени су у пројекцијама за програме дечије заштите који ће вероватно бити већи у односу на предложени буџетски план за најмање 6 млрд динара (преко 50 млн евра), док је у пројекцијама буџетских издатака за борачко-инвалидску заштиту и друга социјална давања могуће пробијање буџета у износу од 2-3 млрд динара (око 20 млн евра). Конкретније, нису добро процењена издвајања за родитељски додатак за треће и четврто дете, као ни утицај редовних индексација (у складу с оствареним растом цена и растом зарада) на повећање великог броја различитих социјалних давања (дечији и родитељски додатак, новчана социјална помоћ, накнаде за породилшко и одсуство ради неге детета, борачко-инвалидска заштита). Далеко већи проблем од техничких пропуста у пројекцији расхода за социјалну заштиту представља њихово ниско место на реформској агенди Владе. Потреба за реформом која би довела до систематског и трајног повећања социјалних давања постоји одавно, а сад је нарочито важна у условима високе инфлације. Наиме, висока инфлација која је највише изражена у расту цена хране и енергије нарочито снажно погађа социјално најугроженије становнике Србије – који за ове намене одвајају највећи део својих примања. Досадашњи приступ Владе овом проблему био је погрешан и сводио се на повремена, једнократна и неселективна давања новчане помоћи широким групама грађана (сви пензионери, деца, млади и друго). Уместо тога, потребно

је дефинисати трајна и добро усмерена решења која ће систематски побољшати животни стандард социјално угрожених грађана – а то предложени буџет не предвиђа.

Буџетом се планирају веома велика издвајања државе за јавне инвестиције у 2024. од преко 5 млрд евра (6,9% БДП-а), што је у начелу добро. Планирана издвајања за капиталне расходе у републичком буџету износе 467,5 млрд динара (4 млрд евра). Кад се на то додају и трансфери из републичког буџета за капитална улагања (нпр. трансфер Београду за изградњу метроа), као и инвестиције које самостално реализују остали нивои власти (локална самоуправа, фондови ОСО и друго), долази се до укупних издвајања државе за јавне инвестиције у 2024. од високих 607 млрд динара (скоро 5,2 млрд евра). Тако ће ниво јавних инвестиција Србије у 2024. већ четврту годину заредом бити око 7% БДП-а, што је знатно изнад просека упоредивих земаља ЦИЕ. Ово оцењујемо као позитиван тренд који омогућава Србији да постепено смањује заостатак који има у квалитету основне инфраструктуре у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Ипак, посебно скрећемо пажњу на питање селекције пројеката. Наиме, кад се заврше сви започети пројекти изградње аутопутева, Србија ће имати развијенију мрежу од просека земаља ЦИЕ. То се, међутим, ни изблиза не може рећи за локалне и регионалне путеве, а нарочито за инфраструктуру у заштити животне средине, просвети и здравству. Стога препоручујемо Влади да у наредним годинама, знатно више средстава усмерава на поменуте области у којима је квалитет инфраструктуре још увек незадовољавајући.

Наставља се с растом инвестиционих пројеката који се спроводе мимо стандардне процедуре, што би требало напослава ставити под контролу. Србија „на папиру“ има веома добру и транспарентну процедуру за селекцију и управљање јавним инвестицијама. То подразумева израду ригорозних студија оправданости, позитивну оцену Ревизионе комисије, одабир пројеката заснован на објективним критеријумима, и бројне друге, јасно дефинисане процесе у свим фазама пројеката (чак и након њиховог завршетка). Иако су ове процедуре веома разрађене и напредне, велики део јавних инвестиција у Србији заправо се не реализује преко њих. Наиме, 2020. је усвојен Закон о посебним поступцима за тзв. линијске пројекте којим је предвиђено да се пројекти који добију ознаку „посебног значаја за Србију“ могу спроводити по посебним и скраћеним поступцима, чиме се заобилази стандардна регулатива. Тренутно се по посебним процедурама реализује велики број инвестиција: деонице на аутопуту Е-763 (Прељина-Пожега, Пожега-Бољаре), Моравски коридор (деоница Појате-Прељина), аутопут Београд-Сарајево, Фрушкогорски коридор (деоница Нови Сад-Рума), пут Рума-Шабац-Лозница, аутопут Ниш-Мердаре, пут Ваљево-Иверак, пруга Београд-Будимпешта, реконструкција пруге Јајинци-Мала Крсна, реконструкција пруге Ниш-Димитровград и Ниш-Брестовац и друго. Укупна процењена вредност побројаних пројекта износи чак 8,4 млрд евра. Након критика Европске комисије да Закон о посебним поступцима није у складу са правним тековинама ЕУ, јер ставља ван снаге националну регулативу о јавним набавкама и пружа превелику дискрецију у избору стратешког партнера директном нагодбом – он је укинут средином 2023. године. Међутим, одредбе овог (укинутог) Закона наставиће да се примењују на све већ започете пројекте. Посебан куриозитет представља то што се, и након укидања Закона, број пројеката који су изузети из стандардне инвестиционе регулативе још увек повећава. Тако ће нови велики пројекат: Међународна изложба ЕКСПО 2027 са Националним стадионом и пратећом инфраструктуром, да се спроводи се по *lex specialis* кројеном само за њега. Тај Закон Влада сад предлаже Скупштини заједно с буџетом за 2024. годину.

Измене пореских закона које се предлажу заједно с Буџетом не садрже осетливе промене постојеће пореске политике – али би то требало размотрити у будућности. Усвајање буџетског плана за наредну годину прати и низ измена и допуна постојећих пореских закона. За наредну годину Влада је предложила промене: *Закона о*

порезу на доходак грађана, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезима на имовину, Закона о републичким административним таксама, Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара и Закона о буџетском систему. Иако су предложене промене закона бројне, њима се заправо не мењају осетније постојећи порески постулати. Вредно пажње је додатно растеређење пореза на зараде – повећањем неопорезивог износа зараде са 21.712 на 25.000 динара – које оцењујемо као економски оправдано. Анализе коју смо спровели и приказали у овом извештају, међутим, показују да постоје предуслови за спровођење великог броја реформи пореских закона у Србији. Закон о порезу на доходак грађана стар је више од две деценије и главне слабости су му превише диференциране стопе и пореске олакшице, у зависности од категорије прихода – што нарушава принцип пореске једнакости. Такође, порез на зараде у Србији није довољно прогресиван у односу на компаративне земље и не постоје пореске олакшице за издржавање чланове домаћинства, што је у Европи уобичајена пракса. Порез на имовину карактеришу неконзистентности и неправичности код опорезивања непокретности. Анализа акцизне политике показује да се она углавном креће у смеру усаглашавања с међународним стандардима, али и овде има простора за додатна побољшања. На крају, важно и потребно унапређење пореског извештавања у Србији односи се на приказивање пореских расхода у општем делу Закона о буџету. Иако је било најављено да ће се ова пракса усталити од буџета за 2024, предложеним изменама Закона о буџетском систему то се поново одлаже за наредну годину.

Изражени макроекономски ризици и специфични фискални изазови налажу посебан опрез у управљању јавним финансијама. Буџет је прављен с оптимистичним претпоставкама о убрзању раста БДП-а у 2024. на 3,5% и успоравању просечне инфлације на 4,9%. Различити домаћи и инострани чиниоци, међутим, указују да би привредни раст лако могао да буде нешто нижи, а инфлација нешто већа од тога. Привредни раст који Србија остварује у 2023. добрим делом почива на привременим чиниоцима, попут опоравка пољопривреде од суше и снажног раста производње електричне енергије (услед поређења с ниском базом из 2022. и неубичајено повољних хидролошких кретања). Темпо раста највећег дела привреде, с којим се улази у 2024, заправо је низак и износи око 1,5%. Имајући то у виду, као и међународне прогнозе да ће 2024. бити још једна година успореног раста глобалне привреде – сматрамо да је требало прогнозировать нешто нижи раст БДП-а у следећој години, на нивоу 2,5-3%. Кад је инфлација у питању, неспорно је да је она на тренду успоравања. Међутим, њено успоравање није толико снажно у Србији као у другим европским земљама, а до краја године ступа не снагу неколико мера које делују инфлаторно: повећање готово свих акциза за 8%, поскупљење електричне енергије за 8% и гаса за 10%, снажно повећање фискалне експанзије која подгрева инфлацију са стране тражње (ванредно повећање пензија, једнократна давања од 10.000 динара за децу, 20.000 динара свим пензионерима). На све то требало би додати и ризике из међународног окружења, пре свега неизвесности у погледу даљег кретања цене нафте. Због тога сматрамо да је при изради буџета требало планирати нешто већу просечну инфлацију у 2024, на нивоу 5,5-6%. Уз ове ризике, требало би поменути и да су услови под којима се држава тренутно задужује на тржишту веома неповољни (каматне стопе у еврима сад су око 7%). Притом, Србија ће у 2024. највероватније морати да се задужи за око 6,5 млрд евра (1,7 млрд евра за финансирање буџетског дефицита и приближно 4,8 млрд евра за отплату дела дугова који доспевају на наплату). Иако је Влада успевала досад да на овај изазов одговори проналазећи релативно јефтине изворе задуживања (ММФ, билатерални споразуми), на то се не може трајно рачунати. Сви поменути ризици и изазови налажу Влади да води што је могуће конзервативнију фискалну политику и да се не упушта у економски непроверене и непланиране мере.

2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА И ЗАДУЖИВАЊА У 2024. ГОДИНИ

Буџетом за 2024. годину планира се благо смањење дефицита Републике на **2,2% БДП-а, односно 197 млрд динара**. Овај ниво дефицита Републике представљао би пад у односу на очекивани ниво дефицита из ребаланса буџета за 2023. године од 2,8% БДП-а (227 млрд динара). Дакле, промена укупног минуса републичког буџета између две године планирана је на око 260 млн евра (са 1,94 млрд евра на 1,68 млрд евра). Ниво дефицита Републике одлучујуће дефинише и дефицит опште државе, па се тако на крају 2024. очекује дефицит опште државе једнак дефициту Републике, а буџети локалних самоуправа, фондова социјалног осигурања и путарских предузећа би требало да буду у равнотежени. Износ дефицита у 2024. увећаће јавни дуг Србије у апсолутном износу, што је приказано у Табели 1, док ће се ниво дуга у односу на БДП у 2024. смањити. На крају 2024. очекује се да јавни дуг буде нешто испод 52% БДП-а, што је пад од око 1,5 п.п. са нивоа дуга од 53,3% БДП-а колико се очекује на крају 2023. године.

Табела 1. Кретање дефицита Републике и дуга опште државе у периоду 2022-2024. године

	2022.	2023.	2024.
Дефицит у млрд евра	1.91	1.94	1.68
Дефицит у % БДП-а	3.2	2.8	2.2
Јавни дуг у млрд евра	33.6	36.8	38.4
Јавни дуг у % БДП-а	55.6	53.3	51.7

Извор: Министарство финансија

Изузев неколико новина, буџет за 2024. не најављује озбиљније промене у фискалној политици. Постоји неколико карактеристика буџета за 2024. годину на које вреди указати. Наиме, дефицит за 2024. годину пројектује се тако да се најављује умањење трошкова за санирање енергетске кризе и помоћ енергетским предузећима, што је била једна од кључних одлика буџета у претходне две године. Такође, укључује се увећање пензија од јануара 2024. у складу са швајцарском формулом (14,8%) и плата у јавном сектору за 10%, а уводе се и промене у структури јавних инвестиција (појављују се инвестиције за ЕХРО изложбу и умањују се инвестиције у сектору безбедности). На страни прихода, најављује се увећање акциза за износ инфлације, што је била стандардна мера (изузев у последње две инфлаторне године, 2022. и 2023, када је изостала), уводе се рефакције акцизе на гориво пољопривредницима и увећава се неопорезиви цензус за око 15% (више о пореским политикама у делу о пореским законима). Осим политике акциза и подизања неопорезивог цензуса, нема крупнијих промена из угла фискалне политике.¹ Ово није зачуђујуће имајући у виду да су се мере фискалне политике у последњих неколико месеци често најављивале мимо званичних докумената. Тако су након израде Фискалне стратегије за 2024-2026. најављене мере увећања плата за део радника у здравству и просвети, ванредно увећање пензија, исплате деци до 16 година и нове субвенције пољопривредницима, а потом су и непосредно након доношења ребаланса за 2023. најављене једнократне исплате пензионерима од по 20.000 у тој години. Из тог разлога није искључено да ће се таква пракса поновити и да ће после усвајања буџета за 2024. бити најављене нове фискалне мере, нарочито због тога што постоји могућност да ће предложени оквир претрпети одређене измене након најављених парламентарних избора и потом формирања нове Владе.

¹ Износ најављеног увећања зарада од 10% такође је нова информација, али је било очекивано да ће почетком 2024. до раста зарада доћи.

У односу на 2023. годину, износ дефицита у 2024. такође се не мења знатно, мада то на први поглед није очигледно. Као што је приказано у Табели 1, укупан дефицит Републике у 2024. умањује се на 2,2% БДП-а са очекиваних 2,8% БДП-а, колико је пројектовано ребалансом у 2023. години. Међутим, да би се изоловало кретање уско фискалних агрегата, из ових дефицита треба искључити расходе који су отишли енергетским предузећима за санирање енергетске кризе (нето буџетске позајмице). Ови расходи пројектују се на око 0,8% БДП-а у 2023. и 0,5% БДП-а у 2024. години, што нас доводи до дефицита од око 2% БДП-а у 2023. и 1,7% БДП-а у 2024. години. Такође, дефицит из 2023. у себи садржи неке једнократне чиниоце (исплату помоћи младима до 16 година и исплату пензионерима од по 20.000 динара), чији збирни ефекат износи 0,55% БДП-а. С обзиром на то да се ове мере не планирају за 2024, када би се искључиле из дефицита 2023, поред већ поменутог искључења трошкова енергетике, дошло би се до дефицита од око 1,5% БДП-а у 2023. години. Овај ниво дефицита сасвим је близак дефициту од 1,7% у 2024. години, што значи да се уско фискални дефицит у 2024. пројектује на нивоу сличном из претходне године, иако то на први поглед није било очигледно. Другим речима, уз угла укупног фискалног резултата одржава се својеврсни *status quo*, мада је могло да дође до већег побољшања.

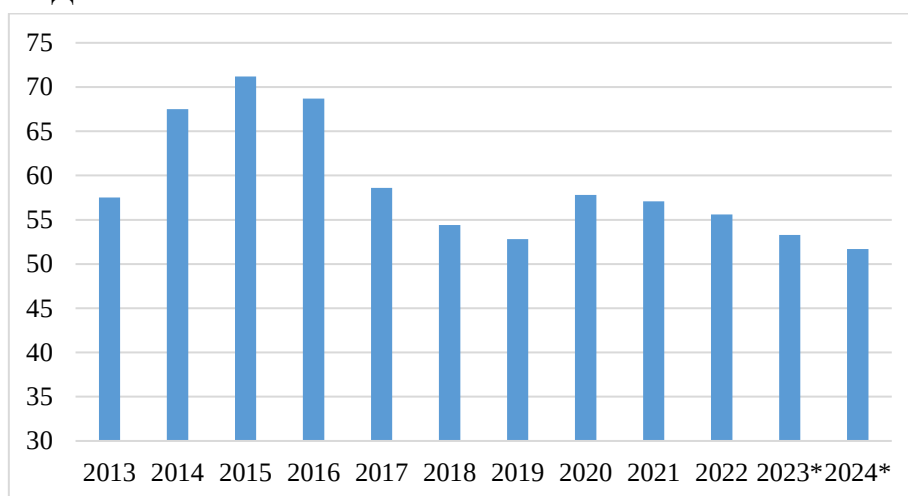
Умањење дефицита у 2024. могло је да буде амбициозније ради осигуравања веће макроекономске стабилности и олакшаног достизања нивоа дефицита дефинисаног фискалним правилима од 2025. године. Из угла макроекономске стабилности земље важно је да дефицит буде низак како би се, између осталог, ублажили тренутно јаки инфлаторни притисци у домаћој економији. Инфлација је у Србији достигла свој врхунац у марту 2023. године (преко 16%) и од тада се налази на силазној путањи, али је још увек превисока (и једна од највећих у Европи) – због чега је то и даље један од кључних макроекономских изазова с којима се земља суочава. За разлику од бројних фискалних мера које су усвајане у другој половини текуће године, које су по природи проинфлаторне, у наредној години је од пресудне важности да држава својом потрошњом избегне додатно подгревање раста потрошачких цена. Осим тога, веће умањење дефицита могло је да се догоди и с обзиром на то да са наредним буџетом (за 2025. годину) почиње пуна примена фискалних правила, која захтевају нижи дефицит. Наиме, правила налажу да уколико је дуг државе у распону 45-55% БДП-а (што је распон у којем се дуг налази сада, а налазиће се и на крају 2024. године), фискални дефицит треба да износи максимално 1,5% БДП-а. Према садашњем стању јавних финансија, дефицит до 1,5% БДП-а јесте достижан у 2025, али било би лакше (а и могуће) више умањити дефицит у 2024, него да се веће прилагођавање догоди у 2025. години. На крају, иако се фискална правила тренутно не примењују у Србији, ипак указују на то да је пројектовани дефицит од 2,2% БДП-а у 2024. висок за Србију имајући у виду њен тренутни ниво дуга.

Приходи и расходи у начелу су планирани опрезно, што значи да би дефицит Републике ипак могао да буде нешто мањи од планираног. На страни прихода, све ставке пројектоване су опрезно, изузев прихода од ПДВ-а. Ово значи да би приходи од акциза, пореза на добит и непорески приходи могли да се реализују у нешто већим износима од пројектованог, а да би ПДВ могао да буде нижи. Међутим, евентуални пад прихода од ПДВ-а био би неутрализован растом осталих приходних ставку, тако да не видимо опасност од битнијег подбацивања укупних јавних прихода. На страни расхода, нешто опрезније су пројектоване камате, трансфери ОСО, расходи за робу и услуге и остали текући расходи, па би ове ставке могле да буду ниже, док би, с друге стране, субвенције (за пољопривреднике и путарска предузећа) и расходи за социјалу могли лако да премаше план. Када се све наведено узме у обзир, дефицит би у 2024. години могао да буде за 100-150 млн евра нижи од буџетираног. Уколико и нето буџетске позајмице

буду нешто ниже од пројектованих (што није искључено будући да се одавде плаћају трошкови енергетске кризе, а приходи ЕПС-а и Србијагаса биће увећани по основу раста цене струје и гаса), дефицит би могао да буде још и мањи.

Јавни дуг Србије је на опадајућој путањи и очекује се да на крају 2024. године падне на испод 52% БДП-а. Након 2020, када је јавни дуг Србије износио 57,8% БДП-а, почело је умањење дуга и он је још увек на опадајућој путањи. Тако се и 2024. године очекује његово даље смањење, са 53,3% БДП-а колико се очекује на крају 2023, до 51,7% БДП-а на крају 2024. године (Графикон 1). За разлику од дуга у апсолутном износу који расте, дуг посматран као удео у БДП-у смањује се зато што номинални БДП (именилац) расте по већој стопи од јавног дуга (бројилац). Разлог због којег номинални БДП расте брже јесте првенствено висока инфлација, која је у Србији тренутно међу највишим у поређењу са земљама ЦИЕ, а и у поређењу са развијенијим земљама Европе. Иако је инфлација неспорно макроекономски и социјално непожељна за сваку земљу, у кратком року период високе инфлације може утицати повољно на кретање јавног дуга увећавајући номинални БДП и реално обезвређујући износ раније преузетих обавеза. У последње две-три године, од кад је дошло до захуктавања и снажнијег раста инфлације, јавни дуг као удео у БДП-у опадао је великим делом управо захваљујући инфлацији. У периоду 2021-2022, кумулативна инфлација премашила је 16%, а јавни дуг Србије умањен је за 2,2 процентна поена.² Након две поменуте године, инфлација је у 2023. остала на високом нивоу (мада јесте дошло до њеног успоравања, Фискални савет очекује да буде близу 13% на нивоу читаве године), што је важан покретач додатног умањења јавног дуга у односу на БДП.

Графикон 1. Јавни дуг Србије обрачунат према методологији из Закона о буџетском систему, % БДП-а



Напомена: За 2023. и 2024. годину приказане су пројекције Министарства финансија

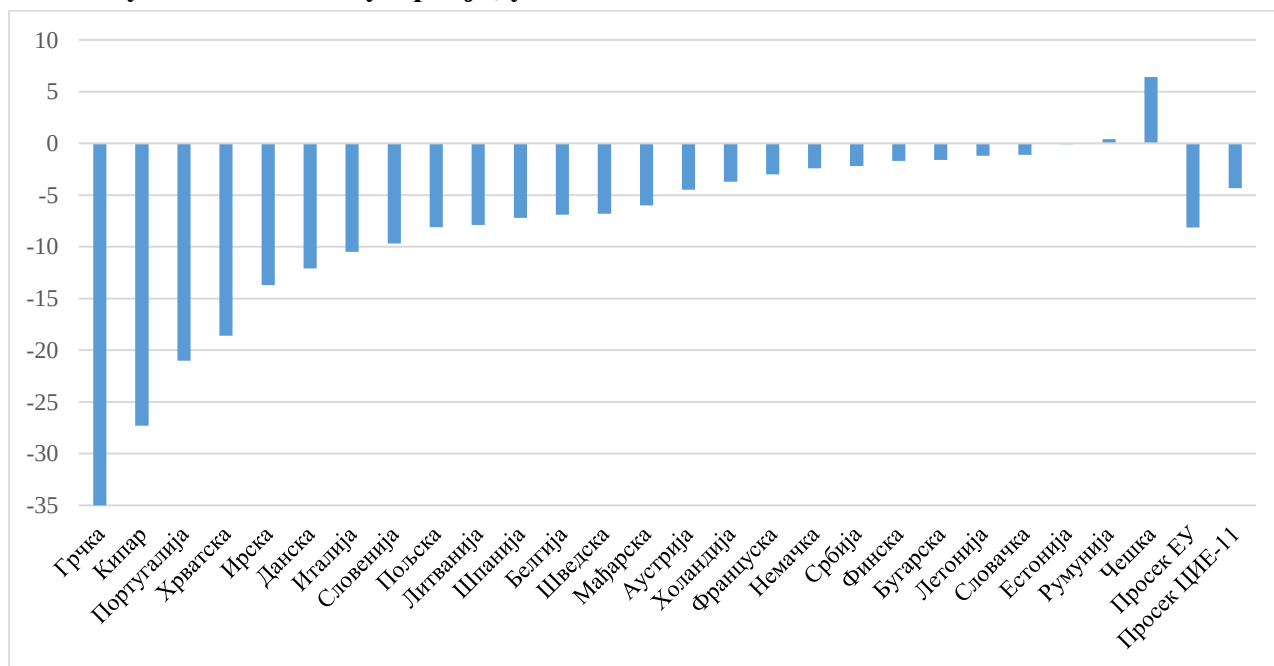
Извор: Управа за јавни дуг за податке до 2022, за податак из 2023. и 2024. пројекција Министарства финансија из Ревидиране Фискалне стратегије 2024-2026.

Смањења дуга у односу на БДП потпомогнуто високом инфлацијом јесте тенденција која се уочава широм Европе. Осим у Србији, осетно смањење јавног дуга у односу на БДП јесте феномен који се уочава широм Европе и ово смањење управо је директно повезано са растом инфлације. У Графикону 2 приказали смо промену дуга према БДП-у у земљама ЕУ и у Србији у периоду 2021-2022. године, када је инфлација у Европи најснажније расла. Уочава се да су готово све земље забележиле релативно

² Поређења ради, у периоду од пет година пре тога (2016-2022), годишња инфлација била је знатно нижа, у просеку 1,9%.

смањење дуга, које је у појединим случајевима било прилично велико. Очекивано, земље са највећим почетним нивоом дуга према БДП-у могле су лакше да забележе и највеће релативно смањење између две године, док су земље са мањим почетним нивоом дуга у просеку оствариле мањи пад. Просечно умањење дуга у периоду 2021-2022. у земљама ЕУ износио је преко 8 п.п, док су у истом периоду земље ЦИЕ у просеку умањиле свој дуг за 4,3 п.п. С друге стране, смањење дуга у Србији у посматраном периоду било је скоро упола пута мање него у ЦИЕ (2,2 п.п. наспрам 4,3 п.п), иако је Србија има већи ниво дуга него што су земље ЦИЕ имале. Поређење са другим земљама Европе указује на то да је Србија највероватније могла да искористи период високе инфлације да још снажније умањи свој ниво дуга не само у две поменуте године, већ и током 2023. када је инфлација у Србији премашила нивое инфлације у европским земљама.

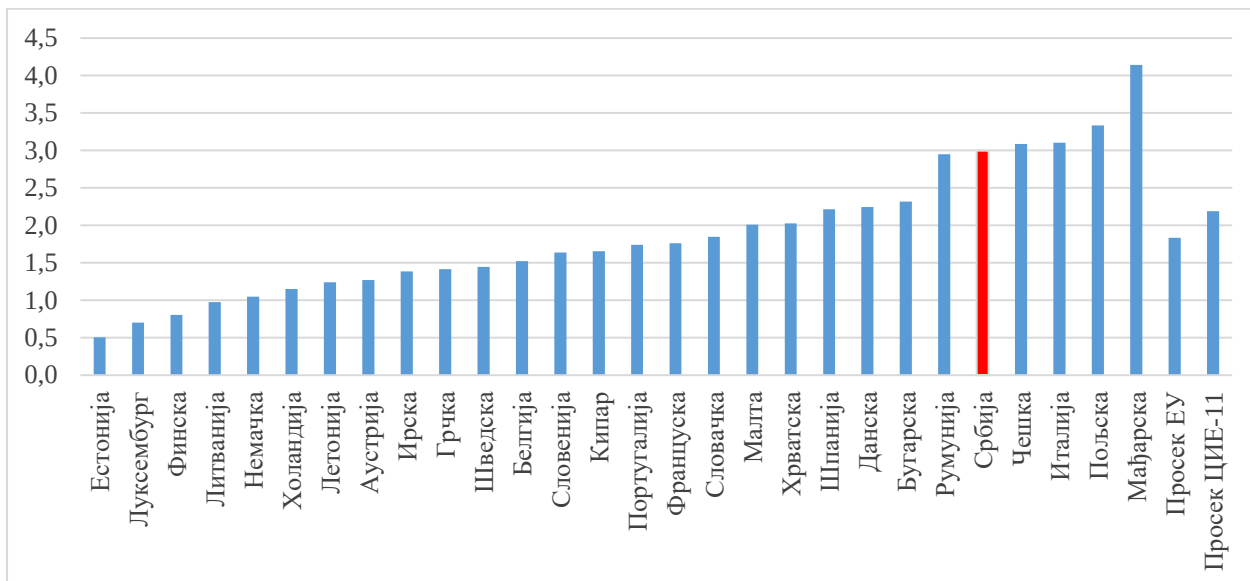
Графикон 2. Кумулативна промена јавног дуга у односу на БДП у периоду 2021-2022. у земљама ЕУ и у Србији, у п.п.



Извор: Евростат, за Србију обрачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг

Иако ниво домаћег дуга није драматично висок, каматне стопе које Србија плаћа на свој дуг више су него у упоредивим земљама. Тренутна задуженост Србије није драстично већа од дуга које имају земље ЦИЕ – на крају 2022. она је у Србији била на нивоу од 55,6% БДП-а (и опала је током ове године), док је у земљама ЦИЕ просечан ниво дуга износио 48,2% БДП-а. Чак и посматрано шире на нивоу Европе, Србија спада у средње задужене земље. Међутим, оно где постоји битна разлика јесу трошкови сервисирања дуга, који Србију стављају у доста неповољнију ситуацију. У Графикону 3 приказана је имплицитна просечна каматна стопа коју су европске земље, укључујући Србију, плаћале у 2022. години на свој јавни дуг. Уочава се да Србија припада групи земаља које су плаћале неке од највиших каматних стопа. Осим тога, просечна каматна стопа на српски дуг била је за скоро цео процентни поен већа од просечне каматне стопе по којој свој дуг измирују земље Централно-источне Европе, 3% у односу на 2,2%. Ово је важан фактор због ког јавни дуг Србије мора да настави да се смањује – иако није драматично висок, његово сервисирање је скупо.

Графикон 3. Просечна каматна стопа на дуг у земљама ЕУ и Србији у 2022, %



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Евростата и Управе за јавни дуг

У 2024. биће потребно обезбедити око 6,5 млрд евра за финансирање дефицита и отплату старог дуга, мада је у буџету приказана већа сума. Бруто потребе за новим задуживањем државе у 2024. износиће приближно 6,5 млрд евра. Од тог износа 1,7 млрд евра односи се на покривање дефицита у 2024, док ће за отплату постојећих дугова који стижу на наплату наредне године бити потребно близу 4,8 млрд евра. Овај износ представља 8,6% БДП-а, што јесте високо, али се генерално сматра прихватљивим за земље на сличном нивоу развијености.³ С друге стране, буџетом за 2024. најављује се далеко веће ново задуживање, у износу од 9,3 млрд евра, из различитих извора финансирања (обвезнице емитоване у иностранству и на домаћем тржишту и домаћи и инострани кредити). Најава већег задуживања од стварних потреба не треба да забрињава с обзиром на то да Министарство финансија по правилу припреми план задуживања по сваком појединачном каналу задуживања који је у суми доста шири од стварних потреба за задужењем, како би оставили простора да се задуже из оног извора који у датом тренутку обезбеђује најповољније тржишне услове, што у начелу јесте добра пракса.⁴

Скоро петина јавног дуга Србије финансираће се у 2024. по знатно неповољнијим условима, што ће довести до раста издатака за камате у средњем року. Док је просечна каматна стопа за стари дуг Србије износила око 3%, актуелна кретања на међународним финансијским тржиштима указују на то да би се Србија могла задуживати по каматним стопама од 6-7% (при чему су ове године узимани неки још скупљи кредити, с каматном стопом на нивоу 8-9%). Трошкови новог задуживања јесу порасли за све европске земље, али Србија остаје при врху Европе по новим, већим каматним стопама. То значи да ће се поменутих 6,5 млрд евра новог задужења у 2024. морати обезбедити под неповољнијим условима, односно да ће готово петина јавног дуга Србије (18% у односу на дуг 2023) имати осетно већу каматну стопу него стари дуг. За

³ Уз напомену да је рефинансирање овог износа отежано у условима глобалног раста каматних стопа, што сада и јесте случај.

⁴ Буџет не приказује стварне бруто потребе за задуживањем, тј. приказује износ дефицита, али не приказује укупну суму дуга који долази на наплату у 2024. години. Уместо тога, у буџету су приказани (индикативни) износи рата главнице по појединачним кредитима у 2024. години. Ово су свакако изузетно корисне информације и из њих јесте могуће доћи до највећег дела дуга који треба да се отплати у буџетској години, али би било корисно да је укупна сума свих рата главница за 2024. директно приказана у буџету. Фискални савет препоручује да се убудуће та информација нађе у буџету.

покривање бруто потреба за задуживањем у 2023. години Србија је имала на располагању институционалне кредиторе (ММФ), који су могли да понуде каматну стопу повољнију од тржишне. Међутим, сада је пред Владом поново изазов проналажења нових извора задуживања по што повољнијим условима. Ситуацију додатно компликује то што су и кредити многих међународних институција, којима се обично финансирају инвестициони пројекти, такође знатно поскупели због тога што су њихове каматне стопе често варијабилне и везане за Еурибор. Имајући у виду то да је основна каматна стопа Европске централне банке порасла за преко 4 процентна поена у претходних нешто више од годину дана, то ће у знатној мери поскупети како постојеће тако и нове институционалне кредите.

3. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

3.1. Оцена предложених измена пореске политике у 2024. години

Измене и допуне пореских закона које се предлажу заједно са Буџетом за 2024. годину не садрже осетније промене постојеће пореске политике. Готово по правилу усвајање буџетског плана за наредну годину прати и низ измена и допуна постојећих пореских закона првенствено у циљу спровођења планираних мера пореске политике. За наредну годину Влада иницира разматрање промена следећих закона: *Закона о порезу на доходак грађана, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезима на имовину, Закона о републичким административним таксама, Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара и Закона о буџетском систему.* Поред тога, нешто раније (у септембру) усвојене су измене *Закона о акцизама*, које ће се највећим делом ефектуирати на наредну буџетску годину. Предложеним променама пореских закона не мењају осетније постојећи порески постулати. Конкретно, наставља се са додатним растерећењем пореза на зараде – повећава се неопорезиви износ зараде са 21.712 на 25.000 динара, али се не решавају вишегодишњи проблеми у систему опорезивања прихода од рада. Слично, иако се разматрају промене Закона о порезима на имовину, не задире се у изразите неконзистентности и неправичности које постоје код опорезивања непокретности. Усвојене измене акцизне политике у правцу су усаглашавања са међународним стандардима, али и у овом погледу има простора за додатно унапређење. На крају, за преостале законе предложене су мање промене (нпр. увођење додатних републичких такси, омогућавање регистрације мотоцикала за период краћи од једне године) и не очекују се приметни буџетски ефекти.

Поново се одлаже приказивање пореских расхода у Закону о буџету Републике Србије. Предложеним изменама Закона о буџетском систему поново се пролонгира приказивање пореских расхода у општем делу Закона о буџету уз најаву да ће се са овом праксом почети од буџета за 2025. годину. Иницијалним Законом о буџетском систему (из 2009. године) дефинисани су порески расходи као „...олакшице и ослобођења од стандардне пореске структуре који умањују износ наплаћених прихода..“ и увела се обавеза њиховог процењивања и објављивања у оквиру буџета. Иако су износи пореских расхода за најзначајније пореске категорије објављивани неколико година (буџети за 2010-2012), са овом праксом се престало од састављања буџета за 2013. годину. Изменама и допунама Закона о буџетском систему у 2018. години⁵ прецизирано је да ће се поступак процењивања и транспарентног објављивања пореских расхода поново успоставити од буџета за 2020. годину. Међутим, сада се већ пету годину за редом рокови одлажу за наредни период. Сматрамо да би у циљу унапређења буџетског процеса и јавне дебате о спровођеним и планираним пореским политикама податке о пореским губицима (нпр. за умањење пореза на зараде и доприносе за новозапослена лица, ослобођења од ПДВ-а за купце првог стана, рефакције за акцизе) требало систематично и транспарентно објављивати.

Опорезивање прихода од рада

У наредној години најављује се додатно повећање неопорезивог износа зараде, што је мера коју Фискални савет у основи подржава. Од почетка 2024. године неопорезиви износ зараде (лични порески одбитак) ће се повећати са 21.712 на 25.000 динара. Процењује се да ће ефекат ове мере на јавне приходи износити око 14 млрд

⁵ Измене Закона су објављене у „Службеном гласнику РС“ број 95 од 8. децембра 2018. године.

динара, од чега је смањење пореза на зараде приближно 10 млрд динара, а смањење доприноса за обавезно социјално осигурање⁶ око 4 млрд динара. Премда и држава као послодавац има одређене уштеде за око пола милиона запослених у државном сектору (око 3 млрд динара), смањење пореских обавеза приватног сектора у наредној години износиће око 11 млрд динара. Фискални савет у основи подржава овакав вид пореског растерећења привреде с обзиром на то да и економска теорија и досадашње искуство показују да се пореско растерећење привреде најефикасније постиже кроз умањење пореза на рад. Поред тога, предложеним изменама Закона о порезу на доходак и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање продужава се могућност пореских олакшица за новозапослена лица у распону од 65% до 75% до краја 2024. године. Пореске олакшице су први пут уведене од јуна 2014. године са идејом да се подстиче легално запошљавање и смањи незапосленост. Иако смо још тада оценили да нису у складу са добром пореском праксом јер стварају дисторзије у пореском третману раније запослених и новозапослених лица, а да су привредни ефекти подстицаја (нпр. раст запослености) крајње упитни,⁷ пореске олакшице продужавају се већ готово десет година.

Међутим, и даље нема назнака да се спрема потребно системско унапређење опорезивања прихода од рада. Можемо приметити, да након завршене фискалне консолидације готово сваке године долази до постепеног пореског растерећења зарада, које се спроводе на основу дискреционих одлука у зависности од расположивог фискалног простора. За пореско растерећење зарада углавном су коришћена два основна механизма – ванредно повећање неопорезивог износа зараде⁸ и смањење стопа за обавезно социјално осигурање. Конкретно, неопорезив износ зараде осетно је повећан у јануару 2018. године са 11.790 на 15.000 динара, а затим су износи сукцесивно повећавани (на 16.300 динара у 2020; 18.300 у 2021; 19.300 у 2022 и на 21.712 динара у 2023.) и сада се планира да неопорезиви део зараде износи 25.000 динара у 2024. години. Слично, током овог периода смањена је стопа доприноса за обавезно социјално осигурање са 37,8% (у 2018. године) на 35,05% у 2023. години. Међутим, овим изменама не решавају се кључни проблеми који постоје у опорезивању прихода од рада, на које Фискални савет већ неколико година указује. 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, а не постоје назнаке да се у наредном периоду планира потребна системска реформа.

У постојећем систему опорезивања дохотка пореске стопе су диференциране у зависности од категорије прихода, што уз бројна пореска умањења нарушава принцип пореске једнакости. При реформисању Закона о порезу на доходак грађана 2001. године било је покушаја да се порески систем усагласи са модерним синтетичким системима Западне Европе што би значило да се обједињено опорезују сви приходи које појединац остварује. Међутим, услед ограничених административних капацитета ипак је успостављено одвојено опорезивање различитих категорија прихода грађана тзв. цедуларно опорезивање. Законом су дефинисане различите категорије прихода грађана и прописане номиналне пореске стопе у распону од 10% до 20%

⁶ Ефекат на смањење доприноса је посредним путем тј. услед смањења пореза на рад бруто зарада (пореска основица за доприносе) порашће спорије од нето зараде коју примају запослени.

⁷ У образложењу измена закона наводи се да је подстицаје у периоду 2020-2022. у просеку годишње користило око 21.000 предузећа за преко 62.000 запослених. Међутим, велика предузећа би свакако запошљавала нове људе услед сопствених потреба, без обзира на постојање подстицаја.

⁸ Закон прописује да се неопорезив износ зараде повећава (индексира) почетком сваке године у складу са оствареном инфлацијом претходне године. Свако повећање неопорезивог цензуса које не прати наведену прописану динамику оцењујемо као ванредно.

(погледати Табелу 2). Поред тога, за већину пореских категорија прописани су различити износи нормираних трошкова који умањују износ пореске основице и за последицу имају још већи број ефективних пореских стопа које се примењују у пракси. Конкретно, што се тиче пореза на зараде неопорезиви износ (лични порески одбитак) уведен је 2007. године са идејом да се приближи пракси дуалних система који прогресивно опорезују приходе од рада. Међутим, како неопорезив износ важи искључиво за зараде из редовног радног односа, само у овом случају постоји тзв. индиректна прогресивност, док прогресије нема у ситуацијама нестандартних и нередовних прихода од рада. За преостале приходне категорије дефинишу се додатни нормирани трошкови нпр. за спортисте и вајаре 50%, сликаре 43%, естрадне уметнике 34%, за приходе од давања у закуп покретне имовине 20%. Проблематично је то што не постоје јасна економска оправдања за прописивање различитих нормираних трошкова, па ово доводи до нарушавања принципа пореске правичности који налаже да се обвезници са истим приходом једнако опорезују. На крају, поврх цедуларног опорезивања појединих категорија прихода током године, уведен је и синтетички елемент у виду додатног годишњег пореза од 10% чија укупна зарада (из свих извора) премашује четири просечне нето зараде у земљи. Пошто годишњи порез на зараду плаћа око 1% пореских обвезника, он нема осетан утицај на укупну структуру пореског система тј. не доприноси прогресивности система.

Табела 2. Категорије опорезивих прихода грађана и пореске стопе у 2024. години

Категорија прихода	Номинална стопа	Нормирани трошкови	Ефективна пореска стопа
Зараде	10%	25.000 дин. месечно	8,1-8,2%*
Самостална делатност	10%	-	10%
Приходи од ауторских права	20%	34%, 43% или 50%	13,2% , 11,4% или 10%
Приходи од камата и дивиденди	15%	-	15%
Приходи од непокретности	20%	25%	15%
Капитални добици	15%	-	15%
Приходи од покретне имовине	20%	20%	16%
Приходи од игара на срећу	20%	износ од 128.198	7,1%**
Приходи из осигурања	15%	-	15%
Приходи спортиста	20%	50%	10%
Приходи од угоститељства	20%	-	20%
Други приходи грађана	20%	20% или 40%	16% или 12%
ГОДИШЊИ ПОРЕЗ НА ДОХОДАК	10% 15%	4 прос. годиш. зараде 12 прос. годиш. зараде	

Извор: Обрачун Фискалног савета.

*Ефективна стопа за просечну зараду, ** Ефективна стопа за добитак од нпр. 200.000 динара

Опорезивање зарада у Србији није довољно прогресивно имајући у виду компаративне земље. У циљу детаљније евалуације прогресивности пореског система у Табели 3. прикан је износ укупних пореза и доприноса који се плаћа за различите нивое зарада у Србији и упоредивим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Имајући у виду да подаци о расподелама зарада углавном показују да око 60-65% радника у свим земљама прима мање од просечне зараде, док око 85% прима мање од две просечне зараде, на овај распон зарада се реферишемо у анализи. Поред тога, напомињемо да су минималне зараде, у земљама које их законски дефинишу, углавном на нивоу од око 50% просечне зараде, што би значило да се овај ниво може сматрати као апроксимативан за оптерећеност најнижих зарада. Из теоријског угла посматрано прогресивност у опорезивању зарада може се постићи дефинисањем неколико пореских стопа, као и

постојањем личног пореских одбитка (неопорезивог износа зараде). Компаративна анализа показује (погледати Табелу 3), да само Мађарска и Бугарска имају готово потпуно флет порески систем, тј. да не постоји право на личне пореске одбитке. Од преосталих земаља које имају прогресивност у опорезивању иако већина има дефинисано по две или више пореске стопе оне су углавном на високом нивоу па таргетирају веома мали број запослених, нпр. Словачка примењује другу стопу на зараде које су око четири пута веће од просека, док су екстремни примери Чешка која вишу стопу примењује на зараде које су 48 пута већа од просека и Литванија на зараде које су 60 пута веће од просека⁹. Дакле, кључну улогу у растерећењу најнижих зарада и стварању (индиректне) прогресије имају лични порески одбици. Премда је у Србији у неколико претходних година неопорезив износ зараде благо повећан, тренутно је на нивоу око 20% просечне зараде, и има мањи допринос смањењу пореског оптерећења најнижих зарада у поређењу са Хрватском, Естонијом и Чешком. Према томе постоји простор да се у будућности додатно повећа неопорезив износ зараде, као и да се евентуално размисли о увођењу једне више пореске стопе.

Табела 3. Оптерећење порезима и доприносима, на 100 динара нето зараде у земљама ЦИЕ за различиту висину прихода осигураника који живи сам, у 2022. години.

	50% просечне зараде	Просечна зарада	200% просечне зараде
Бугарска	53,6	53,6	52,7
Чешка	53,7	66,2	73,2
Естонија	47,5	63,9	70,0
Хрватска	45,6	64,2	76,4
Мађарска	69,9	69,9	69,9
Литванија	40,9	61,4	67,7
Летонија	54,3	68,9	75,6
Пољска	53,5	63,7	71,0
Румунија	72,6	74,7	74,7
Словенија	60,2	74,8	90,0
Словачка*	66,2	78,5	88,0
<i>просек</i>	56,2	67,3	73,6
Србија 2023	55,9	60,0	62,1

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података ОЕЦД-а

У Србији, за разлику од већине европских земаља, не постоје пореске олакшице за издржавање чланове домаћинства. У Табели 4 приказано је пореско оптерећење просечних зарада за обвезнике са различитим бројем издржаваних лица за Србију и упоредиве земље ЦИЕ, како би се испитало у којој мери порески системи узимају у обзир друштвене потребе домаћинства. Може се видети да је оптерећење просечне зарада у Србији (60%) ниже од просека земаља ЦИЕ у ситуацијама да особа живи или сама или са партнером/ком без сталног запослења. Међутим, уколико особа живи са незапосленим партнером/ком и имају двоје деце поменуто пореско оптерећење зарада веће је просечног нивоа за земље ЦИЕ (54,2%). Уколико се посматрају појединачне земље пореско оптерећење за запосленог појединца са издржаваним члановима породице у Србији приметно је више у поређењу са Бугарском, Хрватском и Чешком. Скрећемо пажњу и на то да је Румунија једина земља из региона ЦИЕ која нема никакве пореске одбитке за чланове породице без сопствених примања (незапослен/а

⁹ OECD (2023), *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*, OECD

партнер/ка или деца), док Бугарска и Мађарска ову могућност имају само у случају деце. На крају, Србија још више заостаје за упоредивим земљама у ситуацијама да порески обвезник веома ниска примања (око 50% просечне зараде) и да живи са партнером/ком без запослења и децом.

Табела 4. Оптерећење порезима и доприносима на 100 динара просечне нето зараде у земљама ЦИЕ за различите типове домаћинства, у 2022. години.

	Запослена особа без издржаваних чланова	Запослена особа и незапослен супруг/а	Две одрасле особе, једна запослена и двоје деце
Бугарска	53,6	53,6	45,7
Чешка	66,2	56,0	42,8
Естонија	63,9	59,7	56,3
Хрватска	64,2	54,9	45,6
Мађарска	69,9	69,9	52,5
Литванија	61,4	61,4	61,4
Летонија	68,9	68,9	53,9
Пољска	63,7	53,5	47,7
Румунија	74,7	74,7	74,7
Словенија	74,8	67,8	57,2
Словачка	78,5	67,2	58,7
<i>просек</i>	67,3	62,5	54,2
Србија 2023	60,0	60,0	60,0

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података ОЕЦД-а

Порез на имовину

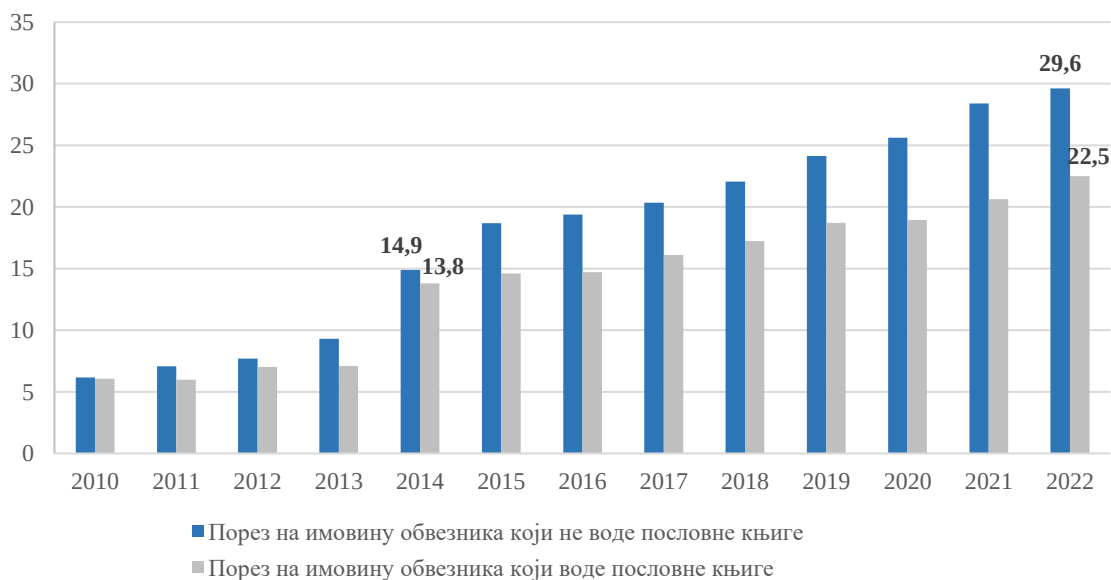
Предвиђене измене Закона о порезу на имовину односе се само на продужетак рокова да се администрирање пореза на пренос апсолутних права пребаци на локалне самоуправе. Законом су дефинисане три поткатеорије пореза на имовину: порез на имовину у ужем смислу (тј. на непокретности), порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права. Иако приходи од пореза на имовину припадају локалном нивоу власти од законских измена 2006. године, тада је општинама и градовима била поверена наплата само пореза на непокретности, док је администрирање пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон остало у делокругу Републике која обрачунава и наплаћује, а затим прикупљен новац преусмерава локалу. У сету законских измена крајем 2020. године предвиђено је да администрирање пореза на имовину у динамици (пренос апсолутних права и наслеђе и поклон) буде поверено јединицама локалне самоуправе од почетка 2022. године. Најаву ових законских измена снажно смо подржали, имајући у виду да би то требало да буде завршна фаза у комплетирању процеса децентрализације обрачуна и наплате свих пореза на имовину која је започета још 2006. године. Међутим, скренули смо пажњу да са најављеним организационим изменама треба ићи опрезно и систематски да би се избегли одређени технички недостаци који су обележили пренос годишњег пореза на имовину на локални ниво.¹⁰ Сада, већ трећу годину за редом, одлаже се почетак планираног преноса

¹⁰ Приликом преноса годишњег пореза на имовину локалним самоуправама 2006. године нису сагледани сви оперативни и стратешки аспекти ове одлуке. Конкретно, преносом годишњег пореза на имовину на локалне самоуправе престала је да постоји било каква централна евиденција пореза на имовину у Републици, чиме је онемогућено системско праћење ефикасности наплате овог пореског облика у различитим локалним самоуправама, а такође је и онемогућено усвајање системских мера за стимулисања локалних самоуправа као ефикаснијем регистровању и ефикаснијој наплати овог пореског облика.

надлежности јер нису завршене све потребне активности да би се посао обављао ефикасно и квалитетно од стране ЈЛС.

И даље се не решавају највеће неконзистентности и неправичности у оквиру опорезивања имовине у Србији. Највећи део пореза на имовину (око 80%) чине приходи од пореза на непокретности, па њихово законско уређење може имати највеће буџетске ефекте. Постојећи систем опорезивања имовине у Републици Србији осетно одступа од добре и уобичајене праксе у осталим европским земљама по томе што пореска обавеза може знатно да се разликује у зависности од тога да ли се имовина налази у власништву лица која воде пословне књиге (правна лица) или не (доминантно физичка лица и предузетници паушалци). Неконзистентност и неправичност у опорезивању имовине добрим делом последица су значајнијих законских измена у 2012. години, које до сада нису исправљене. Убрзо након поменутих законских измена могу се уочити одређене промене у трендовима наплате јавних прихода. Конкретно, на Графикону 4 можемо видети да је до 2013-2014. године по основу прихода од пореза на имовину био прикупљан приближно сличан износ и од физичких и од правних лица, међутим почев од 2015. године почињу да се јављају разлике, да би у 2022. години је од физичких лица било прикупљено скоро 30 млрд динара, док је од правних лица износ од 22,5 млрд динара. Постоје неколико потенцијалних објашњења о ширењу јаза у наплати ових прихода. *Прво*, могуће је да интегрисање накнаде за коришћење грађевинског земљишта у порез на имовину од 2014. године нешто већи порески терет пао на физичка лица. *Друго*, установљена је могућност различите процена пореских основица за пореске субјекте. *Треће*, пореске стопе су различито дефинисане, премда је то проблем који датира и од ранијег периода. *На крају*, не искључујемо могућност да је у приказаном периоду дошло и до одређеног ширења обухвата порезом, пре свега, у домену непокретности у приватном власништву.

Графикон 4. Приходи од пореза на имовину физичких и правних лица у периоду 2010-2022. година (у млрд динара)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Недостатак централне републичке базе имовине која подлеже годишњем порезу на имовину отклоњен је законским изменама тек пре пар година.

Постојећи закон оставља могућност осетно различитих процена пореске основице у зависности да ли обвезници воде пословне књиге или не. Пореске основице се дефинишу за различите видове непокретности – земљиште (грађевинско, пољопривредно) и грађевински објекте (станови, куће, пословни објекти, гараже) полазећи од концепта тржишне вредности. Међутим, законским изменама из 2012. године утврђивање тржишне вредности разликује се у ситуацијама да ли порески обвезник води пословне књиге или не. За лица која не воде пословне књиге пореска основица се утврђује на основу процењене тржишне вредности (у складу са одлукама локалних самоуправа) која се умањује за прописану амортизацију. С друге, стране уколико порески обвезници воде пословне књиге имају могућност да пореску основицу процене на основу вредности имовине исказаној у пословним књигама у складу са међународним рачуноводственим стандардима (тзв. „фер вредност“) у ситуацији да је то повољније по њих. На овај начин створене су велике разлике између пореског третмана физичких и правних лица, нарочито у случају вреднијих непокретности. Последишно, створени су подстицаји за пореске арбитраже и избегавање пореза – фиктивним преносом власништва над имовином са физичког на правног лице. Сматрамо да би једно од потенцијалних решења могло да буде да се у наредном периоду разраде механизми који би и физичким лицима давали могућност да ангажовањем овлашћених проценитеља одреде за пореску основицу у складу са „фер вредношћу“ рачуноводствених стандарда, слично као што тренутно важи и за лица која воде пословне књиге.

Слично, висина пореских стопа осетно се разликује у зависности од правног статуса пореских обвезника. Пре свега, у случају да обвезник води пословне књиге пореска стопа износи до 0,4% без обзира на врсту и вредност непокретности. С друге стране, уколико је порески обвезник физичко лице на земљиште се примењује јединствена стопа до 0,3%, док се на грађевинске објекте обрачунавају прогресивне стопе у распону од 0,4% до 2% на процењену вредност имовине.¹¹ Премда у европским оквирима (изузев Румуније) нема диференцирања пореских стопа у зависности од правног статуса пореског обвезника, можемо приметити да је пореска стопа за правна лица у Србији нижа од просечних најнижих пореских стопа у ЕУ и земљама ЦИЕ (око 0,5-0,6% процењене вредности¹²). С друге стране пореске стопе за физичка лица карактерише осетна прогресија, а највиша могућа стопа од 2% приметно је изнад просечних највиших стопа у ЕУ (1,5%) и земаља ЦИЕ (1,1%)¹³. Дакле, у будућем периоду потребно је тежити смањењу постојеће изузетно оштре прогресије код опорезивања физичких лица.

Акцизна политика

Законским изменама из септембра 2023. године Србија се постепено усклађује са акцизном политиком ЕУ. У домену пореске политике ЕУ прописује три групе добара на које су земље у обавези да уведу акцизе – дуванске прерађевине, енергенте и алкохолна пића, као и основне постулате опорезивања (минималне пореске стопе и њихове структуре, места опорезивања и слично). Поред тога, остављена је могућност свакој земљи да обухвати и неке додатне производе акцизном политиком. Конкретно, Србија осим обавезних и уобичајених категорија производа, акцизу наплаћује и на кафу. Последњим законским изменама у септембру 2023. године акцизна

¹¹ Законом о порезу на имовину дефинисане су максималне пореске стопе, док јединице локалне самоуправе имају право да примењују стопе пореза које су ниже од наведених вредности.

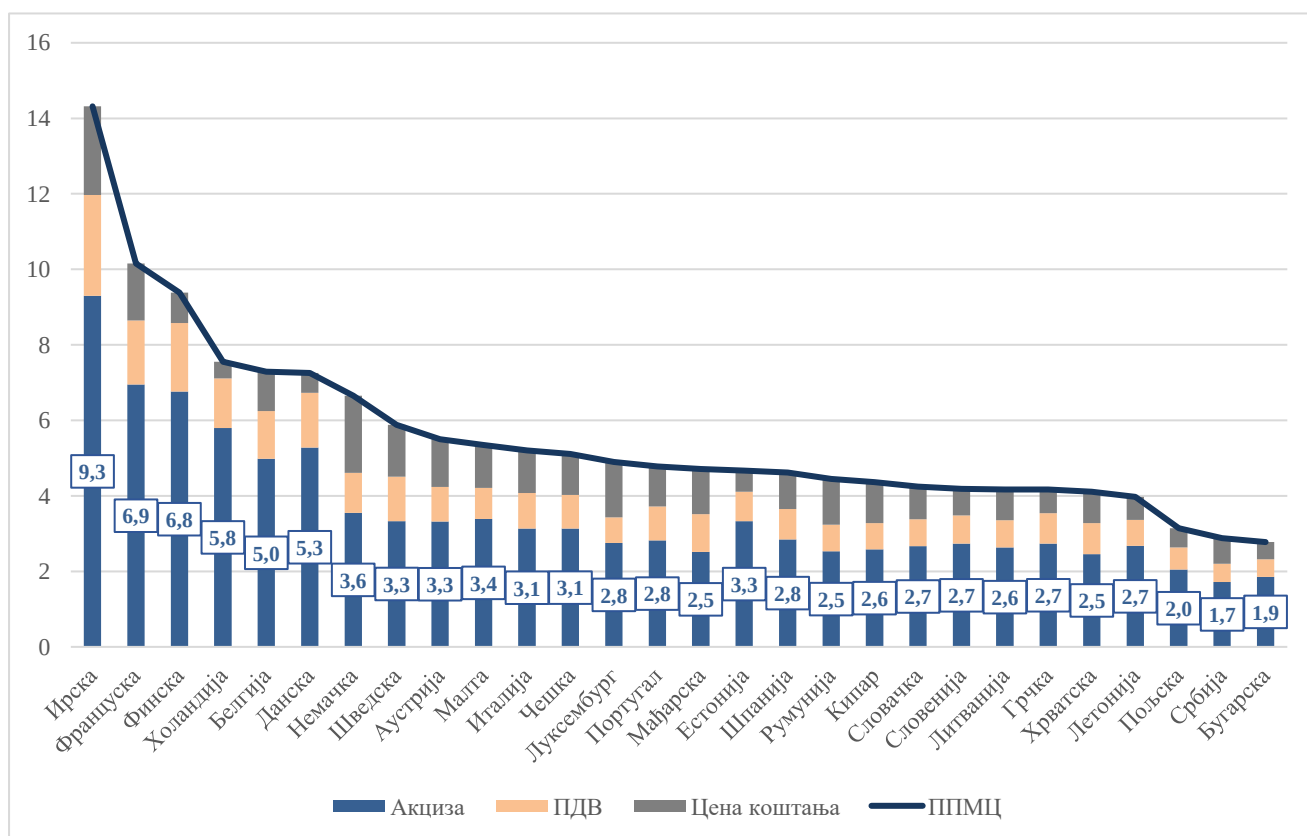
¹² Арсић, М. и Ранђеловић, С (2017) Економија опорезивања теорија и политика, Центар за истраживачку делатност Економског факултета у Београду.

¹³ Ибид

политика додатно се усклађује са међународним стандардима. Пре свега, најављује се увођење акциза на природни гас на крајњу потрошњу од 2025. године, чиме се смањује број енергената који би требало да буду, а нису обухваћени акцизом. Затим, повећа се акциза на цигарете и приближава прописаном минимуму од 1,8 евра по паклици. Ипак, остало је још неколико неконзистентности које би требало да буду отклоњене у наредном периоду.

Минимална акциза на цигарете у Србији приближила се прописаном минималном износу у ЕУ, али је и даље знатно нижа од других земаља. Акцизе на дуванске прерађевине (цигаре и цигарилоси, резани дуван) у Србији углавном су више од прописаних минималних износа, изузев у домену акциза на цигарете. Током претходних година акцизе на цигарете постепено су повећаване и након последњих законских промена у септембру достигле су ниво од око 1,7 евра по паклици, чиме су се приближе прописаном захтеву ЕУ од 1,8 евра по паклици. На Графикону 5 приказани су износи просечних пондерисаних малопродајних цена (ППМЦ) цигарета и акциза у земљама ЕУ и Србији. Може се видети да цене цигарета осетно варирају – од преко 14 евра по паклици (у Ирској) до приближно 3 евра по паклици (Србија и Бугарска), као и да су малопродајне цене и акциза нижа у земљама ЦИЕ у односу на друге земље чланице ЕУ и то у просеку за око 40%. На крају, малопродајне цене и акцизе у Србији и даље су нешто ниже од просека за упоредиве земље ЦИЕ, па се очекује да ће у наредном периоду наставити даљи раст.

Графикон 5. Преглед ППМЦ цигарета и акциза у 27 земаља ЕУ и Србији у 2023. години

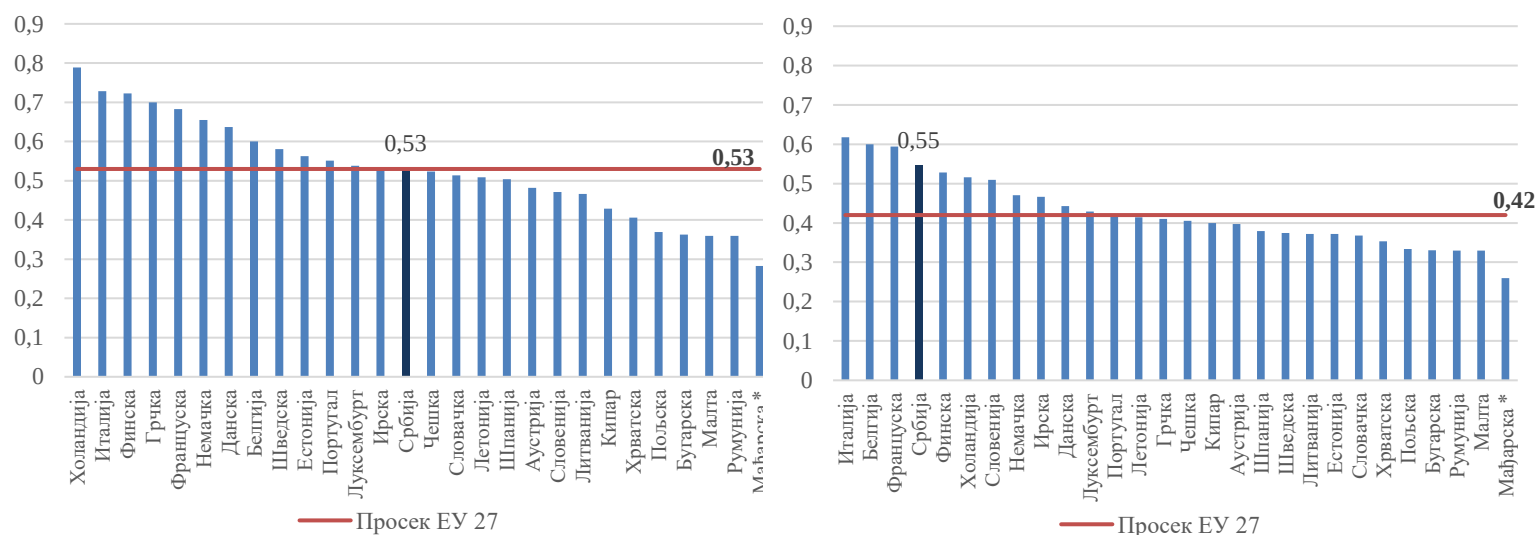


Извор: Европска комисија, База података о порезима у Европи

Постоји простор за додатно унапређење опорезивања енергената – пре свега у погледу обухвата добара. Стандарди опорезивања енергетских производа ближе се дефинишу Директивом ЕУ, и њима би све постојеће и будуће чланице требало да теже. У оквиру Директиве наведена је листа енергетских производа, износи минималних

акциза, начин обрачунавања пореза, као и потенцијална ослобађања и умањења пореских обавеза. Србија планира да од почетка 2025. године уведе и акцизу на природни гас, који је био изузет из опорезивања иако се по стандардима ЕУ и на њега наплаћује акциза. Након што се уведе акциза на природни гас, у Србији ће акцизна политика одступати од међународне праксе у погледу изузимања угља и кокса од опорезивања. Осим тога, напомињемо да је акциза на електричну енергију уведена 2015. године у *ad valorem* облику (% малопродајне цене), а да ће у наредном периоду бити неопходно њено редефинисање у специфични облик, а то значи износ акције по потрошеној количини електричне енергије у мегават часу (MWh). У погледу акциза на деривате нафте (бензин, дизел и течни нафтни гас), који су из буџетског угла најзначајнији, Србија испуњава постављене европске стандарде. На Графикону 6 приказани су износи акциза по литри безоловног бензина и дизела у земљама ЕУ и Србије. У погледу акциза на бензин дефинисан износ акције у Србији је на нивоу просека земаља ЕУ (0,53 евра по литри) и осетно превазилази минимално захтеван износ (0,36 евра по литри). С друге стране, акциза на дизел у Србији (0,55 евра по литри) знатно је изнад просека за земље ЕУ (0,42 евра по литри), као и минимално прописаног износа (0,33 евра по литри).

Графикон 6. Преглед акциза на безоловни бензин (лево) и дизел (десно) у земљама ЕУ и Србији у 2023. години (у еврима по литри)



Извор: Европска комисија, База података о порезима у Европи

*Износ акциза у Мађарској у еврима (иако је постављен на минимуму у домаћој валути) одступа од минималних због кретања курса форинте према евра.

3.2. Оцена пројекције прихода републичког буџета у 2024. години

Приходи републике начелно су коректно пројектовани имајући у виду макроекономске претпоставке и најављене пореске политике. У Предлогу буџета за 2024. годину порески приходи су у основи добро процењени, а то значи да одговарају очекиваним макроекономским кретањима и најављеним пореским политикама за следећу годину – пореском растерећењу зарада и усвојеним акцизним календаром. Уочавамо дозу оптимизма у пројекцијама прихода од ПДВ-а с обзиром на то да се очекује бржи раст прихода у односу на њихову пореску основицу (номиналну домаћу потрошњу), али истовремено увиђамо могућности да се друге категорије прихода наплате у нешто вишем износу од планираног (нпр. порез на добит, акцизе, непорески приходи), па не постоји изражен ризик да укупна наплата буде нижа од буџетиране. Непорески приходи се очекују у износу који је виши од прошлогодишњег доминантно услед методолошких измена. Наиме, предвиђен раст непореских прихода последица је методолошког унапређења пошто се планира укључивање средњошколског образовања у систем редовног извештавања буџета. Поред тога, пројекција непореских прихода заснива се на претпоставци да неће бити једнократних прихода по основу уплата добити и дивиденди предузећа која су била наплаћена у 2023. година, што је у складу са добром праксом буџетског планирања. На крају, донације се очекују у мањем износу у односу на 2023, услед престанка једнократних прилива због енергетске кризе.

Након пандемије и енергетске кризе јавни приходи се полако враћају на своје уобичајене и дугорочно одрживе нивое. Претходне три године наплата прихода била је под великим утицајем привремених пореских мера које су биле имплементиране са циљем да се ублаже економске последице пандемије Ковид-19 и енергетске кризе. *Прво*, могућност одлагања плаћања пореских обавеза (порези на доходак и доприноси за обавезно социјално осигурање) која је важила током првог таласа пандемије резултирала је нижим приходима у 2020, а вишим у 2021 и 2022. години у односу на уобичајену реализацију. *Друго*, наплата прихода од ПДВ-а била је на изузетно високом нивоу у 2021. и 2022. години, по свему судећи доминантно услед привремених промена у структури потрошње. *Затим*, услед енергетске кризе и растуће инфлације у 2022. и 2023. години изостало је редовно индексирање акциза, као и смањење акциза на нафтне деривате, што је довело до нижих прихода у односу на уобичајене. *На крају*, приходи од пореза на добит предузећа у 2023. години биће прикупљени у приметно високом износу, као резултат општег раста профитабилности у 2022. години, који је карактеристичан и за шири међународни контекст. Једино за порез на добит има основа да се претпостави да ће се у наредном периоду постепено враћати на ниво вишегодишњег просека пре кризе (у % БДП-а), односно да ће и у 2024. години бити виши од њиховог структурног нивоа. Дакле, за све друге пореске приходе очекује наплата у складу са уобичајеним трендовима пре пандемије.

У Предлогу буџета за 2024. годину пројектују се приходи у износу од 2.040,9 млрд динара, што је повећање за око 137 млрд (1,2 млрд евра) у поређењу са 2023. годином. У наредној години планира се међугодишњи раст укупних пореских, али и непореских прихода, док ће донације забележити пад. Порески приходи планирају се на нивоу од 1.758,6 млрд динара, а то је за око 126 млрд динара више од очекиване реализације у 2023. године и представља повећање од 7,7% (погледати Табелу 5). Буџетом се процењује да ће све пореске категорије, осим пореза на добит, забележити осетан раст у односу на 2023. годину. Планирани раст укупних пореских прихода највећим делом (око 70%) може се објаснити очекиваним макроекономским трендовима (раст БДП-а, потрошње, инфлације и слично) који доминантно одређују кретање пореских основица. Уз то, предвиђеном међугодишњем повећању пореза доприносе

измењена акцизна политика из 2023. године, као и нешто оптимистичније планирање прихода од ПДВ-а. Непорески приходи се буџетирају у износу од 246,6 млрд динара, а то значи очекивано повећање за око 22 млрд динара. Основни разлог за осетан раст непореских прихода, и поред искључивања једнократних ванредних прихода (по основу уплата дела добити и дивиденди предузећа у државном власништву), јесте методолошко унапређење обухвата индиректних корисника буџета у редовном извештавању. Прецизније, од наредне године у систем редовног извештавања укључиће се и средњошколско образовање, које је до сада било изван редовног буџетског процеса. На крају, Буџетом за 2024. годину предвиђа се да ће приливи од донација износити 35,6 млрд динара, а то значи да ће након привремено високог нивоа у 2023. због донација за ублажавање енергетске кризе, очекује њихово враћање на претходне трендове.

Табела 5. Приходи у Предлогу закона о буџету за 2024. и ребалансу за 2023. годину

	Ребаланс 2023	Буџет 2024	Разлика (Буџет - Ребаланс)	Стопа раста, у %
ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.904,0	2.040,9	136,9	7,2
1. Порески приходи	1.632,5	1.758,6	126,1	7,7
Порез на доходак грађана	111,5	122,8	11,3	10,1
<i>Порез на зараде</i>	61,0	68,3	7,3	12,0
<i>Остали порези на доходак</i>	50,5	54,5	4,0	7,9
Порез на добит правних лица	238,0	230,0	-8,0	-3,4
ПДВ	823,7	908,0	84,3	10,2
Акцизе	362,0	395,0	33,0	9,1
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	193,0	211,5	18,5	9,6
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	125,4	135,0	9,6	7,7
<i>Остале акцизе</i>	43,6	48,5	4,9	11,2
Царине	83,0	88,0	5,0	6,0
Остали порески приходи	14,3	14,8	0,5	3,5
2. Непорески приходи	224,9	246,6	21,7	9,6
<i>Редовни непорески приходи</i>	144,4	171,9	27,5	19,0
<i>Ванредни непорески приходи</i>	38,0	27,0	-11,0	-28,9
<i>Непорески инд. корисника</i>	42,5	47,7	5,2	12
3. Донације	46,6	35,6	-11,0	-23,6

Извор: Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2023. и Закон о буџету за 2024. годину

Промена макроекономских кретања може утицати на нешто другачију наплату пореских прихода од планирање. Макроекономски ризици су и даље изражени, али су осетно блажи у поређењу са претходним периодом. Подсећамо да су буџети за 2021-2023. годину рађени у ситуацијама великих неизвесности који су били условљени пандемијом Ковид-19, ратом у Украјини и енергетском кризом. За израду кредибилних пројекција републичких прихода од пресудне важности су поуздане процене будућих макроекономских трендова. Међутим, у неизвесним периодима, пројектовање општих економских трендова постаје доста захтевно, а тиме и буџетског оквира (у највећој мери прихода, али и расхода). У Оквиру 1 (на крају овог поглавља) сажето смо образложили да су макроекономске пројекције Министарства финансија релативно оптимистичне за наредну годину – пре свега у погледу кретања БДП-а и домаће потрошње, али и да је могуће да инфлација буде нешто виша од тренутно процењене. Ипак по садашњим изгледима ова (ограничена) могућа одступања од пројекција Министарства финансија не би требало да се рефлектују на другачију наплату

прихода буџета. Међутим, и поред тога, постоје ризици да се десе неке непредвиђене (мање вероватне) околности – нпр. да инфлација бележи још виши раст, додатно успори привредни раст у Европи, поново почну цене енергената осетно да расту. У случају да макроекономски трендови знатније одступе од тренутно процењених ово би се (преко утицаја на пореске основице) манифестовало и на наплату пореских прихода, а у ограниченој мери могући би били ефекти и на (редовне) непореске приходе.

Пројекције пореза на доходак грађана сматрамо одговарајућим, а то значи да су у складу са очекиваним кретањима на тржишту рада и најављеним пореским растеређењем зарада. У буџету за 2024. годину планирају се порези на доходак на нивоу од 122,8 млрд динара, што је повећање за око 11 млрд динара (тј. 10%) у односу на процењену наплату у 2023. години. Већи део ове приходне категорије чине порези на зараде, који се процењују у износу од 68,3 млрд динара, што је очекивани међугодишњи раст од око 12%. Основни разлог за раст пореза на зараде је процена да ће се у наредној години наставити повољна кретања на тржишту рада тј. да ће и просечне зараде и запосленост бележити осетан раст. Премда не постоје експлицитне претпоставке о овим индикаторима посредним путем можемо закључити да се очекује раст масе зарада (производ номиналног раста просечне зараде и запослености) од око 12,5-13%. Имајући у виду да се за државни сектор очекује раст зарада од око 10%, и има основа да се нешто виши раст зарада у приватном сектору, ове процене сматрамо кредибилним и остваривим. Поред тога, најављује се додатно растеређење зарада у наредној години кроз ограничено повећање неопорезивог износа зараде – са 21.712 на 25.000 динара. Ефекти на смањење републичких пореских прихода процењује се у износу од приближно 2,5 млрд динара. Остале порезе на доходак чине порези на приходе од имовине (као што су дивиденде, камате, капитални добици), порез на приходе од издавања непокретности, годишњи порез на доходак грађана и порез на приходе од ауторских права, а процењује се да ће у 2024. години износити 54,5 млрд динара, што је за око 4 млрд динара више од очекиване реализације у 2023. години. Наплата ових прихода у највећој мери одређена је кретањем опште привредне активности и пословних одлука предузећа (за исплате дивиденди), али и мониторинга и контроле Пореске управе. Имајући у виду досадашње трендове у наплати, сматрамо да је изнета пројекција пореза на доходак коректна.

Очекује се да ће порез на добит предузећа забележити међугодишње смањење, услед постепеног враћања профитабилности привреде на уобичајене преткризне нивое. Приходи од пореза на добит пројектују се у износу од 230 млрд динара, а то значи да се очекује њихово смањење за око 8 млрд динара у односу на процену за 2023. годину. Подсећамо да је наплата пореза на добит у 2023. години била на изузетно високом нивоу, услед издашне профитабилности привреде у претходној години. Велики раст профитабилности предузећа у 2022. години, након пандемије и енергетске кризе, феномен је који се појављује у ширем међународном контексту. Наиме, док су у прошлости биле евидентне спирале инфлација-зараде-инфлација, сада се јавила спирала инфлација-профит-инфлација. Другим речима, предузећа су користила могућност да продајне цене повећају више него што расту трошкови инпута (нпр. енергената) и то је водило повећању њихових маржи и профита, али је истовремено додатно подгревало инфлацију. Премда је још увек рано за прецизне процене о могућим износима добити целе привреде у 2023. години, која је пореска основица за наплату пореза на добит у 2024. години, постоје назнаке да би профитабилност могла и даље да буде изнад вишегодишњег просека. У том смислу укупни приходи пореза на добит¹⁴ би

¹⁴ Порез на добит припада доминантно републичком буџету (око 90%), док остатак наплаћује АП Војводина којој по закону припада 42,7% пореза на добит прикупљеног на њеној територији.

након рекордног 3,1%БДП-а у 2023. години, у наредној износили око 2,9%, а по свему судећи ће се у средњем року вратити на ниво пре пандемијске кризе.

План прихода од ПДВ-а је нешто оптимистичнији имајући у виду очекивана кретања потрошње за наредну годину. Приходи од ПДВ-а пројектују се на нивоу од 908 млрд динара, а то представља међугодишњи номинални раст од 10,2%. Истовремено Министарство финансија процењује да ће у 2024. години реални раст потрошње домаћинства износити 4,3% и просечна годишња инфлација 4,9%, што имплицира да ће номинална домаћа потрошња, која је доминантна основица за наплату ПДВ-а, расти за 9-9,5%. Према томе, можемо приметити да се очекује се нешто бржи раст наплате пореза од ПДВ-а у односу на раст пореске основице, другим речима да су приходи нешто оптимистичније процењени имајући у виду претпостављени макроекономски оквир. Потенцијални ризик да наплата буде нижа од плана оцењујемо у интервалу 5-10 млрд динара, и то не би могло да угрози реализацију укупног буџета, поготово што постоји простор да неке друге приходе ставке буду више од планираних. Међутим, с обзиром на велики подбачај прихода од ПДВ-а у 2023. години у односу на иницијални буџетски план, сматрамо да је требало сада да буду опрезније планирани или бар детаљније изнети оцене о структурним променама домаће потрошње у претходном периоду и пројектовану структуру потрошње за наредну годину.

Пројекције прихода од акциза узимају у обзир недавно повећање свих акциза и најаву да ће у 2024. бити редовног законског усклађивања за општи раст цена. Укупни приходи од акциза процењују се у износу од 395 млрд динара и очекује да буду за око 33 млрд динара, односно 9,1% виши од процењене наплате у 2023. години. Пројекције прихода од акциза узимају у обзир раст готово свих специфичних акциза од октобра 2023. године, као и претпоставку да ће се почетком наредне године извршити додатно повећање у складу са усвојеним акцизним календаром. Последњим изменама акцизног календара у септембру предвиђено је да ће се у јануару 2024. додатно повећати специфични део акцизе на цигарете и да ће се све остале акцизе индексирати за остварену инфлацију у 2023. години. Поред тога, планови Министарства финансија полазе од процене да ће у наредној години бити задржан приближно сличан ниво потрошње нафтних деривата, а да ће потрошња цигарета забележити већи међугодишњи пад од уобичајеног као последица очекиваног осетнијег повећања цена.

Приходи од акциза на деривате нафте планирају се у приметно већем износу пре свега због очекиваног додатног раста акциза почетком наредне године. Процењује се да ће приходи од акцизе на нафтне деривате у 2024. години износити 211,5 млрд динара, што је повећање за 18 млрд у односу на очекивану реализацију у 2023. години. Осетан међугодишњи раст последица је неколико фактора. *Прво*, у 2023. години до почетка маја на снази су биле мере смањења акциза (у износима 10% и 5%). *Затим*, од почетка октобра повећане су акцизе у износу од 8%, али ће пуни ефекти ове мере бити наредне године. *Поврх свега*, почетком наредне године очекује се додатни раст акциза за износ општег раста цена у 2023. години, који тренутно процењујемо да ће бити близу 13%. Претходно наведени чиниоци, уз стабилан ниво потрошње, могли би да резултирају међугодишњем повећању прихода од акциза у износу од 30-35 млрд динара. Међутим, Влада је поново вратила могућност рефакција акциза за пољопривредна газдинства, чији се ефекти на смањење прихода процењују у износу од 14 млрд динара. Узимајући у обзир све претходно објашњене претпоставке оцењујемо да је изнет буџетски план одговарајући, а у случају да потрошња нафтних деривата оствари раст у наредној години¹⁵ наплата би могла бити и нешто виша.

¹⁵ Премда је до 2022. године (изузев 2020) уочљив јасан тренд раста потрошње нафтних деривата, у првој половини 2023. године уочава се одређено међугодишње смањење. Могуће да је потрошња у 2022. години

Процењен раст акцизе на дуванске прерађевине сматрамо кредибилним имајући у виду усвојен акцизни календар и претпостављена тржишна кретања. Акцизе на дуванске прерађевине планирају се у износу од 135 млрд динара и то представља међугодишње повећање од готово 10 млрд динара. Највећи део ових прихода (преко 95%) чине акцизе на цигарете, док су остали приливи од акциза на дуван за пушење и друге дуванске прерађевине, али и течности за пушење електронских цигарета. У октобру 2023. године повећани су сви износи акциза за 8%, дефинисани нови износи минималних акциза за различите дуванске производе и ревидиран акцизни календар до краја 2025. године. Конкретно, за цигарете је повећан специфични део акциза са 84,25 на 90,99 динара и дефинисана минимална акциза у износу од 202,13 динара по паклици. Даље, најављено је да ће специфични износ акцизе на цигарете од 1. јануара достићи 92,61 динара. Осим тога, на цигарете се плаћа и пропорционални (*ad valorem*) део акцизе у износу од 33% малопродајне цене. С обзиром на то да се цене формирају слободно на тржишту тешко је прецизно проценити могући раст, али је пракса ранијих година да паралелно са растом акциза произвођачи повећавају цене дуванских производа, што упућује на то да се може очекивати и додатни раст укупне акцизе. Дакле, пошто би два повећања акциза требало да буду у кратком року, који би највероватније довели и до додатног раста малопродајних цена цигарета, Министарство финансија је претпоставило да је у наредној години оправдано претпоставити нешто веће смањење потрошње од уобичајеног – предвиђа се пад потрошње од око 6%, док је претходних година природан пад потрошње процењиван на око 3-4% годишње. Иако је тешко прецизно проценити све предстојеће тржишне трендове, изнет буџетски план из тренутне перспективе сматрамо најбољим могућим.

Приходи за остале акцизе коректно су процењени имајући у виду њихове досадашње трендове, као и очекиване ефекте измена акцизне политике. Процењује се да ће приходи од свих осталих акциза (на електричну енергију, алкохолна пића и кафу) у 2024. години износити 48,5 млрд динара, што је повећање од око 11% у односу на очекивану наплату у 2023. У наредној години очекује се раст наплате свих поткатегија акциза пре свега услед раста цена електричне енергије и повећања износа акциза које се прописују за алкохолна пића и кафу. Наиме, акцизе на електричну енергију наплаћују се *ad valorem* тј. у процентуалном износу (7,5%) на вредност потрошње, што значи да је основна детерминанта овог пореза цена електричне енергије и обим потрошње. Буџетски план предвиђа да ће акциза на електричну енергију порасти услед раста цене електричне енергије од новембра 2023. године у износу 8%, чији пуни ефекти ће се видети тек у наредној години. Осим тога акцизе на алкохолна пића и кафу, које се наплаћују у фиксним износима, повећане су почев од октобра 2023. године за 8%, а додатно се очекује индексирација акциза почетком наредне године (повећање у износу који одговара инфлацији у 2023.). Имајући у виду досадашњу реализацију прихода од осталих акциза¹⁶ и очекиване ефекте промена акцизне политике, сматрамо да је изнет план одговарајући и не видимо ризик да наплата одступи од плана.

Пројектовани приходи од царина у основи су у складу са очекиваним трендовима у спољној трговини. Буџетом за наредну годину приходи од царина планирају се у износу од 88 млрд динара, што је повећање за 6% у односу на очекивану реализацију у 2023. годину. Буџетски план прихода од царина Министарство финансија заснива на проценама о кретању увоза, структури увоза и девизном курсу. Пре свега,

привремено осетно надмашила уобичајене нивое, а да ће се након одређеног смањења у 2023. у наредној години наставити тренд раста.

¹⁶ Процењујемо да у 2023. години приходи од акциза на електричну енергију бити наплаћени у износу од 25-26 млрд динара, алкохол око 14,5 млрд динара и на кафу око 3,5 млрд динара, што је заједно око 43,5 колико износи и процена Министарства финансија.

очекује се да ће у наредној години увоз остварити реални раст од 8,4%, док би структура требало да буде слична као у 2023. години. Премда се очекивано кретање девизног курса не наводи експлицитно, по свему судећи неће бити битнијих промена у кратком року. Осим тога, има основа да се очекује да ће раст увозних цена у наредном периоду додатно да успори, пошто се очекује стабилизовање цена, пре свега, у земљама ЕУ одакле и потиче највећи увоз. Дакле, изнете пројекције прихода од царина начелно одговарају очекиваним спољнотрговинским трендовима.

Планирано повећање укупних непореских прихода доминантно се дугује најављеном унапређењу буџетског обухвата. Непорески приходи Републике у 2024. године планирају се у износу од 246,6 млрд динара, што је за око 22 млрд динара више од актуелне процене у 2023. години. Непорески приходи се по својим основним карактеристикама деле у три веће целине – редовни, ванредни и остали приходи индиректних буџетских корисника (видети Табелу 6). У оквиру редовних и ванредних непореских прихода приказују се приходи који су укључени у систем редовног буџетског извештавања, док су у групи *Остали непорески приходи индиректних корисника* издвојени приходи индиректних буџетских корисника који се не евидентирају у оквиру редовних месечних извештаја. За наредну годину планира се додатно унапређење буџетског процеса – средњошколско образовање би требало да буде укључено у систем редовног буџетског праћења, и то се рефлектује на очекиван раст редовних непореских прихода од око 22 млрд динара. План ванредних непореских прихода у обзир узима само структурни (дугорочно одржив) ниво прихода који се са већом извесношћу може одржати и у наредним годинама. Изнет буџетски план сматрамо кредибилним и заснованим на принципима опрезног и одговорног буџетирања.

Знатно повећање редовних непореских прихода методолошке је природе - најављено је укључивање средњошколског образовања у систем редовног буџетског извештавања. Редовни непорески приходи планирају се у износу од готово 172 млрд динара, што представља међугодишњи раст од 27,5 млрд динара. Највећи део овог повећања последица је укључивања прихода (и расхода) средњошколских установа у систем редовног буџетског извештавања. Из буџетског плана по корисницима можемо увидети да су укупних износи непореских прихода установа средњошколског образовања око 22 млрд¹⁷ динара. Укључивање средњих школа би се у Табели 6 видело на ставкама *Приходи од продаје добара и услуга* (око 6 млрд динара) и *Остали ванредни приходи* (око 15 млрд динара). Скрећемо пажњу, да се први пут у план редовних непореских прихода, на ставци *Приходи од продаје добара и услуга*, укључује *Родитељски динар за ваннаставне активности* за средњошколско образовање у износу од 3,6 млрд динара. Процењени износ вишеструко је већи него што је по овом основу наплаћивано у претходим годинама (док није био део буџетског плана), што указује на могућност техничког пропуста. С обзиром на то да је унапређење буџетског извештавања процес који захтева време имамо разумевања да се могу догодити и одређени технички пропусти попут овог. Наредни корак буџетског унапређења био би прецизније пројектовање прихода од родитељског динара, за који има основа да је вишеструко мањи. У сваком случају, у овом тренутку укључивање поменутих прихода важније је од процењивања износа, тим пре што нема утицај на укупан буџетски резултат.¹⁸ На крају,

¹⁷ Овај износ добија се када се на Министарству просвете за одељак за средњошколско образовање саберу сопствени приходи буџетских корисника (2,7 млрд динара), трансфери од других нивоа власти (15,3 млрд динара) и родитељски динар за ваннаставне активности (3,6 млрд динара) .

¹⁸ Чак и да се осетно подбацивање у наплати ових прихода реализује, то неће утицати на дефицит будући да ће подбацивање у истом износу бити регистровано и на расходној страни буџета.

за све остале категорије редовних непореских прихода (разне таксе, накнаде и казне) процењује се међугодишње повећање услед уобичајеног повећања ових дажбина у износу оговара оствареној инфлацији претходне године.

Табела 6. Непорески приходи и примања од продаје нефинансијске имовине према Ребалансу за 2023. и Буџету за 2024. годину (у млрд динара)

	Ребаланс 2023	Буџет 2024	Разлика (Буџет - Ребаланс)
Непорески приходи и примања од продаје нефин. имовине	224,9	246,6	21,7
<i>-редовни непорески</i>	<i>144,4</i>	<i>171,9</i>	<i>27,5</i>
Приходи од имовине	30,3	29,5	-0,8
Таксе	21,9	23,0	1,1
Новчане казне	11,5	14,8	3,3
Приходи од продаје добара и услуга	38,5	44,3	5,8
Примања од продаје нефин. имовине	7,0	7,0	0,0
Остали редовни непорески приходи	35,2	53,3	18,1
<i>- ванредни непорески</i>	<i>38,0</i>	<i>27,0</i>	<i>-11,0</i>
Добит јавних агенција	2,5	2,5	0,0
Део добити јавних предузећа и дивиденде	23,0	12,0	-11,0
Остали ванредни приходи	12,5	12,5	0,0
<i>- остали непорески приходи индиректних корисника</i>	<i>42,5</i>	<i>47,7</i>	<i>5,2</i>
Трансфери између буџ. корисника на разл. нивоу власти	21,6	27,3	5,7
Приходи од продаје добара и услуга	20,8	20,4	-0,4

Извор: Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2023. и Закон о буџету за 2024. годину

Ванредни непорески приходи кредибилно су планирани, а то значи да су узети у обзир само приходи који се могу сматрати структурним (дугорочно одрживим). У ванредне непореске приходе спадају приливи по основу остварене добити јавних предузећа и дивиденди, добит јавних агенција и посебна категорија *Остали ванредни приходи*. За ову групу непореских прихода карактеристично је да су доста волатилни током времена, пошто у већој мери зависе од дискреционих одлука Владе нпр. о расподели добити јавних предузећа и агенција. Буџетом за 2024. годину укупни ванредни непорески приходи очекују се у износу од 27 млрд динара, што је смањење за 11 млрд динара у поређењу са проценом за 2023. годину. Планирано смањење дугује се чињеници да су приходи од пореза на добит и дивиденди у 2023. години били виши од уобичајених, а да се у наредној години, у складу са добром буџетском праксом, планира износ који одговара структурним (дугорочно одрживом) нивоу од око 12 млрд динара. Изнет буџетски план сматрамо реалистичним имајући у виду да су у 2023. години дивиденде од НИС-а биле изузетно високе (приближно 7 млрд динара) и да је Народна банка Србије уплатила око 3 млрд динара, који се највећим делом могу сматрати привременим приходима. Ипак, не искључујемо могућност да се прикупе и нешто виши приходи од планираних, али би њих с обзиром на то да су мање извесни у буџетско извршење требало укључити тек пошто се реализују.

Приходи индиректних корисника планирају се на нивоу од 47,7 млрд динара, што је мало више у односу на тренутну процену за 2023. годину. Током претходних година одређен број индиректних буџетских корисника укључен је систем редовног буџетског извештавања. Тако су међу првима укључени правосудни органи (2016. године), затим индиректни корисници Министарства за културу и информисање и Управе за извршење кривичних санкција (2018), па установе социјалне заштите (2019) и

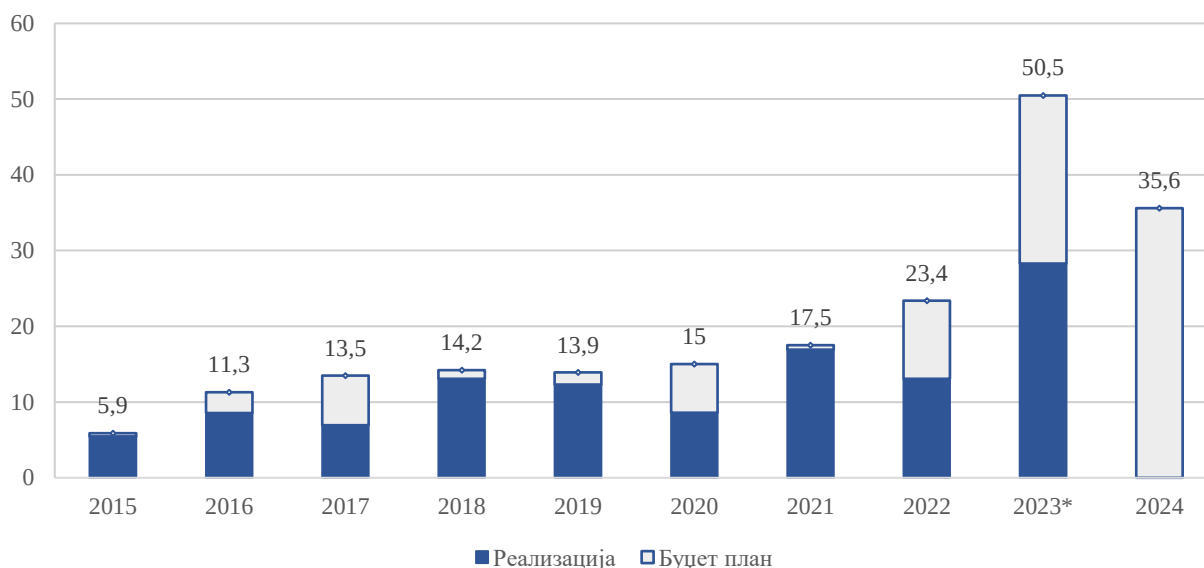
здравствене установе¹⁹ (2023). Сада се, од наредне године, најављује и укључивање прихода и (расхода) установа средњошколског образовања. Дакле, ван система редовног извештавања остају још образовне институције у домену основног и факултетског образовања. Другим речима, о приходима (и расходима) основних школа и факултета није могуће добити информације у оквиру редовног буџетског извештавања током године, већ само у званичном буџетском плану и по истеку године у завршном рачуну. У Предлогу буџета за 2024. годину планирају се приходи индиректних корисника у износу од 47,7 млрд динара, од којих су трансфери између корисника на различитом нивоу власти 27,3 млрд динара, а приходи од продаје добара и услуга готово 20,4 млрд динара. Досадашња пракса показује да су планови индиректних буџетске кориснике често бивали осетно потцењени. Конкретно, у периоду 2013-2018 разлике између планова и стварне реализације су биле највеће – подаци Завршних рачуна показивали су да је ниво прикупљених средстава био око 60 млрд динара, док су планови у просеку износили око 35 млрд динара. У 2019-2021. године ове разлике су се нешто смањиле планови су били око 40 млрд динара, а реализација на нивоу од око 50 млрд динара. Међутим, последњи подаци из Завршног рачуна за 2022. годину показују поново знатно одступање - план 43,6 млрд динара, док је реализација била 62,5 млрд динара, тј. за скоро 20 млрд динара виша. Премда је тешко прецизно проценити колико је приказан план за индиректне буџетске кориснике реалистичан, не искључујемо могућност да буде опет неког пробијања у реализацији, али би оно вероватно било мање у односу на претходну годину с обзиром на то да је укључено средњошколско образовање у систем редовног извештавања.

У 2024. години на располагању осетни износи донација, уз испуњење одређених предуслова (нпр. завршетак пројектне документације), а пракса претходних година показује да постоје проблеми у њиховом повлачењу. Буџетом за наредну годину планирају се донације у износу од 35,6 млрд динара, што је осетно мање од ревидиране процене за 2023. годину (46,6 млрд динара), али и даље знатно изнад вишегодишњег просека њихове реализације – у периоду 2018-2022. године повлачено је у просеку 13 млрд динара (Графикон 7). Подсећамо да је иницијални буџетски план донација у претходној години износио 50,5 млрд динара, првенствено услед великих очекиваних донација Министарству енергетике и рударстава од ЕУ (износ од 22 млрд динара) ради ублажавања последица енергетске кризе и за изградњу гасног интерконектора Србија-Бугарска, као и Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (износ око 10 млрд динара). За 2024. годину предвиђа се осетно нижи износ донација Министарству енергетике (3 млрд динара) за гасни интерконектор, док је за Министарство саобраћаја предвиђено да прилив донација остане висок 11,2 млрд – на име донација међународних организација за инфраструктурне пројекте од значаја за Србију (7,8 млрд динара) и по основу ИПА2015 пројекта (3,2 млрд динара). Издашнице донације очекују се још за Министарство пољопривреде (око 5,5 млрд динара из ИПАРД програма), Министарство заштите животне средине (4,3 млрд динара) и Министарство информисања и телекомуникације (3,6 млрд динара). Међутим, важно је имати у виду да је претходних година повлачење донација углавном било осетно спорије од планираног – просек је око 75% иницијалног буџетског плана (Графикон 7). Потенцијални разлози за споро повлачења расположив финансијских средстава могу бити мањак људских капацитета у стручним службама, недовољно добро припремљене пројектно-техничке документације и слично. Стога би у циљу повлачења свих планираних средстава у 2024.

¹⁹ Укључивање здравствених установа у систем редовног извештавања не види се директно у републички буџет, већ се види као део РФЗО-а, а то значи на нивоу опште државе.

године посебну пажњу требало посветити административним и оперативним активностима.

Графикон 7. Планови донација иницијалним буџетским планом и реализација (у млрд дин)



Извор: Министарство финансија, закони о буџету и извештај о наплати републичких прихода

*за 2023. годину приказан је прилив донација у периоду јануар-септембар.

Оквир 1: *Осврт на макроекономске претпоставке које су коришћене за израду буџета*²⁰

Буџет је израђен уз претпоставку да ће се у 2024. остварити раст БДП-а од 3,5% што оцењујемо као исувише оптимистичну прогнозу. Бројни ризици који већ неколико година оптерећују глобалну привреду још увек су актуелни, због чега су све прогнозе макроекономских кретања у Србији и даље прилично неизвесне. Међутим, упркос томе што се тренутно ниједан исход не може искључити, сматрамо да је мало вероватно да ће у 2024. доћи до снажног опоравка привреде какав Влада предвиђа. Наиме, раст БДП-а у првој половини текуће године износио је скромних 1,3%, при чему је и овај резултат делом последица повољних једнократних чинилаца попут опоравка пољопривредне производње након суше (раст у односу на прошлу годину од око 10%) и производње електричне енергије (услед поређења с ниском базом из 2022. и добре хидролошке ситуације због које је производња у хидроелектранама скочила за близу 50%). Поред ових сектора, убрзању раста БДП-а у другом тромесечју допринео је неочекивано висок међугодишњи раст грађевинарства од око 15%, за који се у актуелним околностима (високе каматне стопе, слаба привредна и инвестициона активност у окружењу и ЕУ) не може поуздано рећи да је одржив. С обзиром на то да је остатак привреде збирно практично у стагнацији процењујемо да је повратак Србије на преткризне стопе раста у наредних неколико квартала тешко достижан циљ – што прогнозиран раст БДП од 3,5% заправо имплицитно подразумева. Имајући у виду чињеницу да ће 2024. по свему судећи бити још једна година успореног раста глобалне привреде, сматрамо да је требало опрезније прогнозировать стопу раста БДП-а у следећој години, на нивоу 2,5-3%. Слична очекивања за српску привреду недавно су изнеле и

²⁰ За детаљнију оцену макроекономских претпоставки које је Влада користила за израду буџета и Фискалне стратегије видети недавни извештај Фискалног савета: „Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину“.

релевантне међународне институције (ММФ, Светска банка), које прогнозирају раст БДП-а од 3% у следећој години.

Предвиђена структура раста БДП у 2024. по изворима такође не изгледа сасвим уверљиво. Посматрано с производне стране, стопа раста БДП-а од 3,5% у 2024. изгледа као превише амбициозан циљ због тога што повољнија привредна кретања у досадашњем делу текуће године још увек нису широко распрострањена – већ су резултат снажног раста производње у мањем броју сектора који је делом привременог карактера. Па агрегатима употребе БДП-а, предвиђени раст би требало да почива на реалном расту потрошње (приватне и државне) и инвестиција, док се очекује негативан допринос нето извоза стопа раста БДП-а. Сматрамо да је под највећим знаком питања прогнозирани раст инвестиција од 5,2% у следећој години, тј. да се то веома лако може показати као превише оптимистична прогноза због снажног раста каматних стопа на финансијском тржишту и слабих изгледа за раст у већем делу Европе. Додатни аргумент који поткрепљује ову тврдњу је то што би овај пораст требало да почива на снажнијој инвестиционој активности приватног сектора упркос израженим глобалним ризицима, будући да је предвиђен пад јавних инвестиција у реалном износу. Процењујемо да је и прогноза раста личне потрошње за 4,3% у 2024. оптимистична – због још увек неизвесног кретања инфлације у наредним месецима сматрамо да је процењена стопа раста могла да буде конзервативнија за 0,5-1 п.п. Предуслов за остварење Владине прогнозе је снажно успоравање инфлације крајем ове и почетком следеће године (што би донекле очувало реалну вредност извора из којих се финансира потрошња – плате, пензије, кредити и др), што је према нашем мишљењу доста неизвесно.

Инфлација би требало да остане на опадајућем тренду у 2024. години, али на нешто вишем нивоу него што је то предвиђено у буџету. Раст потрошачких цена у Србији достигао је максимум у марту 2023. (преко 16%) и од тада бележимо постепено успоравање инфлације – до септембарских 10,2%. Постоји више домаћих и међународних чинилаца који указују на то да ће инфлација наставити да успорава у наредним месецима, што је Влада и предвидела: пад инфлације на око 8% до краја ове године, док би просечна инфлација у 2024. требало да износи 4,9%. Међутим, наше анализе показују да је ова прогноза проблематична из два разлога. *Прво*, у последњих неколико месеци 2023. ступа на снагу неколико мера које би могле осетно да ублаже досадашњи тренд успоравања инфлације (нарочито у новембру и децембру). То се првенствено односи на: повећање готово свих акциза за 8% од октобра, новембарско поскупљење електричне енергије за 8% и гаса за 10%, али и на снажне расходне мере које 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, процењујемо да би Србија ову годину лако могла да заврши са инфлацијом од око 9%, што значи да је Влада вероватно потценила почетни ниво приликом прогнозирања просечне инфлације у 2024. *Друго*, постоји више разлога због којих се предвиђено успоравање инфлације у првих неколико месеци 2024. чини као превише амбициозно. Један од највећих ризика из међународног окружења је неизвесност у погледу кретања цене нафте, која је тренутно блиска прошлогодишњем нивоу али с тенденцијом раста. Од домаћих инфлаторних чинилаца издвајамо најављено враћање политике редовног усклађивања акциза у јануару након двогодишње паузе. Због свега наведеног сматрамо да је при изради буџета требало планирати нешто вишу просечну инфлацију у 2024. години, на нивоу 5,5-6%.

Оптимистичне макроекономске прогнозе у збиру не би требало битно да утичу на остварење планираних прихода и расхода буџета у 2024. Упркос томе што смо прогнозе раста БДП-а и инфлације у 2024. оценили као оптимистичне, изнете

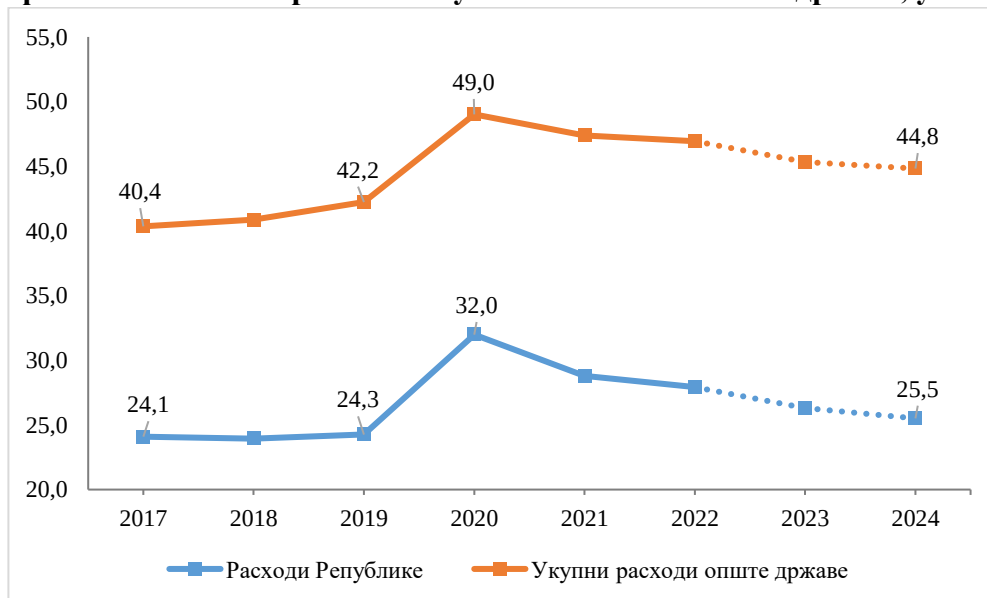
макроекономске пројекције највероватније неће имати велики утицај на фискални резултат. Наиме, ефекти нешто ниже стопе раста БДП-а и више просечне инфлације на фискална кретања у 2024. угрубо се међусобно потиру. Илустроваћемо то на примеру прихода од пореза на додату вредност: нешто мањи реални раст приватне потрошње утицао би на пад наплаћеног износа ПДВ-а у односу на план, али ће тај пад највероватније у целости бити надокнађен услед већег раста потрошачких цена.

4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

4.1. Општа оцена

Буџетом за 2024. годину предвиђен је умерени раст републичке потрошње који води постепеном напуштању експанзивне фискалне политике. Протекле четири године биле су турбулентне за јавне финансије Србије, а посебно изражене биле су промене на расходној страни буџета. Укупни расходи у пандемијској 2020. години експлодирани су до историјски незабележеног нивоа (Графикон 8), након чега су почели да опадају али изузетно споро. Разлог за то што се обим јавне потрошње, релативно посматрано, није вратио на преткризни ниво након проласка непосредне опасности од здравствене кризе лежи у томе што је Влада на шокове који су се надовезали на пандемију – рат у Украјини, глобална инфлација, енергетска криза – реаговала углавном неселективним и скупим мерама о чему је Фискални савет већ више пута писао. Предлогом буџета за 2024. пројектује се умерени раст јавних расхода, што је сигнал да ће Влада постепено да смањује фискалну експанзију, што је добар правац кретања. Конкретно, републички расходи пројектују се на нивоу од 2.237,9 млрд динара, што значи међугодишњи раст за 5% у односу на износ из 2023. предвиђен септембарским ребалансом. Ово повећање обима потрошње Републике може се окарактерисати као умерено из најмање два разлога. Прво, једнако је просечној стопи инфлације коју Влада очекује у наредној години (4,9%), што значи да је у плану да републичка потрошња у 2024. остане реално непромењена. Друго, мање је од предвиђене номиналне стопе раста бруто домаћег производа (8,3%), што значи да ће у 2024. доћи до смањења удела јавне потрошње у БДП-у. Важно је напоменути да предлогом буџета за 2024. нису предвиђене нове једнократне и неселективне мере помоћи становништву (младима, пензионерима, бонусе запосленима у јавном сектору и сл), што ће бити кључни предуслов за остварење пројектованог нивоа буџетских расхода у наредној години.

Графикон 8. Јавна потрошња Републике и читаве опште државе, у % БДП-а



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу јавно доступних података за Републику (извршење 2017-2022. завршни рачуни; за 2023. годину септембарски ребаланс; за 2024. Предлог закона о буџету) и општу државу (за 2017-2022. подаци МФИН о извршењу, за 2023. и 2024. Ревидирана фискална стратегија 2024-26)

Два материјално најиздашнија нова трошка у 2024. години јесу повећање пензија и плата у јавном сектору. Издаци за пензије и плате у јавном сектору су два појединачно највећа буџетска расхода. На њих у збиру отпада скоро 50% укупних издатака опште државе, услед чега је пажљиво управљање њима од фундаменталне важности за одрживост јавних финансија Србије. Буџетом за 2024. годину предвиђа се пораст обе ове расходне категорије. Када је реч о расходима за запослене у јавном сектору, за 2024. је предвиђено линеарно повећање плата од 10% свим запосленима у државом сектору, што ће, заједно са утицајем неколико других фактора (проширивање обухвата буџета на средње школе, веће запошљавање у војсци), довести до пораста *масе зарада од скоро 59 млрд динара у односу на план из ребаланса 2023. године*. Када анализу проширимо на читаву општу државу, планови предвиђају да расходи за запослене у 2024. порасту на 10% БДП-а, што је нешто испод дозвољеног лимита од 10,2% БДП-а прописаног фискалним правилима. Ипак, проблеми неуједначеног вредновања послова у јавном сектору и изражене компресије зарада, као и неадекватног управљања бројем запослених остају нерешени и преносе се у наредну годину, што не треба занемарити. Код управљања расходима за пензије, с друге стране, фискално правило прекршено је већ током 2023. године ванредном индексацијом од 5,5% од октобра о чему смо већ писали. Сада на то треба додати законску индексацију од 14,8% која ступа на снагу од 1. јануара, након које би укупна државна издвајања за пензије према плану требало да достигну 10,6% БДП-а у 2024. години. Део овог трошка тек посредно се може видети у Закону о буџету и то на *републичким трансферима ПИО фонду који у збиру расту за 78 млрд динара*. Ефекат ових мера на повећање расхода Републике ублажиће смањење планиране подршке за јавна енергетска предузећа, јер *нето позајмице падају за 31 млрд динара*. Због свега поменутог, нето ефекат прираста расхода у 2024. у односу на 2023. годину (план из ребаланса) износи 106 млрд динара.

Нема непосредних ризика да укупни расходи пробију лимит из Предлога буџета за 2024. годину, а могуће су чак и одређене уштеде. Укупан лимит републичке потрошње опрезно је одмерен и у овом тренутку, узимајући у обзир информације из предложеног буџета и пратећих аката, не видимо непосредни ризик да он буде пробијен. У фискални оквир за 2024. укључени су трошкови највећег дела постојећих и планираних политика, а наше анализе показују да је укупан лимит расхода постављен чак и нешто шире него што трендови показују да би могло да се изврши. Другим речима, у буџету за 2024. заправо је остављена одређена резерва за трошење која можда остане неутрошена у случају да не буде непредвиђених околности. Тешко је у овом тренутку изнети поуздану процену величине потенцијалних уштеда, премда наше рачунице показују да би оне могле да износе најмање 100-150 млн евра, под претпоставком да нема екстерних шокова великих размера и да Влада неће доносити нове ад хок мере помоћи различитим групама становништва. Једини прихватљив разлог да буџетска потрошња пробије план је уколико се већа него првобитно пројектована средства издвајају за циљана улагања у области у којима су најпотребнија – за веће инвестиције у области животне средине и комуналне инфраструктуре, већа улагања у здравство и образовање, таргетиране мере социјалне помоћи и сл. – што Фискални савет годинама уназад предлаже.

Структура расхода ће готово извесно да одступи од буџетом предвиђене, што је пракса која се понавља из године у годину. Када се са агрегатних бројки спустимо на појединачне расходне ставке, пројекције постају мање кредибилне. Већ сада, наиме, могу изоловати расходи који ће вероватно да пробију план, али и они на којима би потрошња могла да буде мања од предвиђене. *Потрошња би могла да буде већа од планиране*, пре свега, на субвенцијама за путарска предузећа за око 10 млрд динара, имајући у виду да су и овим буџетом без објашњења пројектовани на осетно нижем нивоу од структурног који се у извршењу бележи већ четири године. Уз то, уочавамо да ће и

издвајања за социјалну заштиту готово извесно да пробију план, за 5-10 млрд динара, будући да актуелне пројекције показују да нису на адекватан начин узети у обзир ефекти раније усвојених мера у домену родитељског додатка за треће и четврто дете и др. На крају, постоји ризик да је и буџет за субвенције у пољопривреди преузак за исплату свих обавеза које доспевају у 2024. години, а евентуално пробијање плана могло би да премаше 5 млрд динара. Номинални износи субвенција за пољопривреднике у оквиру програма директних подстицаја остају исти као што су били током 2023. године, а број корисника примања по хектару ће порасти имајући у виду да је Влада подигла праг за конкурсисање за субвенције са 20 хектара на 100 хектара – па се смањење укупних издвајања за директна давања од преко 4 млрд динара чини тешко остваривим. Могуће је, заправо, да Влада посредно планира смањење на неким другим аграрним подстицајима (назире се да је, између осталог, у плану смањење издвајања за рурални развој што сматрамо да није позиција на којој би требало правити уштеде) како би се осигурало уклапање у буџетски лимит, премда о структури аграрних субвенција нема готово ни речи у предложеном буџету. С друге стране, има позиција у оквиру којих би *извршење могло да буде мање од буџетом предвиђеног*. На првом месту то су издвајања за камате, где је буџет за око 15 млрд шири него што би стварна потрошња са овог конта могла да износи. Конзервативно су буџетирани и расходи за робу и услуге (уштеде 5-10 млрд динара), трансфери ООСО (уштеде од око 15 млрд динара) па и остали текући расходи (уштеде око 5 млрд динара). На крају, и издаци за нето буџетске позајмице, где убедљиво највећи део отпада на кредите јавним енергетским предузећима, могли би да буду мањи од плана (најмање пар милијарди динара, можда чак и више), будући да су ценовни паритети са којима послују ЕПС и Србијагас данас много повољнији него што је то био случај до пре годину дана. Изнете оцене кредибилитета пројекција треба узети као индикативне због велике информационе ограничености, премда је извесно да, у одсуству већих потреса, позитивни ризици (мања реализација укупних расхода од плана) тренутно преовлађују у односу на негативне.

Јавне инвестиције у 2024. остају високе, а сенку на ову, у начелу добру тенденцију, баца то што недостаци у њиховој структури нису адекватно адресирани. Капитални расходи опште државе ће у 2024. години износити 6,9% БДП-а што јесте мање од нивоа који се очекује у 2023. (7,4% БДП-а), али је и даље довољно високо за земљу с релативно неразвијеном инфраструктуром као што је Србија. Посматрано по појединачним областима, кључни допринос овом паду потиче од смањења републичких улагања у безбедносни сектор (преко 0,3% БДП-а), док се преостали износ умањења (0,2% БДП-а) пројектује у оквиру других нивоа власти, тј. локала, фондова ООСО за здравственим установама и јавних путарских предузећа. Републичка јавна улагања у друге важне области остају незнатно промењена. Тако, рецимо, инвестиције у области саобраћаја остају на високим 2,5% БДП-а, здравства остају на солидних 0,4-0,5% БДП-а (са капиталним трансферима Републике и АПВ и улагањима из сопствених прихода здравствених установа), док и ове године преко потребна улагања Републике у заштиту животне средине и образовну инфраструктуру остају недовољна (0,3% БДП-а и 0,2% БДП-а, респективно), осетно испод потребног нивоа. Још једна крупна промена на коју указујемо тиче се снажног раста издвајања за међународну изложбу ЕКСПО 2027. Ова инвестиција ће у 2024. према актуелним плановима коштати 0,4% БДП-а са Националним стадионом, што је практично удвостручење у односу на ниво пројектован за 2023. у ребалансу (0,2% БДП). Тај износ је висок, апсолутно и релативно посматрано, што најбоље илуструје податак да је за 2024. планиран на нивоу већем и од инвестиција Републике у заштиту животне средине и од инвестиција у области образовања (основно, средње, високо). Фискални савет није става да би од овог пројекта требало одустати већ да би га – као и све друге пројекте који се

спроводе по посебним процедурама – требало реализовати уз висок степен транспарентности и укључивање јавности (шире и стручне), како би у складу са принципима одговорног фискалног управљања, документовали трошкови и користи који се од њих очекују. Детаљну анализу државних инвестиција у 2024, заједно са оценом регулаторног оквира у овој области, изнели смо у Поглављу 5.

4.2. Детаљнија анализа расхода

Предвиђено је да буџетска потрошња у 2024. порасте на скоро 2.238 млрд динара. Буџет за 2024. предлаже се Скупштини месец дана након што је усвојен ребаланс за 2023. годину. Овим актом укупни буџетски издаци пројектују се на нивоу од 2.238 млрд динара у наредној години, 5% већем у односу на износ из ребаланса 2023. године (пораст од преко 106 млрд динара, Табела 7). Септембарски ребаланс последњи је формални ревидирани план буџетске потрошње за 2023, услед чега га користимо као основ за анализу промена које ће се догодити у 2024. години. Треба, ипак, имати у виду да су, свега неколико дана након што је Скупштина усвојила овогодишњи ребаланс, највиши државни званичници најавили нову једнократну помоћ пензионерима од по 20.000 динара која њиме уопште није била предвиђена, услед чега се ни он не може сматрати потпуно веродостојним планом трошења за текућу годину. Укупан трошак ове мере процењујемо на око 33 млрд динара, што је износ за који би требало увећати лимит расхода из ребаланса 2023. године. Када извршимо ову корекцију, долазимо до закључка да је у плану да буџетски издаци порасту са 2.164 млрд из 2023. на поменутих 2.238 млрд у 2024. години, тј. за око 73 млрд динара.

Табела 7. Расходи у буџету за 2024. и промене у односу на ребаланс 2023. године, у млрд РСД

	Ребаланс 2023	Предлог буџета 2024	Разлика	Образложење
УКУПНИ РАСХОДИ	2.131,4	2.237,8	106,4	
1. Текући расходи	1.579,1	1.696,0		
1.1. Расходи за запослене	416,8	475,6	58,9	Повећање плата 10%, укључивање средњих школа, пореско растерећење, раст броја запослених (војска)
1.2. Роба и услуге	182,4	210,0	27,6	Укључивање средњих школа у систем извршења буџета
1.3. Камате	148,8	183,6	34,8	Раст трошкова задуживања
1.4. Субвенције	226,1	184,5	-41,6	
Наука	3,0	3,6	0,6	
Енергетика	23,4	9,1	-14,3	Завршетак програма финансираног ЕУ донацијама, пад енергетски заштићеног купца
Заштита животне средине	4,5	4,4	-0,1	
Ваздушни саобраћај	0,7	0,6	-0,1	
Привреда	24,8	26,4	1,6	ЕКСПО 2027, привлачење инвестиција
Пољопривреда	100,8	88,1	-12,7	Пад директних подстицаја и руралног развоја
Железнички саобраћај	25,1	24,6	-0,5	
Друмски саобраћај	31,5	19,8	-11,7	Смањење расхода за одржавање мреже путева
Туризам	2,1	1,3	-0,8	

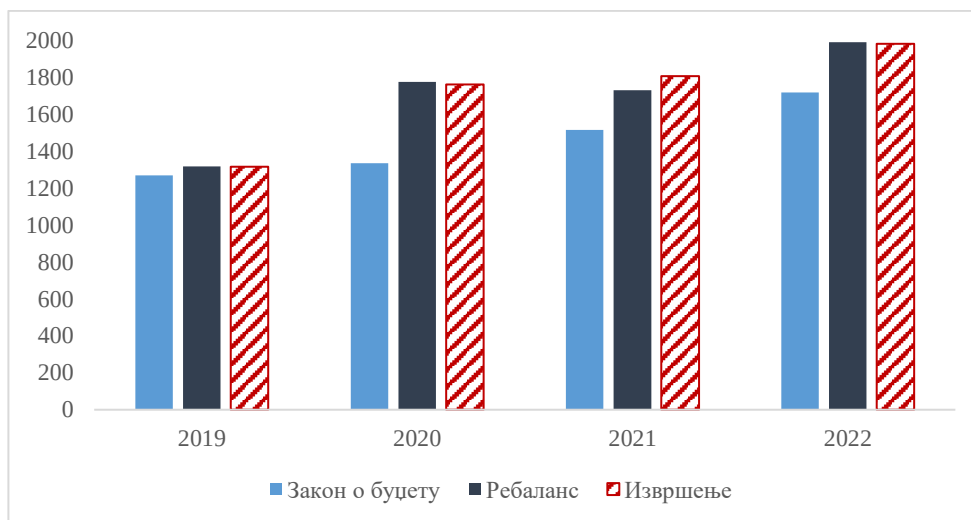
Култура	1,8	2,3	0,5	
Остало	8,4	4,4	-4,0	Излазе из буџета ковид гарантне шеме...
1.5. Донације страним владама	0,4	0,0	-0,4	
1.6. Дотације међународним орг.	11,1	9,9	-1,3	
1.7. Трансфери осталим нивоима	112,8	108,0	-4,7	
1.8. Дотације ООСО	264,9	314,5	49,6	
ПИО	160,4	237,9	77,5	Повећање пензија 14,8% од 1. јануара након ванредне индексације из октобра 2023. године
НСЗ	4,4	3,6	-0,8	
РФЗО	89,9	64,6	-25,3	Смањење ванредних набавки у здравству
СОВО	0,4	0,4	0,0	
Остало	9,8	8,0	-1,8	
1.9. Остале дотације и трансфери	5,0	3,3	-1,7	
1.10. Социјални трансфери	154,1	156,7	2,5	
Дечија заштита	91,3	92,8	1,5	
Борачко-инвалидска заштита	19,0	19,0	0,0	
Социјална заштита	35,4	36,3	0,9	
Транзициони фонд	0,3	0,2	-0,1	
Ученички стандард	1,0	1,0	0,0	
Студентски стандард	1,6	1,5	-0,1	
Стипендије за младе таленте	1,0	1,0	0,0	
Спортске стипендије...	1,7	1,6	-0,2	
Избегла и расељена лица	0,8	0,7	-0,1	
Остала соц. заштита	2,3	2,7	0,5	
1.11. Остали текући расходи	56,8	49,9	-6,9	Завршетак једнократних давања (10.000 младима)...
2. Капитални расходи	452,3	467,5	15,2	Смањење улагања у наоружање и војну опрему, расту улагања у ЕКСПО 2027 и др
3. Активирани гаранције	24,5	29,5	5,0	
4. Нето буџетске позајмице	75,5	44,8	-30,7	Стабилизација пословања јавних енергетских предузећа

Извор: Обрачун и анализа Фискалног савета на бази буџетских података

Нема већих ризика да расходи пробију план (могуће су чак и одређене уштеде), премда је готово извесно да ће њихова структура осетно да одступи од планиране. Доношење мера „у ходу“, изван званичних буџетских и сродних аката (ребаланс, фискална стратегија), усталило се као лоша пракса у вођењу економске политике, а промене које се на овај начин догађају постале су толико честе да су почеле да ограничавају могућност процене кредибилитета чак и краткорочних пројекција буџетских расхода. Буџет, заправо, већ неко време не представља чврсто сидро за вођење фискалне политике јер номинално извршење расхода на крају године по правилу буде веће од лимита који се постави Законом о буџету. Конкретно, у периоду 2019-2022. реализација је у просеку била за око 17% (преко 255 млрд динара) већа од буџетског плана (Графикон 9), а чак и када се из узорка искључи пандемијска 2020. пробијање остаје релативно велико (скоро 12%, тј. око 200 млрд динара) – уз још осетнија одступања у структури. Због тога је и сада тешко дати поуздану оцену плана трошења за 2024. годину иако се укупан лимит у овом моменту чини остваривим. Заправо, могуће су и одређене уштеде, реда величине 100-150 млн евра, али само под условом се Влада овога

пута суздржи од увођења нових ад хок мера које нису планиране у буџету. Структура расхода ће, извесно, драстично да одступи од плана – субвенције за путеве, субвенције за пољопривреду и расходи за социјалну помоћ могли би да пробију план (за нешто више до 200 млн евра у збиру), али су с друге стране расходи за камате, набавку робе и услуга, трансфере фондовима ООСО и остале текуће расходе пребуџетирани (за најмање 300 млн евра у збиру).

Графикон 9. Поређење јавних расхода на крају године и плана предвиђеног Закон о буџету, у млрд динара



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу јавно доступних података

У наставку детаљније анализирамо најважније промене на буџетским расходима.

Расходи за запослене снажно расту у односу на 2023. годину, што је највећим делом резултат повећања плата у јавном сектору. Маса зарада републичког нивоа власти планирана је у складу са чланом 9. Закона о буџету за 2024. годину, којим је предвиђено да ће свим запосленима код корисника буџетских средстава плате бити повећане за 10% почев од плате за јануар 2024. године. Сумарно посматрано, ова мера доводи до међугодишњег раста масе зарада на Републици за око 10%, премда је предложеним буџетом предвиђено да укупан фонд плата порасте нешто значајније – за око 14% у односу на ниво из ребаланса 2023. године. Дакле, индексација плата јесте највећи али не и једини чинилац који ће утицати на укупна издвајања за запослене у 2024. години. Два су кључна чиниоца којима може бити објашњена поменута разлика. Прво, у 2024. долази до унапређења обухвата корисника системом извршења буџета, што се огледа у укључивању сопствених прихода средњих школа и њима финансираних расхода у систем редовног праћења буџета и извештавања. Део плата које средње школе финансирају из сопствених прихода до недавно се у буџетским расходима видео на конту трансфера осталим нивоима власти, док ће, почев од 1. јануара 2024. године, ови расходи да се приказују у оквиру расхода за запослене – где им је суштински и место. Друго, код неколико буџетских корисника остављен је ограничен простор за додатно запошљавање, што се превасходно види на раздели Министарства одбране и у сагласности је са скорашњим конкурсима за пријем нових радника у различите јединце војске Србије.

На нивоу опште државе, укупна издвајања за запослене у 2024. години износиће 10% БДП-а, што је у складу са фискалним правилима. У анализу кретања трошкова зарада потребно је, осим Републике, укључити и друге нивое власти који са њом чине сектор опште државе. То су локалне самоуправе, АПВ, фондови обавезног социјалног осигурања, здравствене установе и јавна путарска предузећа. Из буџета

имплицитно следи, а детаљнији подаци из Фискалне стратегије то потврђују, да ће заправо свим осталим нивоима власти – баш као и Републици – плате бити индексиране за 10% у 2024. години. Тако се укупан бруто-2 фонд плата читаве опште државе у 2024. пење на 878 млрд динара, што је еквивалентно износу од 10% БДП-а. Оцењујемо да је ово прихватљива динамика имајући у виду да се ради о нивоу дугорочно одрживом за привреду каква је Србија, и што је још важније, налази се унутар лимита предвиђеног фискалним правилима из 2022. године (10,2% БДП-а).

Иако су укупни трошкови за запослене пројектовани на прихватљивом нивоу, систем зарада у државном сектору и даље је далеко од уређеног. Уместо јединствене регулативе која се најављивала још од 2014. године, систем плата у јавном сектору и даље почива на низу неусклађених прописа који генеришу различите међусекторске и унутарсекторске диспаритете у зарадама који се не могу оправдати разликама у сложености послова. Постоји, наиме, преко четрдесет различитих основица које осетно варирају у износима (однос између најниже и највише је готово 1:15), преко 500 коефицијената и још најмање стотину додатних увећања коефицијената. Један од фундаменталних недостатака које је изнедрио овакав систем је то што *исти посао није једнако плаћен у свим деловима државног сектора*. На пример, државни службеник у МУП-у на пословима рачуноводства у старту има 13% већу основну нето зараду од (упоредивог) државног службеника у Министарству пољопривреде на пословима рачуноводства. Друга крупна мањкавост актуелног система је то што су *важни и најсложенији послови недовољно плаћени (компресија плата)*, па велики број министарстава и јавних служби има проблем да дугорочно задржи потребан број стручних радника. Примера ради, однос најниже и највише основне плате у државно-службеничком систему у 2024. години биће смањен на 1:5,5 јер минимална плата расте брже од индексације зарада у јавном сектору, док је овај још ужи у јавним службама (просвета, здравство, социјална заштита) где ће износити нешто више од 1:4,2 када укључимо додатке за руковођење. Оба ова распона осетно су ужа него што је предвиђено кровним Законом о систему плата из 2016. године (1:7,5), а диспаритет је још неповољнији у односу на распон за који су наше упоредне анализе²¹ показале да је најприкладнији за Србију. Притом, треба имати у виду да зараде на горњим крајевима изнетих распона прима свега неколицина људи на руководећим позицијама, што значи да плата највећег броја запослених у овим системима заправо мора да се „угура“ у још ужи интервал (нпр. у здравству, када искључимо плате директора, распон пада на свега 1:3,2²²). У таквим условима, врло је тешко мотивисати запослене да дугорочно остану у јавном сектору и у оквиру њега планирају свој каријерни развој, тим пре што приватни сектор за упоредиве позиције већ годинама уназад нуди далеко конкурентнију зараду.

Постоји потреба, а уз одређену модификацију и оперативна могућност, да се већ током 2024. почне са отклањањем неких диспаритета у постојећем систему зарада – уједначавање плата на истим занимањима. Постепено се приводи крају израда централизоване базе запослених у државном сектору и њихових примања под називом ИСКРА. До данас су у систем укључени сви директни и индиректни корисници републичког буџета (јавна администрација, основно и средње образовање, установе културе и социјалне заштите), а према најавама из Министарства финансија с краја

²¹ Фискални савет је још 2016. године објавио опсежну студију посвећену анализи система плата у јавном сектору Србије. Наш предлог био је да се уведу јединствена матрица и једна основица за читаву општу државу – основица да буде једнака минималној заради, а да однос између највише и најниже основне нето плате буде 1:12 укључујући и функционере.

²² Однос основне нето плате за најсложенији и најплаћенији лекарски посао – послови које обављају субспецијалисти, примаријуси или специјалисти магистри и законом гарантоване минималне зараде у 2024. години.

прошле године²³ до краја 2023. укључиће се здравствене установе и локалне самоуправе. То значи да ће већ у првим месецима наредне године Влада имати врло прецизан увид у примања највећег дела запослених у сектору државе, што никада до сада није био случај. Ван система остаће безбедносне службе (војска, полиција, БИА) и установе високог образовања, што јесте дерогирање иницијалних принципа с којима се ушло у ову реформу давне 2013. године, али је несумњиво велики напредак у односу на досадашње стање. Уколико је снажно опредељење Владе да безбедносне службе због специфичности посла остану ван система, предлажемо да тако и остане али уз једну важну модификацију – да у ИСКРУ уђу неуниформисана лица из Министарства одбране и унутрашњих послова, тј. државни службеници и намештеници који обављају суштински исте (или врло сличне) административне послове као њихове колеге у другим ресорима. Овакву једну евиденцију, потом, требало би искористити за исправљање деформитета у постојећем систему вредновања рада у државном сектору. На првом месту, било би од велике користи да се издвоје сва генеричка занимања широм државног сектора, тј. сви они послови који су готово исти без обзира на организацију у којој запослени ради (правник, рачуновођа) и да се њихове зараде напокон изједначе, почев од 2025. године. Након тога, могло би се, корак по корак, ићи ка уклањању технички захтевнијих неравнотежа, тј. међусекторских и унутарсекторских диспаритета. Потреба за реформом система плата у јавном сектору не само да није престала (иако нема више притиска да се на овој позицији остварују фискалне уштеде) иако је држава одустала од реформе платних разреда најављене 2013. године, већ је само порасла, имајући у виду дефицит кадрова на важним позицијама у држави, али и неповољне демографске трендове.

Друга наша препорука је да агрегирани подаци из централне евиденције броја запослених буду јавно доступни и да се редовно ажурирају. То не би био преседан будући да су све до средине 2015. неке варијанте оваквог једног регистра, додуше у непотпуној форми, постојале и биле су редовно објављиване. Регистар запослених требало би да буде јавно доступан, али уз секторску агрегацију како би се спречило „цурење“ осетљивих личних података. Наиме, сасвим је довољно да се у јавно доступној евиденцији на месечном нивоу исказују збирови броја запослених по секторима (и различитим облицима ангажовања) – просвета, здравство, администрација и др, заједно са сумом примања по различитим основама (да би се јасно видело колики удео у примањима има основна зарада, а колики додаци за дежурства, минути рад и сл). Транспарентно приказивање броја запослених и њихових примања по узору на неке развијеније земље (Словенија) заправо је кључно како би посланици у Скупштини али и шира јавност на конкретним примерима видели све нерационалности и нелогичности постојећег система, а то је уједно и предуслов да се оне исправе.

Запошљавање у јавном сектору ће и у 2024. почивати на ригидном централизованом систему, што ограничава могућност буџетских корисника да ангажују број и структуру радника у складу са потребама. Проблем који додатно отежава ангажовање потребног броја и структуре радника у државном сектору је то што је и даље на снази забрана запошљавања. Изменама Закона о буџетском систему које се предлажу Скупштини заједно са буџетом за 2024. годину предвиђа се да ће ова мера остати на снази све до краја 2026. године, иако је овај механизам требало да буде укинут још 2015. Прелазак са овог изнуђеног (антикризног) механизма уведеног крајем 2013. није се догодио до данашњег дана упркос бројним најавама, зато што држава није успела да спроведе реформски процес који је требало да створи оперативне предуслове да се то безбедно уради. Нису, наиме, урађене квалитетне секторске студије, такозване функционалне анализе кључних државних система (здравство, просвета, администрација

²³ <https://www.mfin.gov.rs/sr/aktivnosti-1/mali-impresivni-rezultati-srbije-u-digitalizaciji-dravne-uprave-1>

и др) услед чега систематизације и кадровски планови уопште нису ревидирани у складу са друштвено-економским потребама. Једина промена која се у међувремену догодила јесте то што је забрана запошљавања ублажена у односу на првобитну верзију; наиме, и даље се тражи дозвола Владине Комисије за запошљавање нових радника, али тек када број новозапослених прети да буде већи од 70% броја људи који је напустио службу (иницијално, механизам је предвиђао да се дозвола Комисије тражи за свако додатно ангажовање, с тим да је било дозвољено да нови радник се запосли тек када њих пет напусти јавни сектор). Тачно је да је забрана запошљавања значајно допринела остваривању трајних фискалних уштеда у периоду фискалне консолидације, али не треба губити из вида да претерано ослањање на њу – које заправо уопште није ни било у плану – све више (негативно) утиче на квалитет услуга које јавни сектор пружа становништву. У готово сваком важном државном систему постоји мањак стручног кадра на шта је Фискални савет више пута указивао у претходном периоду, што није могуће адекватно адресирати у постојећем нефлексибилном оквиру.

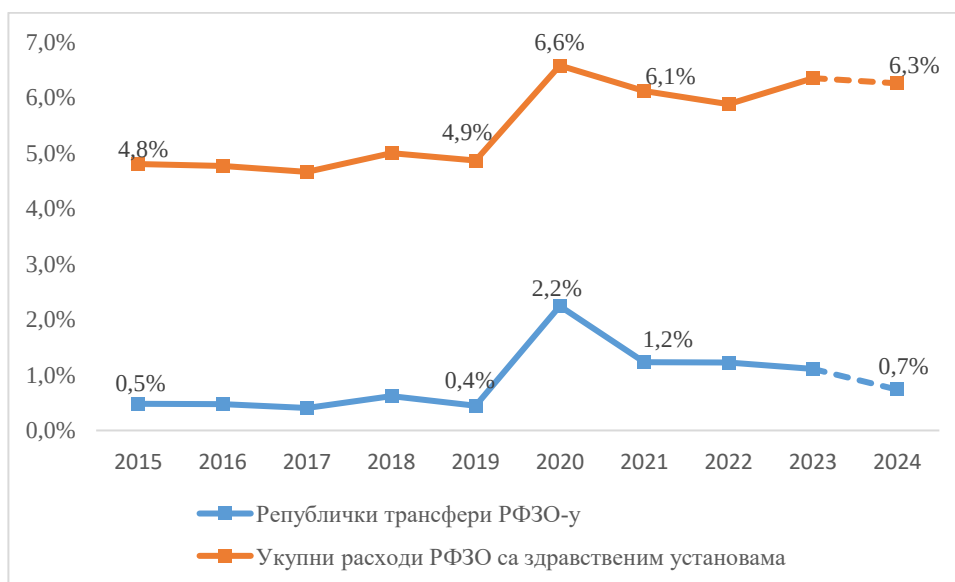
У плану је пораст трансфера организацијама обавезног социјалног осигурања, премда има изгледа се он оствари у мањем него предвиђеном обиму. На позицији републичких трансфера фондовима обавезног социјалног осигурања налазе се средства која се из буџета дотирају фондовима ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО, како би се осигурало њихово несметано функционисање. Ове организације, наиме, остварују редовне приходе по основу доприноса за обавезно социјално осигурање – пензијско, здравствено, осигурање за случај незапослености – али ти приливи нису довољни за покривање свих трошкова који проистичу из надлежности које су им поверене. Та недостајућа средства обезбеђују се из буџетских трансфера и осигуравају да резултат ових организација буде избалансиран, тј. да се успостави равнотежа између прихода и расхода. Предлогом буџета за 2024. годину предвиђено је да републички трансфери ООСО износе 315 млрд динара, што је за скоро 50 млрд изнад нивоа предвиђеног ребалансом за 2023. годину. Треба, међутим, имати у виду да план из ребаланса на овој расходној категорији више није релевантан, будући да су свега неколико дана након што је Скупштина усвојила буџет највиши државни званичници најавили једнократну помоћ пензионерима од по 20.000 динара – а тај трошак није ушао у свеже усвојени ревидирани буџетских оквир. Прави план за 2023. годину с којим треба поредити пројектоване трансфере у 2024. заправо је за 33 млрд већи је од износа приказаног у ребалансу (колико износи укупан трошак нове мере), што значи да је предвиђен прираст ових расхода за 17 млрд у односу на план 2023. годину, а не за поменутих 50 млрд у односу на ребаланс. Наше анализе показују да је буџетски оквир за трансфере ООСО у 2024. постављен прилично комотно, тј. да би стварна реализација на крају године могла да буде за најмање 15 млрд динара испод планиране. Предуслов да се ове уштеде остваре је да Влада истраје у својим плановима који подразумевају да нема нових једнократних давања за пензионере.

Републичке дотације ПИО фонду расту због повећања пензија. Трансфери ПИО фонду расту и у 2024. је буџетом планирано да износе скоро 238 млрд динара, што значи пораст од око 44 млрд динара у односу на (поменути) кориговани план за 2023. годину. Овај пораст може се објаснити двема супротстављеним тенденцијама. С једне стране, укупни расходи ПИО фонда у 2024. порашће за 128 млрд динара – нето ефекат повећања масе пензија за 150 млрд динара и пада осталих трошкова ПИО фонда за 22 млрд (добрим делом јер истичу једнократне исплате пензионерима). С друге стране, пројектовано је да приходи од доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у 2024. порасту за 84 млрд динара. Разлику од 44 млрд која се јавља између већих редовних трошкова ПИО фонда и нешто мањег повећања доприноса покриће републички трансфери. Снажно повећање пензија у 2024. главни је узрок већих расхода овог фонда,

а иза њега стоји: 1) ванредна индексација од 5,5% из октобра 2023. године којом је прекршено фискално правило, о чему је Фискални савет више пута писао у протеклом периоду, и 2) редовна законска индексација од 14,8% која почиње да се примењује од исплате јануарске пензије 2024. године. Постоје изгледи да би маса пензија на крају 2024. могла да буде нешто мања од планиране, што би генерисало одређене уштеде на републичким трансферима овој институцији. Уколико се то деси, уштеђена средства не би требало да се потроше на неселективне мере као што је раније биле пракса.

Трансфери РФЗО падају за 25 млрд динара, што је последица постепеног окончања ванредних набавки у сектору здравства. Са избијањем пандемије трошкови јавног здравства нагло су и осетно порасли – укупни расходи РФЗО који укључују и здравствене установе у 2020. били су 35% изнад просека у преткризном периоду 2015-2019. То се готово у потпуности прелило на раст буџетских трансфера овом фонду (Графикон 10), будући да је темпо повећане наплате доприноса био спорији од раста укупних трошкова здравства. Укупни издаци јавног здравства од тада су смањени (следствено и буџетски трансфери за здравство), премда је њихов ниво и даље осетно изнад нивоа који је пре кризе био уобичајен. Тако ће вероватно остати још неко време и готово је извесно да ови трошкови неће у догледно време пасти на ниво из 2019. године, тим пре што су неки трошкови трајно повећани од избијања пандемије (нпр. плате, неке набавке па чак и инвестиције). Буџет за 2024. кројен је као што се иначе ради – да део укупних расхода које РФЗО не може да покрије из изворних прихода (пре свега доприноса) дотира Република кроз трансфере. У овом моменту није могуће прецизније утврдити који део планираних трошкова на овој позицији је за објективне потребе а који за својеврсну резерву у случају непредвиђених догађаја. Наше прелиминарне анализе, ипак, показују да би барем 5-10 млрд динара могло да остане неизвршено не само у 2023. већ и у 2024. години.

Графикон 10. Трошкови јавног здравства и буџетски трансфери РФЗО-у, у % БДП



Извор: Подаци о укупним расходима РФЗО преузети су из редовних извештаја о реализацији буџета које објављује Министарство финансија, док су подаци о нивоу трансфера узети из завршних рачуна (за период 2015-2022), усвојеног ребаланса (за 2023. годину) и предлога буџета (за 2024. годину).

Буџетом се планира велики скок издатака за камате у 2024. од чак 35 млрд динара у односу на износ који је предвиђен у овогодишњем ребалансу. Снажан раст буџетских издатака за сервисирање јавног дуга Србије који је отпочео у овој години наставиће се и у 2024. Према актуелном плану из ребаланса, расходи за камате у 2023.

требало би да износе 148,8 млрд динара, што би представљало повећање за преко 40 млрд динара у односу на њихово извршење у претходној години. Влада је у предложеном буџету за 2024. трошкове за камате планирала на нивоу од 183,6 млрд динара – дакле, очекује се њихово додатно повећање за скоро 35 млрд динара у односу на ребалансом предвиђен износ у овој години. Ова врло неповољна буџетска тенденција првенствено је последица наглог и оштрог погоршања услова задуживања на глобалном финансијском тржишту у протеклих скоро две године. Једна од последица је то што се Србија тренутно задужује по вишеструко већим каматним стопама него у периоду пре кризе (што ће оптеретити буџет у средњем и дугом року), али чињеница је да се ово заоштравање финансијских услова већ директно прелива на буџет због тога што је део ранијих обавеза уговорен по варијабилним каматним стопама. Према последњим подацима, приближно четвртину јавног дуга чине кредити с варијабилним каматних стопама, од чега се највећи део односи на стопе везане за Еурибор (око 18%) – који је од средине прошле године порастао за преко 4 процентна поена. Другим речима, готово петина српског дуга практично је преко ноћи вишеструко поскупела и то је главни узрок снажног раста буџетских издатака за камате у овој и следећој години. Поред тога, планирано повећање ових расхода у 2024. делом је последица очекиваног раста јавног дуга у номиналном износу током ове године – иако ће се релативни ниво задужености смањити (са 55,6% на нешто преко 53% БДП-а). За обрачун буџетских издатака за камате у следећој години релевантан је апсолутни ниво јавног дуга, а он ће се према нашим проценама повећати за око 3 млрд евра у 2023. години.

Расходи за камате буџетирани су доста опрезно због чега ће њихово извршење у 2024. готово извесно бити мање од планираног. У претходних неколико година успостављена је пракса прилично конзервативног планирања расхода за камате, који су на крају по правилу били осетно мањи него што се предвиђало у буџетима. Упркос неповољном расту трошкова сервисирања јавног дуга, наше анализе показују да је Влада поново доста опрезно планирала трошкове за камате – како у овогодишњем ребалансу, тако и у буџету за 2024. Наиме, реализација ових расхода у првих девет месеци 2023. сугерише да је план из ребаланса прешироко постављен (скоро 149 млрд динара), као и да би њихово крајње извршење могло да буде мање барем за 10 млрд динара. Поред тога што је почетна тачка у изради пројекција за следећу годину по свему судећи видно прецењена, уочавамо и дозу конзервативности у процени трошкова за камате на нове обавезе (које ће следеће године први пут доћи на наплату). Узимајући све то у обзир, процењујемо да на овој буџетској ставци постоји простор за уштеде у 2024. од око 15 млрд динара, могуће и нешто веће. Фискални савет подржава опрезнији приступ Владе у буџетирању расхода за камате због велике неизвесности која је тренутно присутна на међународном финансијском тржишту. Лоша страна остављања сувише великог фискалног простора на овој ставци је то што онда слабије извршење издатака за камате у односу на план отвара могућност за екстензивно коришћење текуће буџетске резерве, која се у претходних неколико година често употребљавала за финансирање недовољно промишљених политика.

Капитални расходи одржавају се на високом нивоу, а план за 2024. најављује осетније промене у њиховој структури које је потребно расветлити. Републичке јавне инвестиције планиране су на нивоу од готово 468 млрд динара (скоро 4 млрд евра), а када на њих додамо улагања других нивоа власти – локал, АПВ, путарска предузећа, фондови ООСО – долазимо до укупног нивоа јавних улагања од готово 610 млрд динара (5,2 млрд евра) за читаву општу државу. То значи да је у плану да укупне јавне инвестиције у 2024. износе чак 6,9% БДП-а, вишеструко изнад нивоа који је држава до недавно успевала да реализује (илустрације ради, у петнаестогодишњем периоду 2005-2019. јавне инвестиције су свега два пута премашиле ниво од 4% БДП-а – 2007. и 2019. године). Овај

износ, с друге стране, мањи је од очекиване реализације у 2023. години (7,4% БДП-а), а у оквиру умањења капиталног буџета планирају се релативно крупне промене у његовој структури које би Влада требало детаљније да образложи. Преко потребна улагања у области заштите животне средине и образовања остају недовољна (на 0,3% БДП-а и 0,2% БДП-а, респективно), док све већи простор добијају нови пројекти о чијим се трошковима (и ефектима) и даље врло мало зна. То је случај, на пример, са међународним сајмом ЕКСПО 2027 и изградњом београдског метроа, који ће у збиру, само у 2024. години, према актуелним плановима коштати готово 0,5% БДП-а, тј. петоструко више него што је планирано ребалансом за 2023. годину – иако не постоји ниједан званични државни акт који износи било какве финансијске детаље о овом пројекту. Како се обим физичких радова буде повећавао у складу са задатим роковима, тако ће ови пројекти све више коштати пореске обвезнике, па је нужно да Влада – иако је реч о пројектима који ће се реализовати по посебним/скраћеним процедурама и мимо Закона о јавним набавкама – ипак поднесе рачун пореским обвезницима. Међународна искуства показала су да мега-пројекти какви су изградња метро система, организовање светских изложби и сл. углавном на крају буду скупљи него што се испрва пројектује, а да су ефекти магловити (и тешко мерљиви). Због тога, као и због чињенице да ће ови пројекти бити изузети из редовних процедура, потребно је ојачати механизме контроле, тј. осигурати да не дође до претераног расипања буџетског новца. Један од важних предуслова за то је укључивање струке у израду техничких и других планова, али и објављивање студија изводљивости, анализа трошкова и користи и других сродних докумената – што уосталом, јесте у духу домаћег законодавства. Више о јавним инвестицијама видети у следећем поглављу овог извештаја.

Буџет за 2024. најављује осетан пад издвајања за субвенције, реда величине око 40 млрд динара. Буџетом за наредну годину планирано је да се укупне субвенције Републике смање са око 225 млрд динара предвиђених ребалансом за 2023. годину, на 185 млрд у 2024. години. Највећи део овог смањења у основи је равномерно расподељен и то на три области: *субвенције за енергетику* (пад од око 15 млрд), *пољопривреду* (смањење 13 млрд) и *друмски саобраћај* (смањење 12 млрд), па ћемо управо ове најкрупније промене детаљније анализирати. Осим поменутих, било је и других промена на субвенцијама а оне се, практично у целости, односе на очекивано умањење расхода за покривање ненаплативих кредита из ковид-гарантне шеме.

Након турбулентног периода обележеног енергетском кризом, ниво и структура субвенција у области енергетике враћају се преткризни ниво. У Предлогу буџета се на субвенцијама за енергетику уочава снажан пад у односу на ребаланс за 2023. годину, и то са око 23,5 млрд на 9 млрд динара (смањење од преко 60%). Овај пад је у потпуности локализован на једној апропријацији – у питању је програм генеричког назива „Мере за ублажавање последица енергетске кризе“ за који је претходним планом било издвојено око 15 млрд динара, док се буџетом за 2024. не планирају никаква давања по овом основу. Буџетска документација није посветила довољно детаља овом важном и, по свему судећи, ванредном програму који се завршава у 2023. години, услед чега се ни сада нема конкретног одговора на питање које конкретне мере се почев од 2024. више неће спроводити у области енергетике. Из посредних извора, заправо, може се закључити да је овде реч о донацији ЕУ намењеној за подршку малим и средњим предузећима како би пребродила нагли раст трошкова енергената, превасходно струје током 2023. године, али нема конкретнијих информација о томе да ли су и у којој мери предузећа користила ове планиране мере. Додатну забуну уноси и то што је реализација овог програма током 2023. године, по свему судећи, била веома спора, будући да је до краја јула исплаћено свега 1,5% укупног опредељеног износа. Уколико се досадашњи трендови наставе, извесно је да ће реализација ове мере бити вишеструко мања него што се испрва

планирало, а то што се за 2024. не планира мера сличног карактера сугерише да ће малим и средњим предузећима, преко овог програма, хватање у коштац са високим ценама енергената бити тек незнатно олакшано. Из угла укупних издвајања за субвенције у енергетици, ова динамика указује да се већ у 2024. ови трошкови враћају на ниво пре кризе, па ће подршка пословању ЈП ПЕУ Ресавица поново да заузме највећи буџетских простор (5,5, млрд у 2024. години). Програм енергетски угроженог купца незнатно расте (на 2,6 млрд динара), а до коначне суме од 9 млрд динара на субвенцијама за енергетику долазимо када на све претходно додамо подстицаје који се са раздела Министарства рударства издвајају за подршку реализацији изложбе ЕКСПО 2027 (за више детаља видети Оквир 2).

- **Субвенције за Ресавицу су остале на нивоу из ребаланса за 2023. годину којим су подигнуте за нешто мање од 1 млрд динара у односу на дотадашњи структурни ниво, што указује да је реч о трајном повећању које није разјашњено.** Ресавица је јавно предузеће којем се већ дуже од једне деценије због нерентабилног пословања сваке године исплаћује помоћ из буџета. У претходном периоду је та помоћ је планирана – и по правилу извршавана на нивоу од око 4,5-5 млрд динара годишње. Иако је Влада небројено пута најављивала реформе у Ресавици (нпр. у свакој Фискалној стратегији у последњих пет година), до сада нису предузете неопходне мере да се пословање овог предузећа постави на здраве основе, а оно је до дан-данас остало редовна ставка у буџету. Штавише, недавно усвојеним ребалансом за 2023. годину су дотације за Ресавицу чак повећане на 5,5 млрд динара. На том нивоу су ови издаци задржани и у Предлогу буџета за наредну годину, те је стога по свему судећи овде реч о њиховом трајном повећању.
- **Увећаним планом за програм „Енергетски угроженог купца“ поново се најављује његово проширење, али и даље изостају мере да се оно спроведе.** Иако се у буџету формално књижи као субвенција, програм „Енергетски угрожени купац“ заправо је инструмент социјалне политике преко којег се осигурава да материјално угрожена домаћинства стекну право на смањење рачуна за струју и гас. Као такав, он представља важну полугу у борби да ова домаћинства у временима када су цене струје и гаса у снажном порасту као сада, буду што је више поштеђена од ових тржишних тенденција. Стога, намеру да се у актуелном Предлогу буџета увећају ови издаци – са 2 млрд из ребаланса за 2023. годину на 2,6 млрд динара – начелно можемо оценити као корак у добром смеру. Истовремено, скрећемо пажњу на то да од планираног повећања неће бити користи уколико се овај програм не буде доследно спроводио, што је у прошлости често био случај. Овде као најјаснију илустрацију за неуспех у имплементацији овог програма издвајамо чињеницу да чак ни скоро годину дана након доношења нове Уредбе о енергетски угроженом купцу (децембар 2022. године) Влада није предузела мере неопходне да би се у складу с тим актом повећао број домаћинстава који остварује право на смањење рачуна. Уместо тога, број корисника ове помоћи је остао суштински непромењен у односу на период пре усвајања нове Уредбе (око 70.000, премда је Уредбом предвиђено новца да се он повећа на преко 190.000). Последишно ће и овогодишња реализација расхода за „Енергетски угроженог купца“ остати на нивоу из ранијих година – око 1 млрд динара, упркос томе што је Влада иницијалним буџетом за 2023. годину за ове намене определила чак 4 млрд динара (што је каснијим ребалансом умањено на 2 млрд). Имајући у виду да је у периоду иза нас било неколико повећања цена струје и гаса, као и то да у наредним месецима предстоји још једно поскупљење ових енергената, позивамо Владу да коначно предузме неопходне мере да се адекватно заштите енергетски угрожена

домаћинства и тиме у 2024. избегне понављање неповољног сценарија из ове године.

Оквир 2: Субвенције за реализацију ЕКСПО Београд 2027

У буџету за 2024. годину се први пут јављају субвенције за ЕКСПО Београд 2027, али није дат никакав увид у то које ће се активности финансирати овим средствима. Подршка реализацији ЕКСПО Београд 2027 се као буџетска ставка први пут јавља у недавно усвојеном ребалансу за 2023. годину – након што је прошлог јуна објављено да ће Србија бити домаћин ове међународне изложбе. У ребалансу су за тај догађај били предвиђени искључиво капитални расходи, који су књижени на апропријацији Министарства финансија. Тим расходима су у Предлогу буџета за 2024. годину сада придружене и субвенције за реализацију ЕКСПО Београд 2027 које су у отприлике подједнаком износу расподељене на два раздела, тј. на Министарство привреде (1 млрд динара) и Министарство рударства и енергетике (0,8 млрд). Међутим, остало је непознато које ће се тачно активности финансирати овим субвенцијама јер Влада у буџету и пратећој документацији није понудила никакво образложење за те издатке. Као илустрацију мере у којој је програм субвенција за ЕКСПО Београд 2027 нетранспарентно приказан, овде ћемо још само указати на опис (в. Слику 1) који је Влада за њега пружила на разделу Министарства привреде у склопу програмског дела буџета, при чему истичемо да је образложење на разделу Министарства рударства и енергетике подједнако неинформативно.

Слика 1. Опис активности за програм субвенција за ЕКСПО Београд 2027

Пројекат: 7096 - Подршка реализацији ЕХРО Београд 2027

Програм коме припада: 1509 - Подстицаји развоју конкурентности привреде

Правни основ:

Опис:

Извор: Предлог закона о буџету за 2024. годину, стр. 557

Укупна буџетска подршка за сектор пољопривреде остаје непромењена, али уз значајније промене у структури. У 2023. години, укупна буџетска подршка за аграрни сектор практично се сводила на мере на расходној страни буџета (тј. на субвенције), а за њу је у недавно усвојеном ребалансу било опредељено 101 млрд динара. Стога би планирано смањење код субвенција за пољопривреду у 2024. години – на 88 млрд могло навести на (погрешан) закључак да ће укупна буџетска подршка за аграрни сектор такође бити осетно смањена. То међутим није случај зато што је за наредну годину предвиђен нови вид подршке пољопривредницима из буџета – овог пута као одбитна ставка на приходима, а у питању су мере којима се тој привредној грани омогућава повраћај (рефакција) једног дела акције на гориво. Обим додатних подстицаја по основу нових рефакција процењује се на око 14 млрд динара, чиме се компензује пад који се десио на субвенцијама за пољопривреду,²⁴ па ће стога укупна буџетска подршка за

²⁴ Овде такође треба скренути пажњу на то да су и током 2023. године пољопривредници уживали одређене повластице када је у питању набавна цена горива (тзв. „агро-дизел“), јер је за њих та цена била ограничена испод замрзнуте цене коју плаћају остатак привреде и грађани. Ту меру су, међутим,

аграрни сектор практично остати на нивоу из ребаланса за 2023. годину, односно нешто изнад 100 млрд динара.

Најављене промене у структури буџетске подршке за пољопривреду требало је детаљније образложити у буџету и пропратној документацији. Као што смо већ писали, за наредну годину планиране су значајније промене у структури буџетске подршке за аграрни сектор у оквиру истог (номиналног) нивоа. Међутим, остаје још отворено питање на којим тачно блоковима пољопривредних субвенција ће се остварити најављене „уштеде“ од 13 млрд динара, при чему ту Предлог буџета за 2024. годину даје непотпуну слику. Најпре, оно што јесте наведено је то да ће део смањења у оквиру пољопривредних субвенција од око 7 млрд динара бити остварен на мерама руралног развоја, али се то по више основа може сматрати погрешним избором. Овде треба истаћи да је реч о једном од економски најутемељенијих програма за аграрне подстицаје, којим се стимулишу инвестиције и одржива пољопривредна производња, због чега је ван сумње да су оне неподобан кандидат за снажније умањење. За преостали део смањења није јасно представљен план о томе који ће тачно подстицаји наредне године претрпети резове, али је највећи део тих резова планиран у оквиру групе директних плаћања (давања по грлу, подстицаји у биљној производњи, премије за млеко и сл), где је предвиђено умањење од нешто изнад 4 млрд динара. Један од разлога због којих се ово умањење чини тешко остваривим је то је оно у колизији са најављеним променама у регулативи за ове субвенције (увелико у скупштинској процедури), којима ће се програм подстицаја у биљној производњи отворити и за газдинства до 100 хектара (уместо 20 хектара као до сада), а та експанзија ће са собом донети нове трошкове које процењујемо на око 3 млрд динара. Ти додатни трошкови значе да је међу преосталим ставкама у оквиру директних плаћања сада потребно пронаћи уштеде од преко 7 млрд динара, како би се постигло планирано смањење (око 4 млрд динара), а ту је у питању нимало лак подухват. У том контексту, најпре треба подсетити да се до актуелног, а историјски незабележено високог, издвајања за директна плаћања у 2023. години (нешто испод 600 млн евра) дошло услед повећања изнуђеног након мајских протеста пољопривредника и екстензивних преговора њихових представника са Владом. Имајући то у виду, поставља се питање да ли ће најављени резови довести до сличног сценарија као ове године, тј. притиска пољопривредника да се од тих уштеда одустане, чиме би дошло до пробијања плана.

Субвенције за друмски саобраћај су већ пету годину заредом буџетиране знатно испод уобичајене реализације. Почев од 2018. године план субвенција за путарска јавна предузећа пробија план из Закона о буџету, с тим да од 2019. премашивање лимита постаје екстремно изражено (у неким годинама реализација је била готово шест пута већа него у оригиналном плану, вид. Табелу 8). У периоду 2019-2022. извршење на овој позицији структурно се попело на ниво који у просеку премашује 35 млрд динара, док је ребалансом за 2023. предвиђено готово 32 млрд динара – што у великој мери одговара доскорашњој реализацији. Предлогом буџета за 2024. годину предвиђен је пад ових расхода – на ниво од 19,8 млрд динара, што се чини мало вероватним имајући у виду већ поменути трајни ниво ових расхода из протеклог периода. Другим речима, већ сада је готово извесно да ће план и у 2024. бити пробијен и то за око 10 млрд динара, што додатно потврђују детаљи из образложења буџета али и последње најаве државних званичника да није у плану смањење интензивног улагања у саобраћајну инфраструктуру које годинама траје. Још једном ћемо, стога, поновити упозорење из ранијих извештаја да константно потцењивање ових расхода представља не само лошу

фактички спроводили трговци на основу Владине уредбе и она није финансирана државним новцем, те је стога не сврставамо у буџетску подршку за аграрни сектор.

буџетску праксу, већ и позив да се темељно испита трошковна ефикасност ових давања имајући у виду да је пре неколико година из ресорног министарства стизало упозорење да се одржавање јавне путне мреже солидно преплаћује у односу на објективне потребе.

Табела 8. Субвенције за путарска предузећа (млрд динара) у периоду 2018-2023

Година	Иницијални буџет	Ребаланс	Извршење
2018	8,5	-	12,8
2019	9,4	13,9	18,0
2020	7,9	44,6	44,6
2021	17,7	41,7	41,3
2022	19,7	31,9	30,5
2023	19,7	31,5	

Извори: Закони о буџету од 2018. до 2023. године; Завршни рачуни од 2018. до 2022. године

Нови буџет не доноси промене у политици подстицаја за привреду, а Влада ће се за привлачење инвестиција и убудуће осетно ослањати на нетржишне механизме (субвенције) уместо на побољшање привредног амбијента. Предлог буџета за 2024. годину предвиђа благо повећање субвенција за привреду – са око 25 на нешто преко 26 млрд динара. Ово повећање практично је у целости резултат нових субвенција за реализацију ЕКСПО Београд 2027, чији је један део у новом буџету сврстан међу подстицаје за привреду (други део је заведен под ставком *субвенције за енергетику*, о чему је већ било речи. Преостале ставке у оквиру подстицаја за привреду су практично остале непромењене, а њихов убедљиво највећи део и даље чине подстицаји за привлачење инвестиција које су остале на нивоу од око 23 млрд динара. Међутим, трогодишњи план за подстицаје инвеститорима (члан 6. Закона о буџету) наговештава даљи раст ових расхода у блиској будућности и према томе би они на крају периода 2024-2026 требало да достигну скоро 25 млрд динара. Раст издвајања за овај вид субвенција представља сигнал да ће се економска политика Владе и у наредном периоду у великој мери ослањати на (инфериорне) нетржишне механизме, уместо на реформе у правцу побољшања пословног амбијента и стања у области владавине права, за које је међународно искуство показало да су много важнији фактор када је у питању привлачење инвестиција и привредни раст.

Још увек висока издвајања за субвенције железничким предузећима доводе у питање резултате реформи тих компанија. Субвенције за железничка предузећа (Инфраструктура, Србија Воз, Србија Карго) у протеклих неколико година бележе снажан раст. Наиме, оне су пре кризе, тј. 2019. године износиле 15 млрд динара, да би се у периоду током пандемије постепено повећавале. У 2023. достигле су историјски максимум од око 25 млрд динара, а на том нивоу су задржане и у Предлогу буџета за 2024. годину. Најпре треба истаћи да је нешто више од половине прираста у односу на 2019. било намењено за капитална улагања у железничку инфраструктуру, која су несумњиво потребна и те тенденције се свакако могу сматрати пожељним. Међутим, паралелно с тим, знатно је увећаван и непродуктивни део субвенција из ког се покривају њихови текући расходи. Раст на том сегменту субвенција јасно указује на то да железничка предузећа ни након реформи спроведених средином прошле деценије нису успела да доведу своје пословање у ред. Очекивања од ове групе предузећа Влада је поставила врло високо – подсећања ради, 2015. ресорно министарство изашло је с најавом да би субвенције за железнице до 2019. могле да се смање за чак 50% (након што се заврши планирани пројектни циклус). Уместо тога, железничка предузећа су дошла до ситуације да њихова основна оператива у све већој мери зависи од подршке из буџета.

На сличан закључак упућује још један показатељ, а у питању су доцње ових предузећа за плаћање електричне енергије према ЕПС-у, које су се нагомилале у протеклим годинама (само код Инфраструктуре се у 2023. години уочава прираст са 2,4 млрд на 3 млрд динара).

Расходи за социјалне трансфере ће у 2024. години готово извесно бити већи од планираних, а потенцијално и до 10 млрд динара преко буџетираног износа. Из републичког буџета финансира се више десетина различитих социјалних програма, од којих се највећи део може сврстати у једну од три области, а то су: (1) *дечја заштита* у коју спадају накнада за породично, дечји и родитељски додаток и плаћено одсуство ради неге детета, (2) *борачко-инвалидска заштита* која обухвата низ програма из области права бораца и ратних инвалида попут личне и породичне инвалиднине и (3) *социјална заштита* у оквиру које се налазе новчана социјална помоћ, подршка за хранитеље, подршка раду установа социјалне заштите и додаток за негу другог лица. Сви ти програми су у буџету сабрани на заједничком конту, тј. на социјалним трансферима.²⁵ Предлогом буџета за 2024. годину, за ове издатке предвиђено је нешто испод 157 млрд динара, што представља повећање од 2,5 млрд динара у односу на ниво из ребаланса за 2023. годину усвојеног у септембру. Међутим, већ сада је готово извесно да планирано повећање неће бити довољно да покрије додатне трошкове које доносе дугорочни ефекти раније усвојених мера (повећање родитељског додатка за треће и четврто дете) и редовно усклађивање номиналних износа помоћи (за раст цена или зарада, зависно од програма). Стога ће реализација социјалних трансфера у наредној години највероватније пребацити планирани лимит, при чему ће она потенцијално достићи ниво и до 10 млрд динара изнад пројекција. Ово пробијање у некој (мањој) мери може ублажити тренд пада броја корисника који се у протеклим годинама уочава код неколико програма (дечји додаток, новчана социјална помоћ и сл), што је пак последица ширих социо-економских и демографских кретања. Ипак, имајући у виду слабу предвидивост тих тенденција, добра буџетска пракса би налагала опрезније планирање.

- **Пробијање буџетског оквира на социјалним трансферима ће убедљиво највећим делом бити концентрисано на програмима *дечје заштите*.** Расходи за дечју заштиту су у буџету за 2024. годину повећани са 91,3 млрд динара из септембарског ребаланса на 92,8 млрд, што је преуско с обзиром на очекивано кретање ових издатака. Наиме, према нашим рачуницама ће издаци за дечју заштиту у наредној години порасти за бар 8 млрд динара (што значи пробијање плана од минимум 6 млрд динара). Иза тог пробијања стоје два чиниоца. *Први* се односи на (један део) увећања родитељског додатка која су усвојена још 2018. године. Иако се ефекат тих мера до сада највећим делом истрошио, повећана давања за треће и четврто дете ће се због динамике којом се исплаћују (120 месечних рата) ефектуирати равномерно током десет година и у том периоду на редовној основи стварати нове трошкове од око 3 млрд динара годишње (па тако и у 2024. години). Поврх тога, *други разлог* због ког ће расходи за дечју заштиту бити знатно изнад буџетираних је редовна индексација номиналних износа помоћи за раст цена (дечји и родитељски додаток), односно зарада (накнаде за породично и одсуство ради неге детета), што ће у резултирати у додатним трошковима од око 5-6 млрд динара.
- **Издавања за *борачко-инвалидску заштиту* пројектована су на идентичном нивоу као у овогодишњем ребалансу, упркос томе што ће редовном**

²⁵ У самом буџету се социјални трансфери воде под називом *социјално осигурање и заштита*, али смо их овде преименовали да би их јасно разграничили од социјалне заштите, која је једна од њихових поткатегорија.

индексацијом доћи до осетног раста тих давања у 2024. години. Основицу за програме бораљко-инвалидске заштите према важећем Закону чини просечна нето зарада у Републици Србији (од два месеца уназад), због чега су расходи за ове програме везани за кретања плата на домаћем тржишту рада. Та кретања су у претходним годинама била карактерисана релативно брзим растом зарада (некад и преко 10% годишње), те би чак и узимајући у обзир могућност да тај темпо донекле успори требало рачунати на повећање расхода за бораљко-инвалидску заштиту од око 1-1,5 млрд динара – са тренутних 19 млрд на отприлике 20 млрд динара. Упркос томе, буџет за 2024. годину је задржао план за ова издвајања на истом нивоу као септембарски ребаланс, због чега је врло вероватно да ће и код њих доћи до пробијања зацртаног лимита.

- **Могуће је да и на расходима за социјалну заштиту дође до пробијања плана, које би у крајњем случају износило око 1 млрд динара.** Предлогом буџета за 2024. годину планирано је благо повећање на расходима за социјалну заштиту у односу на недавно усвојени ребаланс – са 35,4 млрд на 36,3 млрд динара. При непромењеном броју корисника, ови расходи би у 2024. години уз редовну индексацију у априлу и октобру највероватније били осетно изнад (а чак и до 2 млрд преко) постављеног плана. Међутим, с обзиром на трендове у претходних неколико година, а пре свега упоран пад у броју корисника једног од централних програма у склопу социјалне заштите (новчане социјалне помоћи), сасвим је могуће да до пробијања на овој позицији неће доћи, док ће оно уколико се ипак догоди највероватније бити реда величине 0,5-1 млрд динара.

5. АНАЛИЗА ПЛАНИРАНЕ ИНВЕСТИЦИОНЕ ПОЛИТИКЕ У 2024. ГОДИНИ

5.1. Детаљнија оцена капиталних расхода у Предлогу буџета за 2024. годину

Буџетом за 2024. задржава се веома висок ниво јавних инвестиција. **Инвестиције које финансира Република планиране су у износу од 482 млрд динара.** Кад се на то додају и инвестиције осталих нивоа власти (локална самоуправа и друго), укупна јавна улагања опште државе пројектована су на нивоу од 607 млрд динара, односно 6,9% БДП. Тај ниво јавних инвестиција, у погледу удела у БДП, нешто је мањи од оног из периода 2021-2023. године (у свакој од ове три године, јавне инвестиције премашују 7% БДП). Међутим, то је и даље осетно више од буџетских средстава која су се за ове намене издвајала до пре неколико година. Високе планиране издатке за јавне инвестиције Фискални савет оцењује позитивно, зато што је то најквалитетнији вид јавне потрошње који највише подстиче привредни раст, а такође је и потребан расход, јер квалитет основне инфраструктуре у земљи није на задовољавајућем нивоу. Премда постоји простор за унапређење у структури капиталних расхода, а уз то, управљање капиталним пројектима у Србији и даље одликује неефикасност (о чему више речи у наставку), тежња очувању високог нивоа јавних инвестиција је начелно похвална.

Према Закону о буџету за 2024. јавни капитални расходи Србије остају релативно већи него у земљама ЦИЕ, што је тенденција коју треба наставити. Пројектовани ниво инвестиција у 2024. (близу 7% БДП) четврту годину заредом је изнад просека упоредивих земаља ЦИЕ, што је изузетно позитиван тренд и повољно из угла будућег раста и развоја. Наиме, низак ниво улагања из ранијих периода узроковао је да Србија, у погледу обима и квалитета инфраструктуре, значајно заостаје за просеком ЦИЕ. То значи да је за смањивање јаза у приступу инфраструктури и њеном квалитету у односу на земље ЦИЕ неопходно да се настави са политиком обимних капиталних расхода. Другим речима, инвестиције би и у наредних 10–12 година морале да буду за око 1,5 процентних поена више од просека те групе земаља. У том смислу, капитални буџет за 2024. је адекватно постављен, јер најављује да би Влада и у предстојећем вишегодишњем периоду могла да одржи висок ниво јавних инвестиција.

Буџетом се нису значајније променили правци инвестиционе политике у 2024. години, али постоје назнаке да би то могло да се деси у наредним годинама. Инвестиције у изградњу саобраћајница задржане су на приближно истом нивоу. Ова област остаје убедљиво најзначајнији део капиталног буџета, са уделом преко 40% у укупним улагањима опште државе. То је похвално, с обзиром на продуктивни карактер тих инвестиција. Када је реч о другим развојним и неспорно приоритетним улагањима, буџет предвиђа одређени пораст улагања у дуго запостављене области заштите животне средине и образовања. Имајући у виду да је пројектовани раст тек умерен, а и на остваривост ових планова треба гледати са резервом, врло вероватно је да инвестиције у заштиту животне средине и образовање буду реализоване у приближно истом нивоу као 2023. године. Стога, њихова улога у структури јавних инвестиција би и 2024. била споредна, упркос томе што је квалитет и обим инфраструктуре у тим областима на недопустиво ниском нивоу. Са друге стране, нешто већа измена у новом Закону о буџету јесте пад инвестиција у безбедносном сектору – с нешто преко 1% БДП-а на око 0,7% БДП. Фискални савет је и раније указивао да су капитални издаци за ове намене преобимни. Иако улагање у војну и полицијску опрему и наоружање још увек заузима прилично велики део капиталног буџета (10% инвестиција опште државе, према плану за 2024), план смањених издатака у 2024. може се сматрати економски позитивном променом, зато што ово ипак нису развојне инвестиције. Посматрајући средњи рок,

негативна страна новог буџета је то што пружа назнаке завршетка интензивнијег инвестиционог циклуса у области здравства, иако и даље постоје неспорне потребе улагања у инфраструктуру и набавку медицинске опреме. На крају, што је такође битно из угла средњорочне политике јавних инвестиција, уочавамо појаву нових пројеката, попут изложбе ЕКСПО 2027 и изградње пруге од Земунског поља до Националног стадиона, који први пут добијају значајније место у буџету. Ови пројекти не изискују претерано велика средства у 2024. години, али ће у наредном раздобљу захтевати далеко веће износе, који могу осетно изменити структуру јавних улагања.

Благои пад удела јавних инвестиција у БДП (за близу 0,5 процентних поена) највећим делом се дугује смањењу капиталних расхода у сектору безбедности, мада постоје и друге приметне промене које доводе до тога. Јавне инвестиције опште државе у 2024. планом су зацртане на нивоу од 607 млрд динара, што је номинално више него у ребалансу за 2023. годину (596 млрд), али релативно мање када посматрамо удео у БДП (6,9% у 2024. наспрам 7,4% у 2023). У циљу утврђивања узрока наведеног пада, сагледали смо структуру јавних инвестиција опште државе и извукли следеће грубе закључке:

- Капитални пројекат са најосетливијим порастом буџетских средстава у 2024. јесте Међународна изложба ЕКСПО 2027. Пораст инвестиција у овај пројекат, који се реализује са раздела Министарства финансија, износи нешто више од 0,2 п.п. БДП (скок са 35 на око 190 млн евра). Колико је то велика сума говори чињеница да премашује целокупни капитални буџет Министарства за јавна улагања (који обухвата улагања у неколико различитих области).
- Највећи пад инвестиционих средстава у односу на ребаланс из 2023. бележи сектор безбедности (Министарство одбране и МУП). Кумулативне инвестиције у војску и полицију, према плану за 2024. годину, опадају за више од 0,3 п.п. БДП (са 720 на 530 млн евра).
- Јавне инвестиције које реализују други нивои власти (АПВ, локална самоуправа, фондови обавезног социјалног осигурања и путарска предузећа) опадају за 0,2 п.п. БДП (са 1,6% на 1,4%).
- Пад капиталних расхода код више мањих пројеката износи у збиру приближно 0,2% БДП. У овој групи се налази већи број међусобно хетерогених ставки које доживљавају благи релативни пад инвестиција. Овде убрајамо инвестиције у области енергетике (са раздела Министарства рударства и енергетике) и социјалне заштите (Министарство за рад и Министарство за јавна улагања), као и пад планираних робних резерви (Републичка дирекција за робне резерве) и остале ситније пројекте.

Инвестиције у појединим областима у буџету за 2024. остају на приближно истом нивоу као у ребалансу за 2023. годину, али са измењеном унутрашњом структуром (нпр. саобраћај), док одређене области не бележе значајније измене. О свему томе, са детаљнијом анализом структуре јавних инвестиција по секторима и пројектима, више речи у делу текста који следи.

Табела 9. Јавне инвестиције опште државе у 2023. и 2024. години

	Ребаланс 2023	Буџет 2024	Реб. 2023 %БДП	Буџет 2024 %БДП
ЈАВНА УЛАГАЊА ОПШТЕ ДРЖАВЕ	596,1	607,1	7,4	6,9
I РЕПУБЛИКА	465,4	482,2	5,7	5,5
КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	450,1	467,5	5,6	5,3
1. Саобраћајна инфраструктура	205,3	215,5	2,5	2,5
Путна	149,8	140,9	1,8	1,6
Железничка	46,0	56,7	0,6	0,65
Водна	5,2	6,8	0,06	0,08
Београдски метро	2,2	6,3	0,03	0,07
Остало	2,0	4,7	0,02	0,05
2. Заштита животне средине и комунална	20,7	26,4	0,3	0,3
3. Образовање	12,9	17,6	0,2	0,2
4. Здравство	15,5	15,8	0,2	0,2
5. Безбедност	84,4	62,3	1,0	0,7
Одбрана	73,5	54,6	0,9	0,6
Полиција	10,9	7,7	0,13	0,1
6. Спортска инфраструктура	18,5	18,8	0,2	0,2
од тога Национални стадион	12,3	13,0	0,15	0,15
7. Остало	92,8	111,1	1,2	1,3
Међународна изложба ЕКСПО2027	3,9	22,6	0,05	0,3
Софтвер и лиценце	18,8	19,2	0,2	0,2
Експропријација	13,2	18,8	0,2	0,2
Гасни интерконектор Србија-Бугарска	7,3	5,7	0,09	0,07
Широкопојасна комуник. инфраструктура	3,0	4,6	0,04	0,05
Робне и резерве енергената	6,6	3,8	0,08	0,04
Креативни центар "Ложионица"	3,1	2,6	0,04	0,03
Друго	36,9	33,7	0,5	0,4
КАПИТАЛНИ ТРАНСФЕРИ	14,0	14,1	0,2	0,2
Београдски метро	4,0	5,3	0,05	0,06
Здравство	8,1	6,3	0,10	0,07
Заштита животне средине	1,9	2,5	0,02	0,03
НАБАВКА ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	1,2	0,7	0,01	0,01
Комунална инфраструктура	1,2	0,7	0,01	0,01
II ЛОКАЛНИ НИВО ВЛАСТИ И АПВ	90,5	93,0	1,1	1,1
III ФОНДОВИ ООСО	22,4	19,2	0,3	0,2
IV ЈП ПУТЕВИ И КОРИДОРИ	17,8	12,7	0,2	0,1

Извор: обрачун Фискалног савета на основу јавно доступних података

Републичке инвестиције у саобраћајну инфраструктуру, по плану из Закона о буџету, остају на нивоу од 2,5% БДП, што је позитивна буџетска тенденција. Саобраћајна инфраструктура (путеви, железничке пруге и друго) представљаће стуб политике јавних инвестиција и у 2024. години, што је наставак тренда започетог пре неколико година. Према плану за 2024. годину, укупни обим улагања у овој области износиће 215,5 млрд динара, односно 2,5% БДП, што представља више од трећине јавних инвестиција опште државе. Уз то, Предлогом буџета за 2024. годину предвиђа се да

расходи на име експропријације земљишта износе 18,8 млрд динара. Буџет не пружа детаљан приказ пројеката на које се расходи за експропријацију односе, али је извесно да је значајан део тих средстава (око 10 млрд динара) намењен решавању имовинско-правних односа на појединим деоницама ауто-путева и других саобраћајница, те их треба посматрати заједно са инвестицијама у непосредну изградњу путева и пруга. Овакав оквир за инвестиције одражава план да се физичка инфраструктура снажније развије. Инвестирања у изградњу путева, мостова и пруга сматрају се продуктивним улагањима, са директним утицајем на квалитет живота грађана. Поједини сегменти саобраћајне инфраструктуре представљају области са најзначајнијим смањивањем јаза за земљама ЦИЕ у последњих неколико година. Ту, пре свега, мислимо на деонице ауто-путева – дужина мреже ауто-путева је у претходном периоду знатно увећана и у Србији износи $1,05\text{км}/100\text{км}^2$, што је веома блиско просеку земаља ЦИЕ, који износи $1,23\text{км}/100\text{км}^2$. Међутим, одређени сегменти саобраћајне инфраструктуре и даље нису довољно развијени. То се може рећи за остале путеве (државне, регионалне и општинске), с обзиром да Србија нема ни упола раширену мрежу тих путева у поређењу са земљама ЦИЕ ($50\text{км}/100\text{км}^2$, наспрам $120\text{км}/100\text{км}^2$ у ЦИЕ), а ситуација није много боља ни у погледу железничких пруга. Поред обима путева и пруга, квалитет је други велики проблем, и то још крупнији. И даље је више од 30% путева у Србији сачињено од старомодних материјала (туцаник, земљани пут), 83% локомотива које су у употреби створено је пре 1985. године, а на половини железничке мреже возови не могу да развију брзине веће од 50 км/час. Ови подаци указују да саобраћајна инфраструктура, и надаље, мора представљати приоритет у инвестиционој политици Владе (како би се Србија, по обиму и квалитету путне и железничке инфраструктуре додатно приближила земљама ЦИЕ), што Закон о буџету за 2024. начелно и претпоставља.

Посматрано у структури улагања у саобраћајну инфраструктуру, предвиђена су нешто нижа издвајања за изградњу путева али виша за развој железнице у поређењу са 2023. годином. Као што смо већ навели, Буџет за 2024. предвиђа 215 млрд динара инвестиција у саобраћајну инфраструктуру. Посматрајући структуру ових инвестиција, које највећим делом реализује МГСИ, долазимо до следећих налаза:

- *Улагања у путну инфраструктуру* чине две трећине наведеног износа, односно 141 млрд динара (у ребалансу за 2023. вредност је 150 млрд), при чему је акценат стављен на изградњу раније започетих деоница ауто-путева и брзих саобраћајница. Највећи друмски пројекти у 2024. години су изградња деонице Појате-Прељина, са 47 млрд (у оквиру ауто-пута Е-761), изградња брзих саобраћајница Шабац–Лозница (14,7 млрд) и Нови Сад–Рума (11,2 млрд), петља Пожаревац–Голубац на путу Е-75 (14,2 млрд), деоница Прељина–Пожега на ауто-путу „Милош Велики“ (13,7 млрд), ауто-пут Београд–Сарајево (10,4 млрд), деоница Иверак–Лајковац (6,4 млрд), северна обилазница око Крагујевца (5,3 млрд) и два моста преко реке Саве (збирно 7,3 млрд динара). Сви ови пројекти започети су у ранијим годинама, па велики износ средстава намењен њима представља инвестиције које су и биле очекиване за 2024.
- *Железничка инфраструктура* би, према плану из Буџета, остварила 56,7 млрд инвестиција у 2024. години (скок у односу на 46 млрд планираних у 2023). Ово увећање планираних улагања у железнице добрим делом представља надокнаду нереализованих планова инвестирања из претходних година. Већина тог износа, односно 38 млрд, отпада на Пројекат мађарско-српске железнице. Поред тога, за реконструкцију железничке пруге Ниш-Димитровград је предвиђено 7,7 млрд капиталних расхода. Пројекат изградње пруге Ниш-Димитровград је у претходним годинама доживљавао знатна резања средстава, због чега је од

пресудне важности да се планиране инвестиције од 7,7 млрд динара у 2024. заиста реализују. Нови пројекат у 2024. биће пруга између Земун поља и Националног стадиона, за коју се планира 4,3 млрд расхода. Други пројекти железничке инфраструктуре учествују са 6,6 млрд планираних инвестиција за наредну годину.

- Буџет пројектује 6,3 млрд динара *инвестиција у Београдски метро* (на ову бројку директних капиталних расхода треба додати и 5,3 млрд капиталних трансфера Граду Београду, што нас доводи на ниво од 11,6 млрд). О метроу више речи у наставку.
- План *улагања у пројекте речне инфраструктуре* (од чега три четвртине представља изградња и проширење капацитета лука) у 2024. гласи на 6,4 млрд динара. Ова релативно висока вредност начелно је добро постављена, нарочито имајући у виду слабу реализацију инвестиција у речну инфраструктуру током 2023. године (Буџет за ту годину иницијално предвидео 10 млрд динара, док су ребалансом средства срезана на 5 млрд).

Задржавају се релативно висока издвајања за војску и полицију, иако је добро то што је за 2024. планирано смањење ових издатака. У претходним годинама, инвестиције у сектор безбедности (Министарство одбране и МУП) увећавале су се до рекордно високог нивоа у 2023. години, када ће износити 84,4 млрд динара, уколико план из ребаланса буде извршен. Буџет за 2024. пројектује капиталне издатке у области безбедности на нивоу од 62,3 млрд, што би, у номиналном износу, представљало умањење за једну четвртину. С обзиром на ограничена средства, смањење ових улагања (која се махом односе на набавку војне и полицијске опреме и наоружања), представља економски позитивну промену. Чињеницом да буџетом за 2024. није предвиђен толико висок ниво издатака за ове непродуктивне намене као раније, омогућено је ослобађање средстава за улагања од којих пресудно зависе услови живота и рада грађана Србије. Упркос овој позитивној промени, сматрамо да су јавне инвестиције у сектору безбедности и даље неоправдано велике. Како је укупан планирани ниво капиталних расхода у војсци и полицији (поменутих 62,3 млрд динара) и даље висок у односу на иста издвајања у упоредивим земљама ЦИЕ (0,7% БДП-а у Србији наспрам 0,5% БДП-а у ЦИЕ) постоји простор за њихово даље смањење у наредним годинама.

Расту улагања у области заштите животне средине, што је похвално, али сматрамо да је повећање у 2024. могло да буде осетније. Капитални расходи усмерени у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру расту са 20,7 млрд из септембарског ребаланса 2023. године на 26,4 млрд динара, колико се предвиђа Буџетом за 2024. годину. Инвестиције у овој области су годинама уназад потискиване у други план, иако у том сегменту Србија обилује проблемима које треба што хитније решити. Под тим проблемима мислимо на неколико ствари које непосредно утичу на квалитет живота грађана, као што су недовољно развијена канализациона и водоводна мрежа, потреба за пречишћивачима отпадних вода и распрострањеност тзв. дивљих депонија. Планираним порастом на 26,4 млрд динара у 2024. години, улагања у заштиту животне средине коначно би достигла ниво од 0,3% БДП, и то је суштински похвално, с обзиром да толико износи просек земаља ЦИЕ. Две ствари, међутим, треба нагласити. *Прво*, земље ЦИЕ су током дугог периода уназад инвестирале у заштиту животне средине знатно више новчаних средстава од Србије. Годишње инвестиције Србије у овој области морале би да буду барем два до три пута веће него што су сада и да се тај ниво одржава дуги низ година, пошто је то једини начин да се надокнади вишедеценијски јаз који постоји у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Стога се планираних 0,3% не може сматрати довољно високим нивоом инвестиција. *Друго*, планирана улагања за заштиту животне средине су и у оригиналном Буџету за 2023. износила приближно исто као у новом

буџету за 2024. (26 млрд), али су ребалансом умањена за једну петину. Резања капиталног буџета у овој области била су честа и у ранијим годинама (током 2021. и 2022. подбачаји у реализацији били су још већи). Из тог разлога, нажалост, постоји оправдана бојазан да ни ових 0,3% БДП неће бити реализовано у 2024. години.

Искорак у Буџету за 2024. представља пораст планираних инвестиција Републике у образовање. Буџетом за 2024. инвестиције у сектор образовања (просвета и наука) са нивоа Републике планиране су на нивоу од 17,6 млрд динара, што је за скоро 5 млрд динара више него у ребалансу за 2023. годину. Инфраструктура у сектору образовања један је од највише запостављених сегмената јавне инфраструктуре Србије и због тога предвиђени раст представља позитиван искорак. Ипак, самим планом нису решени проблеми капиталног буџета у области просвете и науке, који су идентични онима из сегмента заштите животне средине – инвестиције су и даље на знатно мањем нивоу него код упоредивих земљама ЦИЕ, а често се дешава да иницијално добро постављен план не буде извршен. Из тог разлога, пројектовани пораст инвестиција у образовању оцењујемо као условно похвално тенденцију.

У поређењу са 2023. годином, републички капитални расходи у здравству остају на истом релативном нивоу, али укупне јавне инвестиције опште државе у овој области опадају. Републичким буџетом за 2024. годину инвестиције у сектору здравства планиране су на нивоу од око 15,8 млрд динара, што је, у релативном погледу, идентично нивоу из 2023. године (близу 0,2% БДП). Највећи део ових инвестиција реализује Министарство за јавна улагања (на чијем разделу се однедавно рашчлањавају капитални расходи по областима, што олакшава секторско праћење нивоа капиталних инвестиција). То је, међутим, само један део укупних јавних улагања опште државе у здравству. Јавне инвестиције у овој области распоређене су на неколико нивоа власти. Поред капиталних расхода Републике, неопходно је урачунати и: 1) капиталне трансфере са републичког нивоа, 2) капиталне расходе и трансфере јединица локалне самоуправе (АП Војводина, градови и општине) и 3) инвестиције здравствених установа из сопствених и других извора. Ове три категорије, према плановима за 2024. годину, пројектоване су редом на 6,3 млрд, 6,0 млрд и 8,9 млрд динара²⁶, што нас заједно са наведених 15,8 млрд републичких капиталних расхода доводи до 37 млрд укупних јавних инвестиција усмерених у здравство (Табела 10). У поређењу са 2023. годином, овакав план означава да ће доћи до пада инвестиција у здравству, како у номиналном износу (са 41,3 на 37 млрд динара), тако и у релативном (са 0,5% на 0,4% БДП).

²⁶ Капитални трансфери Републике у сектору здравства обрачунати су на основу података из Закона о буџету, док су подаци о капиталном буџету здравствених установа преузети из Предлога Финансијског плана РФЗО-а за 2024. годину. Ниво планираних инвестиција јединица локалне самоуправе у тренутку састављања овог извештаја није нам познат, јер АП Војводина и већина градова и општина нису усвојили предлоге својих буџета за наредну годину. До најмеродавније процене одговарајућих вредности инвестиција тих нивоа власти дошли смо на основу њихових доступних средњорочних планова инвестиција и упутстава за састављање буџета за 2024. годину.

Табела 10. Јавне инвестиције у здравству 2023. и 2024. године (млрд динара)

	Ребаланс 2023.	Буџет 2024.	Ребаланс 2023. % БДП	Буџет 2024. % БДП
Капитални расходи Републике	15,5	15,8	0,19	0,18
<i>Министарство здравља</i>	5,5	3,2	0,07	0,04
<i>Министарство за јавна улагања</i>	9,1	11,7	0,11	0,13
<i>Остало</i>	0,9	0,9	0,01	0,01
Капитални трансфери Републике	8,1	6,3	0,10	0,07
Кап. расходи и трансфери АПВ и ЈЛС	9,8	6,0	0,12	0,07
Капитални расходи здравствених установа	8,9	8,9	0,11	0,10
Укупно	42,2	37,0	0,5	0,4

Извор: прорачун Фискалног савета на основу јавно доступних података

Било би добро да релативни пад инвестиција у здравству представља само краткорочну тенденцију, те да ће се убудуће оне одржавати на 0,4–0,5% БДП. Посматрајући податке из ранијих деценија, неспоран став је да су инвестиције у овом сектору годинама биле недовољне – у годинама када је просек земаља ЦИЕ био 0,5% БДП, Србија је улагала мање од 0,2%. Србија је пандемију болести *COVID-19* дочекала са годишњим улагањима у здравство на нивоу 0,25% БДП, док је просек земаља ЦИЕ у том тренутку износио 0,3% БДП. Током најснажнијих таласа пандемије (2020–2021) дошло је до осетног пораста инвестиција Србије, на 0,5% БДП. Морамо, међутим, имати у виду да се пораст улагања у здравство током пандемије највећим делом односи на једнократна улагања, изнуђена хитним потребама да се у кратком року појачају капацитети здравственог система за борбу против пандемије болести *COVID-19*. Овим ванредним инвестицијама нису трајно решени проблеми српског здравства, у погледу недостатка опреме и слабо развијене инфраструктуре, које вучемо одраније (када су у улагања просеку била 2–3 пута мања у односу на земље ЦИЕ). Наше здравство и даље располаже мањом количином дијагностичких апарата у односу на упоредиве здравствене системе ЦИЕ: на 100.000 становника Србија има 2 ЦТ скенера, просек ЦИЕ је 2,4; Србија 0,05 ПЕТ скенера, 0,15 код ЦИЕ; Србија 0,5 магнетних резонанци, 1,3 просек ЦИЕ; Србија 0,3 гама камере, наспрам 0,5 код ЦИЕ, итд.²⁷ Из наведених разлога, сада, када је потреба за ванредним улагањима у овом сектору окончана, инвестиције не би требало умањивати у предстојећем раздобљу, а управо на непожељну тенденцију смањења инвестиција у здравству упућује Закон о буџету за 2024. годину. Стога, чак и уколико у будућности не дође до пораста инвестиција, сматрамо да је потпуно оправдано и нужно да се ниво улагања државе у здравство планиран за 2024. (0,4% БДП) не смањује надаље, већ настави са барем тим нивоом у наредних неколико година, како би јаз за земљама ЦИЕ (које данас улажу у просеку 0,3% БДП) постепено био смањиван.

Посебан проблем и у овом Закону о буџету представља планирање пројеката за које није показано да су економски оправдани. Реч је пре свега о изградњи Националног стадиона са приступним саобраћајницама и метроа у Београду. Према плану из буџета, у изградњу Националног стадиона ће током 2024. и наредне две године бити уложено по 13 млрд динара (приближно исто као 2023), што значи да би у периоду 2023–2026 тај пројекат изискивао 50 млрд динара, а то би највероватније била тек половина средстава уложених у њега. У ове вредности нисмо укључили вредности

²⁷ Обрачун Фискалног савета на основу јавно доступних података Министарства здравља и база података Евростата за 2022. или најскорију годину.

пројекта повезаних са стадионом. Такав пројекат је пруга од Земун поља до Националног стадиона, која се први пут нашла у Буџету за 2024. (са распоређених 4,3 млрд), а до 2026. године, према садашњим плановима, држава би у ту пругу инвестирала више од 30 млрд динара. Још један подухват за који пореским обвезницима није јасно показана економска исплативост јесте изградња београдског метроа. План капиталних расхода са капиталним трансферима Граду Београду на име изградње метроа гласи на 11,3 млрд динара у 2024. години. Издаци за овај пројекат рашиће по експоненцијалној путањи у наредним годинама. Наведена три инфраструктурна подухвата (стадион, пруга, метро) у предстојећем средњорочном раздобљу (2024-2026) захтеваће више од 210 млрд динара (скоро 2 млрд евра). Дакле, ови пројекти из године у годину црпе све више буџетског новца и постају све већи терет за пореске обвезнике, а јавно објављене анализе трошкова и користи изостају. Стога, и овде важе препоруке Фискалног савета које смо износили у претходним извештајима – показати анализу трошкова и користи одабраних пројеката.

Ни за ЕКСПО, који ће у 2024. коштати 23 млрд динара и чија документација пролази кроз убрзану буџетску процедуру, нису објављени сви извештаји који би потврдили да се ради о пројекту који је економски и друштвено исплатив. Јуна 2023. Србији је додељено домаћинство Међународне изложбе 2027. године (познате и као „ЕКСПО Београд 2027“). ЕКСПО ће бити несвакидашња прилика да Србија представи своје привредне потенцијале и културно наслеђе свету, али и оствари финансијску корист од организације тог догађаја. Сва званична документација која се односи на ову специјализовану изложбу доноси се по неустаљеној буџетској процедури, односно по убрзаном поступку. Целокупан процес изградње објекта за ЕКСПО, почев од припреме пројектне документације и одабира извођача радова, одвијаће се по посебним правилима, мимо правила која прописује Закон о јавним набавкама. Са једне стране, примена овакве процедуре је разумљива, с обзиром да датуми организације наведеног догађаја диктирају рокове. Са друге стране, проблем је што јавност остаје ускраћена за детаљну и поуздану анализу пројекта са очекиваним користима (изнајмљивање изложбеног простора, спонзорства, продаја улазница, ноћења у хотелима, искоришћеност грађевина након изложбе,...) и трошковима (изградња објекта, организација догађаја, обезбеђивање смештајних капацитета, еколошке последице изградње инфраструктуре, трошкови одржавања објекта након изложбе,...). Гледајући историјски, Светске и Међународне изложбе у многим случајевима нису биле финансијски исплативе.²⁸ Фискални савет не сматра нужно да су улагања у ЕКСПО 2027 неисплатива, нити да одржавање тог догађаја треба доводити у питање. Такође, не мислимо ни да је у ограниченим роковима могуће усвајати законе на било који други начин од примењеног, напротив. Оно што наглашавамо јесте да ништа од тога не сме бити препрека већем нивоу транспарентности, поготово када су у питању овако обимне инвестиције. Због тога, сматрамо да је потребно да Влада пружи јавности детаљан приказ пројекта који ће бити спроведени у оквиру припрема за тај догађај. За потребе ове манифестације у 2024. држава ће уложити 23 млрд динара, што је, поређења ради, већа сума од годишњих инвестиција у просвети. У дугом

²⁸ Претходна Међународна изложба, планирана да се организује у Буенос Ајресу 2023. године, није ни одржана, јер су организатори три године раније проценили да неће бити финансијски исплатива. Неки ранији примери говоре о изложбама које су постале синоним за финансијски неуспех, што је био случај са Светском изложбом у Хановеру 2000. године: 18,1 млн туриста од очекиваних 40 млн, приход од продаје улазница 575 млн немачких марака од очекиваних 1,6 млрд, приход од спонзора 538 млн од очекиваних 1,6 млрд, док су трошкови изградње инфраструктуре и организације износили 3,3 млрд, наспрам планираних 2,9 млрд марака.

року, ЕКСПО ће пореске обвезнике коштати 4–5 пута више, и то је довољан разлог да они барем буду детаљније обавештени о начину на који ће њихов новац бити утрошен.

5.2. Анализа система за управљање јавним инвестицијама у Србији

Регулаторни оквир за управљање јавним инвестицијама у Србији је у основи добар, будући да прописује ригорозне процедуре селекције и приоритизације пројеката, као и обавезу да се радови набављају по фер тржишним принципима који су исти за све. Ипак, од 2020. године осетно расте број капиталних пројеката који су у одређеној мери изузети из добре кровне регулативе, што није добро. Тачно је да се тиме скраћују рокови реализације али је много опасније то што се оваквим потезима заобилазе општа правила која осигуравају да се новац пореских обвезника усмерава у области које могу да генеришу највећу друштвено-економску корист. Како би се овај губитак контролних механизма над трошењем јавних средстава надоместио, неопходно је да Влада објави студије оправданости, студије утицаја на животну средину и пратећу техничку документацију за све ове пројекте. Правила одговорног фискалног управљања (Закон о буџетском систему, члан 27б) предвиђају обавезу Владе да обезбеди и стави на располагање јавности ажурне финансијске и нефинансијске информације о управљању фискалном политиком како би се омогућила њена делотворна провера, као и провера стања јавних финансија.

Регулаторни оквир за управљање јавним инвестицијама у Србији почива на добрим основама. Изградња објеката, планирање и уређење простора строго су законски регулисани, а основна права и обавезе којих инвеститор мора да се придржава прописани су Законом о планирању и изградњи. Правила инвестирања у случају када се пројекти финансирају буџетским новцем додатно су појачана Уредбом за управљање капиталним пројектима из 2019. године. Овим актом ближе су уређени процес селекције, приоритизације, реализације и праћења капиталних пројеката које спроводе корисници јавних средстава. Последњи пут ова уредба измењена је 2022. године, прописивањем обавезе да извршавања процене утицаја сваког пројекта на животну средину (флору, фауну, земљиште, воду, ваздух, климу, пејзаж), што је свакако помак у добром правцу. Реализација јавних инвестиција, такође, мора да се одвија у складу са Правилником о инвестиционој документацији, који ближе уређује садржај, обрасце, рокове, поступак предлагања идеја и др. На крају, у законодавству Србије постоје и бројни други прописи којима се уређују поступци везани за реализацију јавних инвестиција. Међу њима најважније место заузима Закон о јавним набавкама који прописује читав низ права и обавеза које наручиоци из јавног сектора морају да испуне приликом набавке радова, не би ли осигурали да она буде одговарајућег квалитета, по фер тржишним принципима и уз економично трошење буџетског новца (тзв. принцип *value for money*).

Постоји низ ригорозних критеријума које капитални пројекат мора да испуни пре него што буде спреман за укључивање у буџет. Сваки јавни инвестициони пројекат скупљи од 5 млн евра, осим пројеката у области безбедности и наоружања, мора да прође кроз две фазе – предимплементациону и имплементациону фазу. У *предимплементационој фази* проверавају се предлози пројеката који се још увек налазе у форми идеје, тј. мери се да ли су и у којој мери у сагласности са важећим планским документима из области за коју се пројекат предлаже, а узима се у обзир његов утицај на социјални, економски, регионални и еколошки одрживи развој. На основу тога се доноси одлука о одбацивању или усвајању идеје. Пројектне идеје које се нађу на ужој листи постају пројекти, након чега улазе у наредну фазу провере – а то је процена спремности пројекта у смислу квалитета техничке документације (има или нема комплетну техничку документацију). Након тога, предлагач подноси претходну, односно студију

оправданости (Оквир 3) на ревизију ревизионој комисији, као и студију о процени утицаја на чиниоце животне средине. Да би пројекат прошао у наредну подфазу (селекције), ревизиона комисија мора позитивно да оцени обе поменуте студије. У процесу селекције, посебна комисија за капиталне инвестиције врши одабир пројеката са листе узимајући у обзир све околности (нарочито утицај на животну средину), након чега се усваја коначна листа приоритетних пројеката и доноси препорука о одабиру извора финансирања. Тек када пројекат успешно прође предимплементациону фазу, он може бити предложен за укључивање у буџет, након чега наступа имплементација. У *фази имплементације* уговара се и извршава набавка добара, радова и услуга, прати се да ли се пројекат спроводи у складу са планом од стране Министарства финансија на основу анализе кључних показатеља учинка. На крају ове подфазе, за пројекте чија вредност превазилази 25.000.000 евра, израђује се извештај о ефектима капиталног пројекта, а три године након завршетка сагледавају се ефекти и упоређују са првобитно планираним утицајем на остварење друштвеног, економског, регионалног развоја, укључујући ефекте на животну средину. О томе се сачињава извештај који се уноси у интегрисану базу пројеката и доставља Министарству финансија.

Оквир 3. Зашто је студија оправданости важна?

Студија оправданости је сложен инвестициони елаборат. Њом се одређује просторна, еколошка, друштвена, финансијска, тржишна и економска оправданост инвестиције, на основу чега се доноси одлука о томе да ли је улагање оправдано или не. Основ за израду студије оправданости чини претходна студија оправданости за генералним пројектом, а законом је врло прецизно прописан њен садржај. Ова студија суштински је најважнији инвестициони документ јер се управо на основу ње доноси одлука о укључивању капиталног пројекта у буџет.

Број (и вредност) јавних инвестиционих пројеката који су изузети из крвне регулативе је велик и повећава се, што није добро. Почетком 2020. године Скупштина је на предлог Владе усвојила Закон о посебним поступцима за линијске пројекте²⁹ којим је предвиђено да се сви пројекти који добију ознаку „пројекта од посебног значаја за Србију“ могу спроводити по посебним и скраћеним поступцима, тј. да се на њих у важним сегментима пројектног циклуса неће примењивати општеважећа (у основи добра) регулатива. У складу са овим законом, велики број пројеката изузет је од примене Закона о јавним набавкама и поступака експропријације, док је Влади омогућено да стратешког партнера изабере без тендера, тј. директном погодбом. Ништа мање важно није поменути и то да ови пројекти бивају ослобођени од највећег дела предимплементационе фазе, што значи да се по хитном поступку проглашавају приоритетним. У складу са одредбама овог тзв. *lex specialis*-а реализује се велики број пројеката из путне инфраструктуре – две деонице аутопуту Е-763 (Прељина-Пожега, Пожега-Бољаре), Моравски коридор (деоница Појате-Прељина), аутопут Београд-Сарајево, Фрушкогорски коридор (деоница Нови Сад-Рума), државни пут Рума-Шабац-Лозница, аутопут Ниш-Мердаре, државни пут Ваљево-Иверак и др. Део радова на железничкој инфраструктури – пруга Београд-Будимпешта, реконструкција пруге Јајинци-Мала Крсна, реконструкција пруге Ниш-Димитровград и Ниш-Брестовац. Иако егзактан податак не постоји, делом због тога што за неке пројекте још увек није потпуно затворена финансијска конструкција, наше анализе показују да је вредност побројаних

²⁹ Пун назив овог акта је Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију („Сл. гласник РС“, број 9/20).

пројеката у области саобраћаја³⁰ који се реализују по посебним процедурама из поменутог Закона износи преко 8,4 млрд евра. У међувремену, средином 2023. године, Закон о посебним поступцима за линијске пројекте је укинут, а разлог за то је, како је Влада као предлагач навела у образложењу предлога закона о његовом укидању, било бројних критика Европске комисије да није у складу са правним тековинама ЕУ, јер ставља ван снаге националну регулативу о јавним набавкама и пружају превелику дискрецију у избору стратешког партнера директном нагодбом. Иако укинут, одредбе овог закона о изузећу из кровне регулативе наставиће да се примењују на пројекте који су започети док је он био на снази – дакле, на све горе побројане. Уз то, број пројеката који су изузети из кровне регулативе наставио је да расте. Примера ради, на нови мега-пројекат Међународна изложба ЕКСПО 2027 са Националним стадионом и пратећом инфраструктуром примењиваће се нови *lex specialis* кројен само за тај пројекат, који Влада заједно са буџетом за 2024. предлаже Скупштини, образлажући га истим аргументима којима је образлаган свеже укинути Закон о посебним поступцима из 2020. године. Кад се он укључи, укупна вредност активних пројеката који се реализују по посебним процедурама пење се на готово 10 млрд евра по садашњим плановима, премда би износ у стварности могао да буде и већи (нема званичног податка колико ће државу коштати потпун завршетак пројекта ЕКСПО 2027 са свим припадајућим садржајима).

Превише изузетака од општих правила отвара питање како ће се контролисати сврсисходност трошења буџетског новца, а Влада би – у циљу отклањања недоумица – за све нове пројекте из ове групе требало да објави студије оправданости, студије утицаја на животну средину и пратећу техничку документацију. Нема сумње да ће се изузимањем неких капиталних пројеката из кровне регулативе скратити рокови реализације. Међутим, овакви потези са собом повлаче бројне ризике – од ризика да цена радова буде већа него што би била у условима фер конкуренције (тендера), преко неправичних процедура решавања имовинско-правних односа, па све до ризика да пројекат не испуни очекивања у погледу утицаја на друштвено-економски развој и животну средину. Како би улила кредибилитет у своју одлуку да започне поменуте пројекте, Влада би требало јавности јасно да представи који су планирани трошкови, какве се користи од тих пројеката очекују, какав ће они утицај остварити на животну средину и слично. Конкретно, позивамо Владу да објави студије оправданости за те пројекте, студије утицаја на чиниоце животне средине али и сву пратећу техничко-финансијску документацију неопходну за њихову реализацију. Реч је о пројектима који се финансирају јавним средствима, тачније већински из кредита које ће порески обвезници (с каматом) враћати, па нема оправдања да остану ускраћени за овакве информације. Транспарентност би унела кредибилитет у читав процес, појачала одговорност за квалитет планова и реализацију предузетих активности, а у крајњој линији разрешиле све недоумице у погледу исплативости тих пројеката. Овакав приступ био би у потпуности у складу са правилима одговорног фискалног управљања (члан 27б. Закона о буџетском систему) којима је, између осталог, предвиђена обавеза Владе да обезбеди „ажурне финансијске и нефинансијске информације које се односе на управљање фискалном политиком, да су [оне] доступне како би се омогућила делотворна јавна провера вођења фискалне политике и да они који су одговорни за објављивање таквих информације те информације не ускраћују“.

³⁰ Списак свих пројеката који се реализују у складу са поменутиим Законом из 2020. заправо је дужи од оног којег смо ми навели, будући да смо се ми ограничили на највеће пројекте у области саобраћаја. Самим тим и изнета процена (8,4 млрд евра) доња граница укупне вредности тих пројеката.