



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2025. ГОДИНУ
СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2026. И 2027. ГОДИНУ**

4. новембар 2024. године

(допуна 7. новембар 2024. године)

Напомена

Фискални савет је Оцену Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. са пројекцијама за 2026. и 2027. годину (у даљем тексту Оцена) израдио на основу Ревидиране Фискалне стратегије (у даљем тексту Ревидирана Фискална стратегија) која је Фискалном савету достављена 24.10.2024. године. Влада Републике Србије је на Седници од 31.10.2024. накнадно усвојила финалну верзију Ревидиране Фискалне стратегије која се у мањим, техничким детаљима разликује од достављене верзије на којој је Фискални савет засновао своју Оцену (другачија дефиниција појединих инвестиционих пројеката државе и слично). О тим изменама Фискални савет није био обавештен, нити су оне до тренутка кад је Фискални савет израдио своју Оцену биле објављене на сајту Владе РС. Узимајући све наведено у обзир (нарочито то што ниједна оцена Фискалног савета није доведена у питање финалним изменама Ревидиране Стратегије), Фискални савет задржава непромењен интегрални текст своје Оцене која је израђена 4.11.2024. године. Накнадним напоменама у фусноти, означеним звездicom (), назначена су места на којима Оцена реферише на делове Ревидиране Фискалне стратегије који су у финалној верзији овог документа измењени.*

Садржај:

РЕЗИМЕ	3
1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ	7
2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ДЕФИЦИТА И КРЕТАЊА ЈАВНОГ ДУГА У ПЕРИОДУ 2025-2027. ГОДИНА.....	11
3. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ ПРИХОДА У ПЕРИОДУ 2025-2027. ГОДИНА	16
4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ РАСХОДА У ПЕРИОДУ 2025-2027. ГОДИНА	20
5. АНАЛИЗА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	23
6. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ У РЕВИДИРАНОЈ ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ	29

РЕЗИМЕ

Ревидирана Фискална стратегија доноси повећање дефицита државе у средњем року – на 3% БДП-а. Након избијања здравствене кризе у 2020. години и рекордно високог фискалног дефицита од 7,7% БДП-а (с ревидираним БДП-ом), фискална политика у наредне три године вођена је у смеру стабилизације буџета, тј. умањења дефицита. До заокрета, међутим, долази током 2024. године. Први корак у смеру повећања експанзивности фискалне политике Влада је направила средином године, Нацртом Фискалне стратегије за 2025. с пројекцијама за 2026. и 2027. годину. Тим Нацртом одустало се од првобитног плана да се дефицит државе у 2025. спусти на 1,5% БДП-а и стабилизује на том нивоу у наредним годинама, тј. одложена је примена фискалног правила које је законски прописивало толики максимални дефицит. Уместо тога, било је предвиђено да ће фискални дефицит у периоду 2025-2027. да износи нешто преко 2% БДП-а. Следећу измену фискалне политике донео је ребаланс буџета за 2024. којим је буџетски дефицит повећан у тој години на 2,7% БДП-а. Трећи корак у смеру даљег повећавања експанзивности фискалне политике направљен је сад, ревидираном Фискалном стратегијом. Изменама у односу на Нацрт Стратегије јавни расходи додатно су и снажно повећани у наредним годинама, преко раста јавних прихода, што је резултирало последичним повећањем планираног фискалног дефицита у периоду 2025-2027. на 3% БДП-а годишње.

Поред повећања дефицита, десиле су се још неке важне промене у ревидираној Стратегији у односу на њен Нацрт. Уз поменуто повећање фискалног дефицита, издвојићемо још две значајне промене за јавне финансије Србије из ревидиране Стратегије. Прва се односи на знатну промену свих фискалних агрегата који се мере у односу на БДП (јавни дуг, фискални дефицит, издаци за пензије и плате у јавном сектору и друго). Разлог за то је велика ревизија БДП-а коју је спровео Републички завод за статистику (РЗС), а којом је БДП Србије приметно повећан. Тако сад, услед увећања БДП-а, званичан податак о јавном дугу Србије у 2023. више не износи 52,3% БДП-а већ 48,4% БДП-а. Слично умањење онда се аутоматски преноси и у наредне године, па је јавни дуг у читавом периоду трајања Стратегије испод 50% БДП-а, што у претходном Нацрту није био случај. Друга важна новина у ревидираној Стратегији јесте објављивање листе највећих инвестиционих пројеката Републике, с њиховим досадашњим и очекиваним трошковима. Ова табела омогућава боље праћење јавних инвестиција за које су тренутно у Србији издваја веома много средстава, тј. доноси важно унапређење (још увек недовољне) транспарентности јавних финансија.

Иза повећања фискалног дефицита у наредним годинама стоји прилично снажно увећање јавних расхода. Ревидирана Стратегија доноси доста велике промене у пројекцији јавних прихода и јавних расхода у односу на њен Нацрт. Јавни приходи у периоду 2025-2027. у просеку су повећани за око 1,5% БДП-а годишње, а јавни расходи су већи за око 2,4% БДП-а (што је резултирало повећањем просечног фискалног дефицита са 2,2% на 3% БДП-а). Један део повећања јавних прихода и јавних расхода (од 0,6% БДП-а) техничке је природе и последица је бољег приказивања фискалних података. Наиме, у фискалне пројекције у ревидираној Стратегији први пут су укључени сви сопствени приходи (и расходи) индиректних буџетских корисника. То је методолошко унапређење које је билансно неутрално и не представља промену фискалне политике у односу на Нацрт стратегије. Кад се искључе ове методолошке промене, види се да су јавни приходи у наредне три године повећани за око 0,9% БДП-а годишње. То је последица: 1) ефекта веће наплате

прихода, тј. веће базе из 2024. године; 2) нешто мање конзервативног планирања појединих јавних прихода; и 3) једнократно у 2025. години због укључивања у пројекције прилива од продаје лиценци за 5G мобилну мрежу. На страни јавних расхода, у ревидираној Стратегији у односу на Нацрт дошло је до повећања од 1,8% БДП-а годишње (без методолошких промена). То је последица веће законске индексације пензија (0,5% БДП-а), повећања јавних инвестиција (0,5% БДП-а), али и повећања других текућих расхода – субвенција, робе и услуга и плата у јавном сектору (0,8% БДП-а).

Фискални савет оцењује да додатно повећање фискалног дефицита у наредне три године није било неопходно – тим пре што иза њега углавном стоји повећање текуће буџетске потрошње. Кад се посматрају појединачни разлози раста јавних расхода Србије у наредне три године, види се да су нека повећања била неизбежна. Овде се пре свега мисли на расходе за пензије. Спроведена ревизија БДП-а навише аутоматски је спустила учешће пензија у БДП-у на испод 10%. То онда законски доводи до њихове издашније индексације у 2026. и 2027. и до последичног повећања јавних расхода за ове намене у односу на Нацрт Стратегије. Повећање јавних инвестиција за око 0,5% БДП-а годишње приближно одговара трошковима набавке борбених авиона „рафал“, који нису били предвиђени Нацртом Фискалне стратегије – тако да је и то био очекиван нови трошак. Међутим, ове нове расходе за пензије и јавне инвестиције (од око 1% БДП-а) компензује готово идентична корекција јавних прихода навише у наредним годинама. Дакле, до повећања фискалног дефицита у односу на Нацрт Стратегије не би морало да дође да није било ширег раста преосталих буџетских расхода (који у ревидираној Стратегији није добро ни објашњен). Посебно је штета то што је пропуштена прилика да се штедљивијим планом и нижим фискалним дефицитом јавни дуг Србије раније спусти испод 45% БДП-а, па увођење фискалних правила о дефициту не би морало да се одлаже чак до 2029. године.

Планирано повећање фискалног дефицита неће угрозити макроекономску стабилност земље. Према је оцена Фискалног савета да је економски било боље и могуће да се планира нижи фискални дефицит у наредне три године (и последично мање задужи земља), чињеница је да и с оваквим планом не би требало да буде доведена у питање макроекономска стабилност Србије. Јавни дуг ће и по новим пројекцијама благо да се умањује у односу на БДП (при чему су пројекције јавног дуга из ревидиране Стратегије умерено конзервативне, тј. могуће је и нешто веће смањење јавног дуга у односу на БДП).

Главне пројекције из Стратегије су, технички гледано, урађене коректно. Анализа Фискалног савета показује да нема много ризика да ће јавни приходи подбацити у односу на план из ревидиране Стратегије – као што нема изражених ризика ни да ће доста широко постављени јавни расходи премашити средњорочни план (без евентуалног увођења неких нових, издашних политика). Такође, и приказане макроекономске прогнозе начелно су у реду. Може се зато констатовати да су главне пројекције у ревидираној Стратегији, на техничком нивоу, урађене објективно. Друго је, међутим, питање кредибилитета читаве Стратегије, која већ дуже време не представља обавезујући документ за вођење јавних политика. То потврђује дуплирање планираног фискалног средњорочног дефицита у последњих годину дана (уз мењање структуре планираног буџета), као и учестало увођење нових политика „у ходу“, а да оне уопште нису биле планиране ранијим Стратегијама.

Влада би требало да обезбеди већи подршку РЗС-у за јачање његових стручних и оперативних капацитета. Последња ревизија БДП-а знатно је променила макроекономску слику Србије. То се може добро илустровати новом проценом БДП-а Србије у 2024. која сад износи 82 млрд евра, а у Нацрту Стратегије (пре ревизије) та процена

била је 76,4 млрд евра. Притом, реална стопа раста БДП-а у 2024. остала је непромењена у ревидираној Стратегији у односу на њен Нацрт. Подсећамо на то да је ово већ трећа значајна ревизија БДП-а Србије у претходних десет година којом је ниво БДП-а релативно снажно повећан (од 5 до 7% по ревизији), што нису уобичајене промене у другим европским земљама. Уређене земље морају да заснивају своју економску политику на подацима. Стога је за успешну економску политику од кључног значаја да РЗС пружа квалитетне, свеобухватне и благовремене податке. Свако унапређење методологије и квалитета података које РЗС производи јесте похвално, али се мора приметити и то да велике ревизије статистичких података, које значајно мењају ниво и кретање кључних економских и фискалних индикатора – неизбежно подстичу и питања о квалитету података у Србији. Због тога Фискални савет позива Владу да усмери више ресурса на подршку РЗС-у, с циљем јачања његових оперативних и стручних капацитета. Квалитетан рад ове институције од пресудне је важности за добро вођење јавних политика.

Фискална стратегија сад садржи преглед великих инвестиционих пројеката из републичког буџета, што је значајно унапређење. Фискални савет је у Мишљењу на нацрт Стратегије 2025-2027. препоручио Влади да пружи више информација о појединачним инвестиционим пројектима које планира да спроводи у средњем року (планирана вредност, извршење по годинама, извори финансирања). На овом пољу у ревидираној Стратегији десили су се помаци. Стратегија сад садржи посебан одељак у ком је обухваћено 66 републичких капиталних пројеката с вредношћу већом од 20 млн евра (изузев улагања из области одбране и безбедности).* За те пројекте објављене су табеларно информације о процењеној вредности, средствима уложеним до краја 2023. године, као и планираним издвајањима у периоду 2024-2027. Порески обвезници тако су добили увид у бројне важне информације које раније нису били у могућности да знају. Између осталог, сад се јасно види да ће неки велики пројекти коштати знатно више него што је иницијално било најављено (нпр. трошкови изградње Националног стадиона са пратећим садржајима сад се процењују на 112,4 млрд динара, односно 960 млн евра).* Објављивање табеле с инвестиционим пројектима представља важан помак у транспарентнијем извештавању државе о јавним инвестицијама. Ипак, табела има и одређене недостатке које би требало отклонити. Она нпр. не садржи неке важне пројекте попут изградње саобраћајнице Бачки Брег-Кикинда („Осмех Србије“), изградњу и реконструкцију пратеће инфраструктуре на аеродрому „Константин Велики“ у Нишу, само је делимично приказан пројекат изградње метроа у Београду и друго.

Стратешки планови државе у сегменту јавних инвестиција и даље остају нејасни. Један од кључних недостатака Фискалне стратегије је то што не садржи одељак посвећен трогодишњим приоритетима јавних инвестиција. Законом о планском систему из 2018. године предвиђено је да Влада најкасније до јануара 2020. Скупштини предложи План

* У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије обухваћено је 56 пројеката.

* У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије из овог пројекта издвојен је посебан пројекат „Изградња Националног фудбалског стадиона“ (без пратећих садржаја) и његова укупна планирана вредност износи 67,5 млрд динара, тј. 560 млн евра. Пратећи садржаји не могу директно да се пронађу у измењеној табели, а њихов највећи део највероватније је садржан у пројекту „Линијска инфраструктура“ са укупном вредношћу од 40,5 млрд динара (око 350 млн евра), који у првобитној верзији табеле није постојао.

развоја Србије – најважнији плански документ земље који покрива најмање десет година. На основу тог Плана требало би да се направи Инвестициони план за период од најмање седам година који би требало да обухвати све планове државних инвестиција у свим важним друштвеним областима и увече их са трогодишњим фискалним пројекцијама. Ниједан од ових планова, међутим, још увек није усвојен. Обавеза Фискалне стратегије да садржи средњорочни план инвестиционих приоритета заправо не зависи само од усвајања десетогодишњег Плана развоја. Она је непосредно дефинисана Законом о буџетском систему. Закон о буџетском систему (чланови 27д и 27ј) прописује да се средњорочни приоритети јавних инвестиција укључују у Фискалну стратегију, а ова обавеза додатно је наглашена и у члану 31 Закона.

Ревидирана Стратегија доноси ограничен и недовољан напредак у сегменту структурних реформи. Реформске мере већ традиционално представљају најмање разрађен део Стратегије. Ипак, неки мањи помаци у ревидираној Фискалној стратегији јесу направљени. Једна од важнијих нових мера је то што је најављено је да ће од јануара 2025. бити покренута кампања запошљавања у Пореској управи, да ће доћи до измена у систематизацији радних места и да ће поступак запошљавања у овој институцији бити олакшан. Такође, од значаја је и најављена ревизија цена приступа дистрибутивном систему коју ЕПС плаћа ЕДС-у, као и цена по којој ЕДС надокнађује ЕПС-у губитке електричне енергије настале на мрежи. То би требало да допринесе праведнијим односима између две компаније и побољшању пословања ЕДС-а који систематски бележи губитке. Важан искорак у енергетском сектору је и то што се за 2025. најављује ревизија плана приоритетних инвестиција у енергетици, који би требало да садржи процену вредности пројеката, њихов допринос зеленој транзицији, изворе финансирања итд. Ипак, узимајући све у обзир, реформски планови из Стратегије не могу се оценити као задовољавајући. Што се тиче свеобухватне реформе система зарада и запослености у јавном сектору, која се више од деценије наизменично најављује и одлаже, Стратегија имплицитно сугерише да она неће почети пре 2027. године кад се очекује комплетирање обухвата свих делова државе у информациони систем Искра. То се никако не може оценити као кредибилан план. Слично томе, нема кредибилних најав да ће доћи до потребних реформи у јавним системима којима су реформе потребне – попут социјалне заштите, здравства, просвете и друго.

1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Велика ревизија БДП-а у знатној мери је променила макроекономску слику Србије. Најважнија промена до које је дошло у периоду између Нацрта Фискалне стратегије и израде ревидиране Стратегије – јесте велика (бенчмарк) ревизија БДП-а коју је спровео Републички завод за статистику. Овом ревизијом знатно је повећана вредност БДП-а у читавом периоду 1995-2023. године (у просеку за око 5%). Поред велике ревизије, РЗС је објавио и коначан обрачун БДП-а за 2023. годину – којим је и реални раст БДП-а у тој години повећан у односу на ранију процену (са 2,5% на 3,8%). После ових промена нови БДП Србије у 2023. сад је чак за 5,7 млрд евра већи од ранијих процена, односно износи 75,2 млрд евра (стари податак био је 69,5 млрд). Ово повећање преноси се у сличној размери и у наредне године (Табела 1), па је номинални БДП од 2024. до 2027. у ревидираној Стратегији сад већи у односу на Нацрт Стратегије за око 7,5%. Велика ревизија БДП-а тако је знатно променила макроекономску слику Србије – директно, кроз знатно повећање БДП-а, али и индиректно, изменом свих других агрегата који се мере као учешће у БДП-у (јавни дуг, фискални дефицит, дефицит текућег рачуна платног биланса и друго). Овде посебно скрећемо пажњу на то да је ревизија одједном спустила јавни дуг Србије на испод 50% БДП-а, што се по ранијим пројекцијама не би десило пре 2028. године. У Табели 1 приказане су нове и старе прогнозе номиналног БДП-а и јавног дуга, као индикација величине промена до којих је довела последња велика ревизија БДП-а.

Табела 1. Србија, БДП и јавни дуг, прогнозе пре и после ревизије БДП-а

	Фискална стратегија 2025-2027	2023	2024	2025	2026	2027
Номинални БДП (млрд РСД)	Ревидирана	8,818	9,605	10,329	11,088	11,993
	Нацрт	8,150	8,946	9,629	10,334	11,087
	Разлика	667	659	700	754	906
Номинални БДП (млрд ЕУР)*	Ревидирана	75.2	82.0	88.2	94.7	102.4
	Нацрт	69.5	76.4	82.2	88.2	94.7
	Разлика	5.7	5.6	6.0	6.4	7.7
Јавни дуг (% БДП-а)	Ревидирана	48.4	47.9	47.5	47.0	46.5
	Нацрт	52.3	52.0	51.6	51.0	50.5
	Разлика	-3.9	-4.1	-4.1	-4.0	-4.0

* По тренутном курсу динара у односу на евро

Извор: Фискални савет, на основу података Мфин (Нацрт Фискалне стратегије и ревидирана Фискална стратегија)

Ово је већ трећа значајна ревизија БДП-а Србије навише у претходних десет година. Пре десет година, 2014, спроведена је свеобухватна ревизија БДП-а Србије којом је БДП у периоду 1995-2013. повећан у просеку за око 7%, услед преласка на *ESA 2010* методологију. Следећа велика ревизија БДП-а са сличном корекцијом навише од око 6% у просеку десила се током 2018. и 2019. године. Кад се на то дода и последња ревизија од око 5% јасно је да су промене у нивоу БДП-а до којих је дошло услед методолошких унапређења

у Србији биле изузетно велике.¹ Колико је важно правовремено имати кредибилне податке о величини БДП-а можемо илустровати следећим примером. Званични податак о БДП-у Србије у 2013. износио је у тој години око 32 млрд евра, да би се сад, након једанаест година и три накнадне ревизије, његова величина у 2013. повећала на око 38 млрд евра. То онда даје знатно другачије оцене фундамената јавних финансија Србије у посматраној години. Конкретније, јавни дуг на крају 2013. није био преко 65% БДП-а (колико је износио с тада актуелним БДП-ом) већ 55,1% БДП-а. Слично томе, фискални дефицит у тој години није био 5,9% БДП-а већ 4,9% БДП-а, а учешће пензија у БДП-у није било 13,8% БДП-а већ 11,6% БДП-а. Ако се узме у обзир да је одрживо учешће пензија у Србији око 10% БДП-а (што препознају и важећа фискална правила) долази се до занимљивог закључка – да пензије у 2013. нису биле скоро 40% изнад њиховог равнотежног нивоа, већ око 15%, што је огромна разлика.

Потребно је да Влада више пажње (и ресурса) усмери на Републички завод за статистику. Уређене земље своју економску политику морају да заснивају на подацима. Стога је за добро вођење економске политике неопходно да РЗС испоручује квалитетне, свеобухватне и правовремене податке. С тим у вези, свако унапређење методологије и квалитета података које производи РЗС је похвално. Међутим, требало би ипак истаћи и то да велике ревизије статистичких података у Србији којима се значајно мењају ниво и динамика најважнијих економских (и фискалних) индикатора – неминовно отварају дилему о општем квалитету података. Фискални савет стога позива Владу да више ресурса усмери на подршку РЗС-у, тј. на јачање његових оперативних и стручних капацитета – будући да је рад ове институције од пресудног значаја за добро вођење јавних политика.

Кад се изузме велика ревизија БДП-а, макроекономске прогнозе се углавном нису значајније промениле у ревидираној Стратегији у односу на њен Нацрт. У Табели 2 приказане су прогнозе најважнијих макроекономских агрегата у ревидираној Фискалној стратегији у односу на Нацрт. Табела показује да су промене које су се десиле углавном релативно мале: 1) прогнозе реалног раста БДП-а остале су непромењене у периоду од 2024. до 2026, док је у 2027. раст повећан са 4 на 5%; 2) просечна инфлација минимално је коригована у 2024. и 2027. години (за 0,2 п.п.), а у преосталим годинама остала је непромењена; и 3) текући дефицит платног биланса једини је индикатор који је имао нешто опипљивије промене прогноза у односу на Нацрт Стратегије – повећан је у периоду 2024-2026. за 0,7% БДП-а у просеку, али је онда у 2027. благо умањен за 0,1% БДП-а.

¹ И друге европске земље унапређују методологију и спроводе редовне велике ревизије података о БДП-у. Међутим, ове ревизије по правилу не резултирају толиким променама као у Србији.

Табела 2. Прогнозе најважнијих макроекономских индикатора, 2024-2027. године

	Фискална стратегија 2025-2027	2024	2025	2026	2027
Реални раст БДП-а (%)	Ревидирана	3.8	4.2	4.0	5.0
	Нацрт	3.8	4.2	4.0	4.0
	Разлика (п.п.)	-	-	-	1.0
Просечна инфлација (%)	Ревидирана	4.7	3.5	3.5	3.3
	Нацрт	4.9	3.5	3.5	3.5
	Разлика (п.п.)	-0.2	-	-	-0.2
Салдо текућег рачуна платног биланса (% БДП)	Ревидирана	-4.4	-5.2	-5.4	-4.2
	Нацрт*	-3.8	-4.4	-4.7	-4.3
	Разлика	-0.6	-0.8	-0.7	0.1

* Прогнозе дефицита текућег рачуна платног биланса из Нацрта Стратегије (у % БДП-а) прерачунате су у односу на ревидирани БДП како би биле упоредиве с прогнозама из ревидиране Стратегије.

Извор: Фискални савет, на основу података Мфин (Нацрт Фискалне стратегије и ревидирана Фискална стратегија)

Прогнозе реалног раста БДП-а из ревидиране Стратегије у основи су кредибилне, али препознати су и ризици да раст буде нешто нижи. Прогнозе реалног раста БДП-а у основи су блиске оцењеном потенцијалном расту Србије од око 4%, што је кредибилно очекивање. Незнатно бржи раст (4,2%) очекује се у 2025, а разлог за то је очекивани бржи (једнократни) раст пољопривреде у тој години услед опоравка од суше из 2024. године. Такође, у 2027. прогнозира се убрзање привредног раста на 5% због процењеног ефекта реализације ЕКСПО изложбе 2027. и последичног раста туризма и угоститељства (уз раст извоза услуга). Иако су изнете прогнозе начелно кредибилне, требало би поменути да је Србија тренутно једна од ретких земаља у Европи чији је привредни раст близак потенцијалном (највећи број земаља је у циклусу успореног привредног раста). Стога постоје изражени ризици преливања негативног циклуса из окружења на домаћу привреду који би резултирали нешто споријим привредним растом Србије – што ревидирана Стратегија препознаје као ризик.

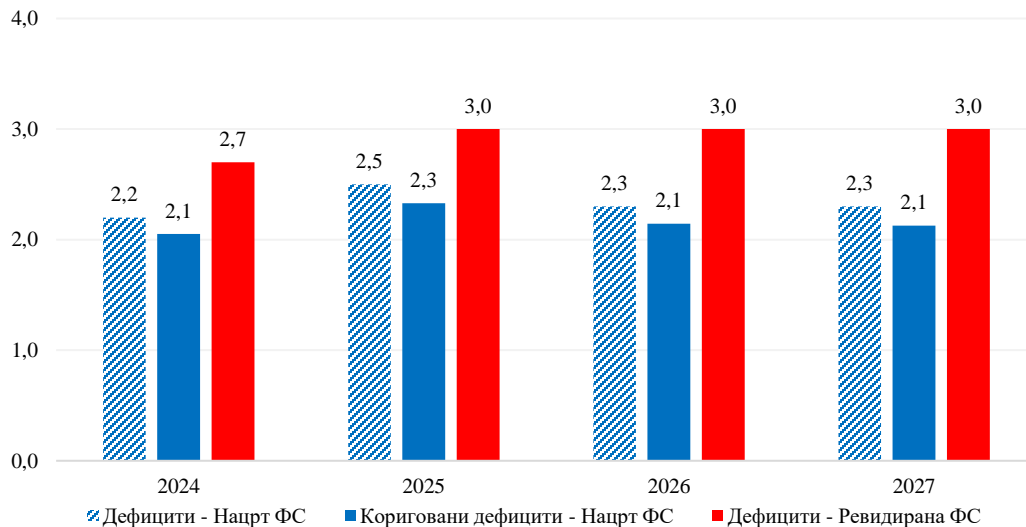
На кретање инфлације и текућег дефицита платног биланса у наредном периоду требало би обратити посебну пажњу. По прогнозама из Стратегије, основни покретач привредног раста у наредним годинама биће домаћа тражња (као што је била и у 2024. години). Таква структура раста, уз релативно висок планирани фискални дефицит (3% БДП-а), може имати неповољан утицај на кретање инфлације и текућег дефицита платног биланса. Ревидирана Стратегија у одређеној мери узима у обзир овај ефекат. Она предвиђа да ће инфлација бити нешто изнад средине циљног коридора НБС од 3% (планира се на просечном нивоу од 3,4% у средњем року), док су прогнозе текућег дефицита систематски повећане у односу на оне из Нацрта Стратегије (осим у 2027. кад се очекује снажно повећање извоза туристичких услуга). Оваква очекивања могу се засад оценити као рационална. Ипак скрећемо пажњу Влади да пажљиво прати кретање унутрашњих и спољних макроекономских неравнотежа Србије (инфлација и текући дефицит) – како би на време реаговала изменом економских политика уколико неки од ових показатеља почне приметно да одступа од очекивања.

Поново указујемо на то да би у Стратегији требало да се јасно прикажу и прогнозе кретања на тржишту рада. Ревидирана Фискална стратегија детаљно анализира кретања на тржишта рада у претходном периоду, док су прогнозе дате само квалитативно, без много детаља. Ово оцењујемо као озбиљан недостатак Фискалне стратегије. Наиме, фискални приходи од рада (доприноси и порези на зараде) су највећи јавни приходи у Србији. Стога је веома важно знати на какво тачно кретање пореске основе Влада рачуна у наредним годинама. Квантитативно приказивање прогноза кретања зарада и запослености (уз детаљну пропратну анализу) тим пре је важно јер се у тренутним фискалним пројекцијама очекује да ће наплата доприноса у наредним годинама систематски да расте брже од раста БДП-а. Тачно је да сличан тренд у Србији траје већ неколико година уназад, али он ипак дугорочно није одржив. Стога је за кредибилност изнетих фискалних пројекција веома важно да се транспарентно прикажу одвојене прогнозе кретања запослености и зарада у наредним годинама и јасно објасне све претпоставке на којима те прогнозе почивају.

2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ДЕФИЦИТА И КРЕТАЊА ЈАВНОГ ДУГА У ПЕРИОДУ 2025-2027. ГОДИНА

Ревидирана Фискална стратегија за период 2025-2027. предвиђа значајно повећање средњорочних дефицита у односу на план из нацрта овог документа. Ревидираним средњорочним оквиром Влада најављује вођење експанзивније фискалне политике у следеће три године у односу на Нацрт Фискалне стратегије који је усвојен почетком јула ове године.² Наиме, првобитним планом било је предвиђено да ће Србија у периоду 2024-2027. бележити просечне годишње дефиците од нешто преко 2,3% БДП-а – након очекиваног дефицита од 2,2% БДП-а у текућој години, у 2025. био је циљан дефицит од 2,5% БДП-а, односно по 2,3% БДП-а у 2026. и 2027. Имајући у виду то да је Републички завод за статистику почетком октобра ревидирао нависше процену српског БДП-а, за поређење првобитног и ревидираног средњорочног оквира неопходно је најпре прерачунати циљане дефиците из Нацрта користећи нове податке о бруто домаћем производу. Као што се може видети на Графикону 1, ова промена БДП-а утицала је на смањење планираних дефицита за око 0,2 процентна поена на годишњем нивоу, што би значило да је Нацртом био циљан просечан дефицит од непуних 2,2% БДП-а у периоду 2024-2027. Ревидираном Фискалном стратегијом сада се планира повећање дефицита у односу на Нацрт у свим годинама – у 2024. на 2,7% БДП-а, а у наредним годинама на 3% БДП-а. Према новом плану, просечан дефицит у периоду 2024-2027. требало би да износи нешто преко 2,9% БДП-а, што представља пораст за око 30% (око 0,8 п.п. БДП-а) у односу на иницијални средњорочни план.

Графикон 1. Планирани дефицити у Нацрту и Ревидираној Фискалној стратегији за период 2024-2027. година



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Нацрта и Ревидиране Фискална стратегија за период 2025-2027.

² Напомињемо да је и сам Нацрт Фискалне стратегије за период 2025-2027. предвиђао вођење нешто експанзивније фискалне политике у односу на средњорочни план из претходне Фискалне стратегије (2024-2026). Тај план је подразумевао да ће се у 2024. години остварити дефицит опште државе од 2,2% БДП-а, након чега је од 2025. требало да ступи на снагу фискално правило које је за очекивани ниво јавног дуга Србије ограничавало дозвољени дефицит на максималних 1,5% БДП-а.

Ревидирани средњорочни план подразумева повећање кумулативног дефицита (и задуживања државе) за скоро 3 млрд евра у средњем року. Као што смо већ објаснили, директно поређење планираних дефицита изражених у процентима БДП-а у Ревидираној Фискалној стратегији и нацрту овог документа није могуће због тога што се у међувремену десила релативно велика ревизија националних рачуна. Један од начина да се сагледа евидентно повећање експанзивности фискалне политике које доноси Ревидирана Фискална стратегија јесте поређење планираних кумулативних дефицита у средњем року у номиналном износу. Наиме, према Нацрту Фискалне стратегије кумулативни дефицит у периоду 2024-2027. требало је да износи око 7,9 млрд евра, док се према новом плану сада очекује да ће укупан дефицит до краја 2027. године достићи око 10,8 млрд евра. Дакле, ревидирани фискални оквир предвиђа повећање кумулативног дефицита у средњем року за око 3 млрд евра, што по правилу захтева и додатно задуживање државе у сличном износу. Ово повећање номиналног дефицита у односу на Нацрт једним делом је последица и поменуте ревизије података о БДП-у. Према нашим проценама, прелазак на већи БДП у обрачуну фискалних агрегата омогућио је око 800 млн евра додатног дефицита, што представља приближно четвртину укупног повећања дефицита у средњем року.

До повећања средњорочних дефицита долази првенствено због снажног раста јавних расхода – и то углавном за текућу државну потрошњу. Ревидирана Фискална стратегија доноси неубичајено велике промене у односу на Нацрт и на приходној и на расходној страни буџета опште државе. Наиме, укупна наплата јавних прихода у периоду 2024-2027. коригована је навихше за 5,5 п.п. БДП-а или 5,1 млрд евра, док су планирани јавни расходи повећани за чак 8,8 п.п. БДП-а или преко 8,1 млрд евра. Овај раст делимично је последица методолошких промена у обухвату сектора опште државе, тј. укључивања дела расхода индиректних буџетских корисника који су финансирани њиховим сопственим приходима у обрачун фискалног резултата опште државе. Напомињемо да ова методолошка промена не утиче на ниво дефицита у средњем року, будући да у истој мери повећава и приходе и расходе буџета опште државе – процењујемо за око 2,4 п.п. БДП-а у периоду 2024-2027. Преостало повећање јавних прихода у Ревидираној Фискалној стратегији углавном је последица ефекта више базе при изради пројекција у односу на Нацрт, а у мањој мери и промена у очекиваним макроекономским кретањима (видети Поглавље 3). Што се тиче преосталог планираног раста јавних расхода (кумулативно за око 5,6 млрд евра по искључењу методолошких разлога), на већа капитална улагања државе у односу на Нацрт одлази око 30% или 1,7 млрд евра, док се преосталих 70% односи на повећање текуће државне потрошње (пензије, расходи за запослене, субвенције, издаци за робу и услуге).

Влада је истрајала у намери да одложи примену фискалног правила о дефициту, уз образложење да је то неопходно због већих инвестиционих улагања. Влада је у Нацрту Фискалне стратегије 2025-2027. најавила додатно одлагање почетка примене фискалног правила које утврђује максимално дозвољени дефицит у зависности од висине јавног дуга, које је требало да ступи на снагу од следеће године, до 2029. године.³ Том приликом је наведено да је то неопходно због реализације развојног плана „Скок у будућност – Србија 2027“, који обухвата инвестиционе пројекте у оквиру изложбе ЕКСПО 2027, саобраћајне инфраструктуре, енергетике, рударства и др. Фискални савет је у својој оцени Нацрта утврдио да је тадашње прекорачење дефицита у односу на ниво који

³ С обзиром на то да се јавни дуг Србије тренутно налази у интервалу 45-55% БДП-а, у складу са важећим законским прописима циљани дефицит опште државе би требало да износи максимално 1,5% БДП-а.

прописује фискално правило највећим делом заиста било последица већих планираних јавних инвестиција.⁴ Међутим, додатно повећање средњорочних дефицита у Ревидираној Фискалној стратегији само се у мањој мери може објаснити већим инфраструктурним улагањима (око 0,5% БДП-а годишње), док је већим делом то резултат раста текућих расхода. Посматрано по појединачним ставкама, до највећег повећања долази на издацима за пензије (за око 0,5% БДП-а годишње), што је директна последица ревизије БДП-а. Наиме, прелазак на нове податке оборио је удео издатака за пензије у БДП-у на ниво који у складу са фискалним правилом омогућава издашнију индексацију пензија у 2026. и 2027. години у односу на пројекције из Нацрта. Ниво расхода за запослене ће се повећати за око 0,2% БДП у средњем року, због тога што се у 2025. планира већи раст плата у државном сектору у односу на стопу раста номиналног БДП-а. На крају, ревидирани план најављује и повећање издатака за субвенције и робу и услуге у односу на Нацрт, реда величине 0,2-0,3% БДП-а годишње.

Постојала је могућност да се планови из Ревидиране Фискалне стратегије реализују без одлагања примене општег фискалног правила за пет година. Недавна ревизија БДП-а се у нарочито великој мери одразила на тренутни ниво релативне задужености Србије, а последично и на средњорочне пројекције јавног дуга. Илустрације ради, прелазак на већи БДП у обрачуну релативне задужености умањео је јавни дуг Србије на крају 2023. са 52,3% на 48,4% БДП-а – дакле, за скоро 4 п.п. Притом, у првих девет месеци ове године релативна задуженост додатно је опала и на крају септембра дуг је износио 46,8% БДП-а. Захваљујући ревизији БДП-а Србија се по нивоу јавног дуга изненада нашла веома близу граници од 45% БДП-а, која је релевантна из угла фискалних правила и одређивања дозвољеног дефицита опште државе. Наиме, уколико је јавни дуг испод 45% БДП-а закон прописује да би дефицит требало да износи максимално 3% БДП-а – што је управо циљани ниво дефицита у Ревидираној Фискалној стратегији. Полазећи од чињенице да Влада тренутно располаже доста високим новчаним депозитима, реда величине 6 млрд евра, који се могу користити за отплату дела обавеза које доспевају у наредним месецима без новог задуживања, процењујемо да је постојала реална могућност да се ниво јавног дуга Србије спусти испод 45% БДП-а већ током 2025. године⁵. То практично значи да је Влада могла да реализује планове из Ревидиране Фискалне стратегије и без суспендовања правила о дефициту до 2029. године, што би несумњиво ојачало кредибилитет фискалне политике у средњем року. Још једно економско оправдање за употребу мањег дела државних депозита за отплату обавеза које доспевају у кратком року су потенцијалне уштеде на буџетским расходима за камате. Наиме, држава је у претходне две године акумулирала значајна новчана средства задуживањем по прилично високим каматним стопама у износима који су били већи него што је било потребно за финансирање фискалних дефицита.

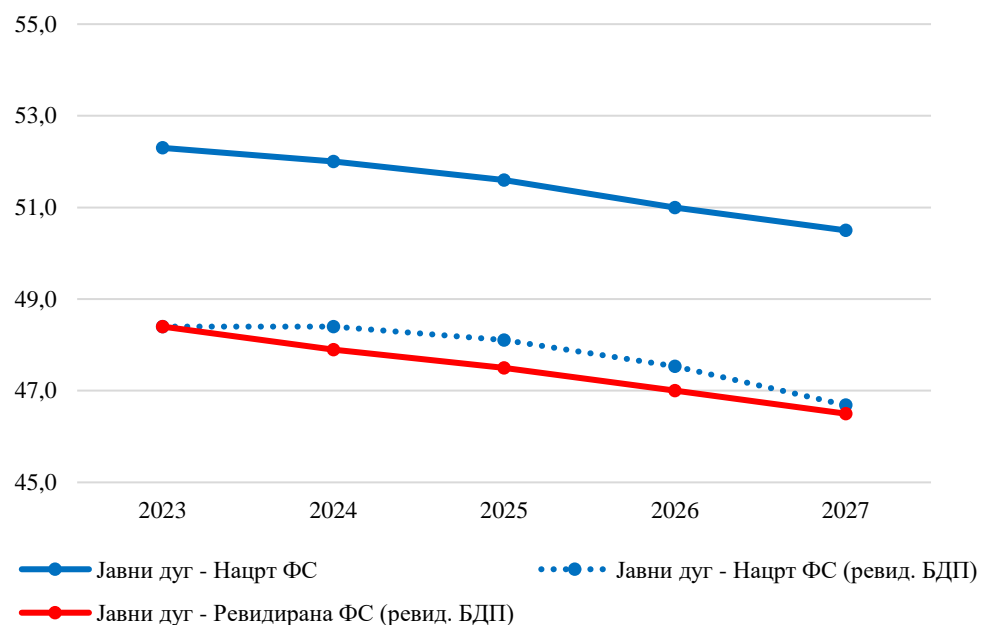
Упркос значајном повећању планираних дефицита, пројекција кретања јавног дуга у Ревидираној Фискалној стратегији остала је слична као у Нацрту. Према се средњорочне пројекције јавног дуга у првобитном и ревидираном фискалном оквиру на први поглед знатно разликују, то је практично у целисти последица промене БДП-а који се користи за обрачун релативне задужености земље. Као што се може видети на Графикону

⁴ Фискални савет: „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, 1. јул 2024. године.

⁵ Ова процена подразумева отплату доспелих обавеза из државних депозита у износу од око 1% БДП-а у следећих годину дана. Упркос томе, депозити државе би историјски гледано остали на повишеном нивоу, будући да предложено смањење представља мање од петине тренутно расположивих средстава.

2, уколико се планирани ниво задужености из Нацрта стави у однос са ревидираним БДП-ом, добија се средњорочна путања јавног дуга која је врло слична пројекцији из Ревидиране Фискалне стратегије. У оба случаја Влада очекује пад релативне задужености за око 2 процентна поена – са 48,4% БДП-а у 2023. на око 46,5% БДП-а у 2027. Скрећемо пажњу на то да постоји евидентна неконзистентност у овим пројекцијама, будући да нови фискални оквир предвиђа кумулативно већи дефицит у средњем року за око 3 млрд евра. Из угла кретања номиналног јавног дуга оцењујемо да је пројекција из Ревидиране Фискалне стратегије боље усклађена са планираним дефицитима у периоду 2024-2027, будући да је прогнозирани прираст јавног дуга (нешто преко 11 млрд евра) заправо врло сличан очекиваном кумулативном дефициту (10,8 млрд евра). Полазећи од задатих фискалних параметара и очекиваних макроекономских кретања процењујемо да би јавни дуг требало да остане на опадајућој путањи у средњем року. Међутим, сматрамо да би ниво јавног дуга могао да буде нешто нижи у односу на пројекције из Ревидиране Фискалне стратегије – првенствено због тога што очекујемо нижи ниво дуга на крају 2024. године, што је почетна тачка за израду средњорочних пројекција.

Графикон 2. Јавни дуг у Нацрту и Ревидираној Фискалној стратегији 2025-2027. (у % БДП-а)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података РЗС, Нацрта и Ревидиране фискалне стратегије за период 2025-2027.

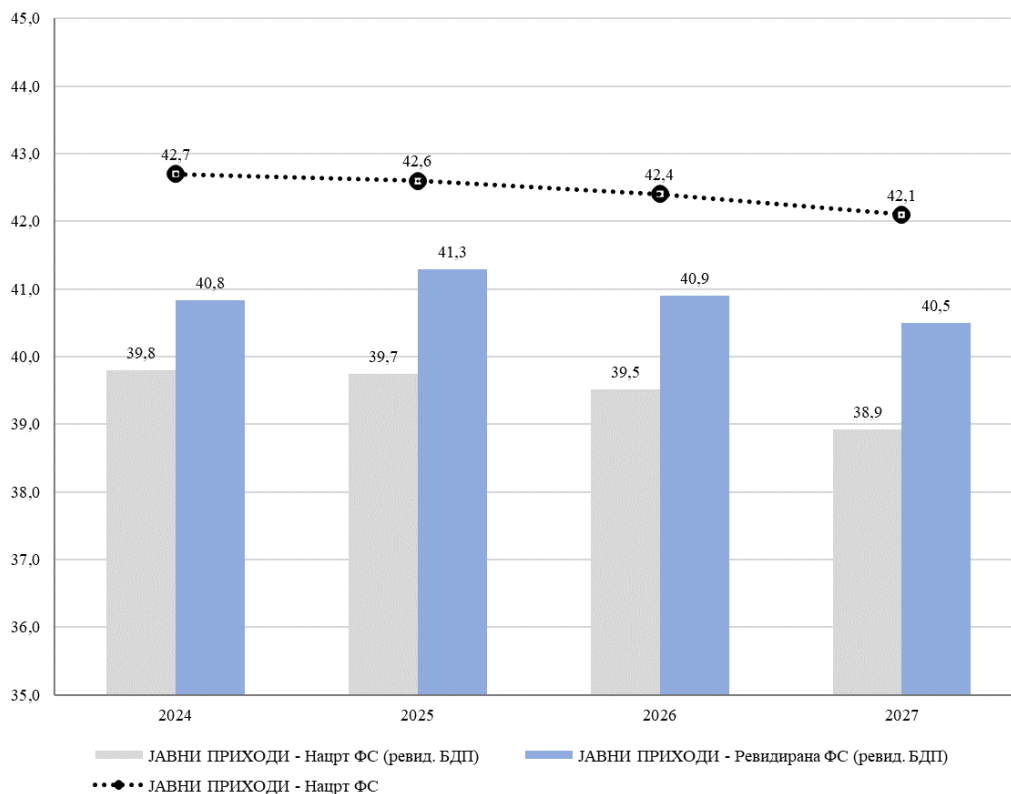
Није објашњен утицај најављеног издавања гаранција за инвестиције енергетских предузећа на кретање јавног дуга у средњем року. Наше анализе показују да номинално повећање јавног дуга до краја 2027. приближно одговара збиру дефицита у периоду 2024-2027, што имплицитно подразумева да Влада не очекује прираст гарантованог дуга државе у наредним годинама. Ова претпоставка је важила у претходних неколико година, с обзиром на то да су се индиректне обавезе државе стабилизовале на нивоу од око 2,5% БДП-а у периоду 2021-2023. Међутим, Ревидирана Фискална стратегија доноси и важну новину у односу на нацрт овог документа, будући да се најављује покретање великог инвестиционог циклуса у енергетском сектору који ће се (делом) финансирати из

кредита са државном гаранцијом у износу од око 3,3 млрд евра. Највећи део ових средстава (око 2,8 млрд евра) односи се на девет инвестиционих пројеката ЕПС-а, од којих је најважнији изградња само-балансираних соларних електрана капацитета 1 гигават са батеријским системима за складиштење електричне енергије (процењена вредност око 1,9 млрд евра). Према Закону о буџетском систему, све државне гаранције аутоматски улазе у јавни дуг (без обзира на то да ли су активирани или не), због чега ће почетак реализације ових великих пројеката и повлачење средстава из гарантованих кредита врло вероватно утицати на повећање укупне задужености Србије. Према је реч о важним инвестицијама, ревидирана Фискална стратегија није пружила додатне информације о динамици реализације ових пројеката у области енергетике, а представљена пројекција по свему судећи не узима у обзир ефекат издавања ових гаранција на кретање јавног дуга у средњем року. Стратегија једино најављује усвајање измењеног и допуњеног плана инвестиција у енергетици током следеће године, у којем ће бити дефинисане инвестиционе потребе у овој области. Тај план би требало да обухвати све пројекте вредности преко 20 млн евра, а искорак у добром смеру је то што би требало да садржи и евалуацију појединачних пројеката, њихов допринос зеленој транзицији, изворе финансирања, процене интерних стопа приноса и др.

3. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ ПРИХОДА У ПЕРИОДУ 2025-2027. ГОДИНА

Ревидираном Фискалном стратегијом за период 2025-2027. осетно се повећавају планови јавних прихода у односу на процене у Нацрту. У средњем року очекује се нешто спорији раст јавних прихода од раста БДП-а, а то значи постепено смањење јавних прихода у процентима БДП-а – са процењених 40,8% БДП-а у 2024. години на 40,5% БДП-а у 2027. години, тј. за око 0,3 п.п БДП-а. За разлику од претходних година, директно поређење пројекција јавних прихода из нацрта и ревидиране Фискалне стратегије није могуће, будући да су средњорочне процене дате у % БДП-а, при чему је БДП у међувремену знатно повећан због велике ревизије националних рачуна (за више детаља погледати Поглавље 1). Према томе, да би се методолошки исправно поредили планови потребно је да се иницијалне пројекције из Нацрта прерачунају на исту основицу (нове износе БДП-а), на којој се базирају процене из Ревидиране Фискалне стратегије за 2025-2027. годину. С обзиром на то да овакво поређење пројекција није дато у ревидираној Стратегији, ради лакшег разумевања, пре свега величине али и суштине промена, на Графикону 3 смо иницијалне планове приказали и у % ревидираног БДП-а. Уколико се посматрају упоредиви планови јавних прихода (стубићи на Графикону 3), уочава се да су пројекције јавних прихода за период 2025-2027. године осетно повећане – у просеку за око 1,5% БДП-а, односно за 1,4 млрд евра годишње. Иако је дошло до видног повећања нивоа јавних прихода у ревидираној Стратегији, може се приметити да се очекује приближно сличан тренд јавних прихода у односу на БДП, као што је предвиђао Нацрт овог документа.

Графикон 3. Укупни јавни приходи у нацрту и ревидираној Фискалној стратегији за 2025-2027. годину (иницијални планови и у % ревидираног БДП-а)



Извор: Фискални савет на основу Нацрта и Ревидиране Фискалне стратегије за 2025-2027. годину

Неколико важних чинилаца утицало је на приметну ревизију средњорочних пројекција јавних прихода. *Прво*, последње процене указују на то да ће наплата јавних прихода у 2024. години бити за око 1% БДП-а виша него што се предвиђало средином јуна. С обзиром на то да се највећи део очекиваног раста може сматрати дугорочно одрживим, виша наплата јавних прихода у 2024. години прелива се на раст јавних прихода и у средњем року (тзв. ефекат базе). *Друго*, најављује се методолошко унапређење обухвата буџетских корисника од 2025. године, које ће резултирати повећањем непореских прихода. Наиме, услед укључивања сопствених прихода (и расхода) свих индиректних буџетских корисника процењује се да ће непорески приходи бити повећани за 0,5-0,6% БДП-а годишње. *Поред тога*, променама трогодишњих планова јавних прихода у мањој мери допринели су и ажурирање процена макроекономских варијабли у средњем року (пре свега БДП-а и домаће потрошње), затим конкретизовање раније најављеног пореског растеређења зарада у 2025. години, као и укључивање у буџетске планове очекиваних једнократних прилива од продаје лиценци за мобилну мрежу пете генерације (5G технологија) у 2025. години.

Процена јавних прихода у 2024. знатно је повећана доминантно услед поузданих информација о порезу на добит и наставка позитивних трендова на тржишту рада. У Нацрту Фискалне стратегије пројекције јавних прихода за 2024. годину биле су у одређеној мери конзервативне – делом услед непостојања поузданих информација о коначној профитабилности привреде, а делом и услед неизвесности да ли ће се уочени позитивни трендови наплате прихода од ПДВ-а и пореза и доприноса на зараде одржати до краја године. Имајући у виду да су до краја јуна предати завршни финансијски рачуни и извршен коначан обрачун пореза на добит, као и да постоје информације о наплати пореских прихода током десет месеци, сада се са већим степеном сигурности може кориговати пројекција наплате за 2024. годину. Последње процене указују на то да ће укупни јавни приходи у 2024. години износити 3.922, 2 млрд динара, што је за готово 100 млрд динара тј. за око 1% БДП-а више од планираног износа у јуну. Оквирно трећина овог повећања објашњава се очекиваним растом прихода од пореза на добит предузећа (35 млрд динара), трећина приходима од доприноса и пореза на доходак (34 млрд динара), док се остатак дугује расту пореза на потрошњу (ПДВ и акцизе се у збиру повећавају за 17 млрд динара) и увећању непореских прихода за око 15 млрд динара. С обзиром на то да је очекивани ниво прихода у 2024. године полазна основа за трогодишње процене, ревизија процене за 2024. годину повлачи са собом корекције планова за наредни период.

Средњорочни планови јавних прихода ревидирани су већим делом због повећане процене прихода у 2024. и бржег раста домаће потрошње у средњем року. Имајући у виду да је процена прихода у 2024. години повећана за око 1% БДП-а у поређењу са плановима из јуна и да се предвиђени раст највећим делом може сматрати структурним (дугорочно одрживим), као последица очекује се издашнији раст прихода и у средњем року.⁶ Процењујемо да се од пројектованог повећања средњорочних јавних прихода 0,7-0,8 % БДП-а може објаснити већом наплатом прихода у 2024. години, тзв. ефекат базе. Конкретно, услед више наплате у 2024. години, очекује се сразмерно повећање прихода од доприноса, пореза на доходак, пореза на добит и пореза на потрошњу и у средњем року.

⁶ Једнократно повећање прихода у 2024. години процењујемо да износи око 0,2-0,3% БДП-а, а дугује се превасходно ванредним непореским приходима.

Полазећи од процена за 2024. годину, трогодишње планове пореских прихода доминантно⁷ одређују макроекономски трендови попут просечне инфлације, домаће потрошње, БДП-а, увоза, тржишта рада (запосленост и просечне зараде), преко утицаја на кретање пореских основица у наредном периоду. У односу на Нацрт стратегије макроекономски оквир је ограничено измењен и то, пре свега, у домену средњорочних пројекција укупне домаће потрошње, извоза и БДП-а. Предвиђен виши раст потрошње пресликава се на повећање очекиваних прихода од ПДВ-а за око 0,3% БДП-а просечно годишње. Наиме, док је у нацрту Стратегије било планирано да ће приходи од ПДВ-а у средњем року одржати стабилан ниво од око 10% БДП-а, сада се очекује да ће остварити постепено повећање са процењених 10% БДП-а у 2024. години на 10,4% БДП-а у 2027. години.

У ревидираној Стратегији дефинише се конкретан план пореског растеређења зарада у 2025. години, а наговештавају се сличне политике и у наредном периоду. Слично као претходних година, планиране пореске реформе прецизирају се тек у Ревидираној Фискалној стратегији и то само за наредну годину. Конкретно за 2025. годину планира се повећање неопорезивог износа зарада са садашњих 25.000 динара на 28.423 динара. Повећање неопорезивог цензуса, заједно са растом минималне зараде значило би непромењено пореско оптерећење најнижих зарада, док би пореско оптерећење просечне зараде могло да буде благо умањено 2025. године.⁸ Према проценама Министарства финансија ефекти предложене промене су смањење прихода од пореза на зараде за 10,1 млрд динара и прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање за 4,4 млрд динара. Имајући у виду актуелне трендове на тржишту рада сматрамо да су изнете пројекције одговарајуће. Додатно, скрећемо пажњу да ће крајњи ефекти на фискални дефицит бити мањи – око 10 млрд динара тј. 0,1% БДП-а, с обзиром на то да ће и држава (као послодавац) остварити одређене уштеде по основу нижих издатака за порезе и доприносе на зараде запослених у државном сектору. На крају, напомињемо да је у Стратегији остављена отворена могућност да се, уколико буде расположивог фискалног простора, и у наредним годинама додатно умањује опорезивања зарада.

Пројекције непореских прихода повећане су услед методолошког унапређења, а у 2025. и због прихода од најављене продаје лиценци за 5G технологију. У Ревидираној Фискалној стратегији пројекције непореских прихода осетније су кориговане у поређењу са ранијим плановима. Скрећемо пажњу да иако је ревидирана пројекција наплате непореских прихода у 2024. години, повећање је по природи привремено и стога нема утицај на израду средњорочних фискалних планова.⁹ Повећање непореских прихода у средњем року преваходно је последица планираног методолошког побољшања обухвата индиректних буџетских корисника. Наиме, у ревидираној Стратегији најављује се да ће од почетка 2025.

⁷ Осим тога, на пројекције (и наплату) јавних прихода могу утицати очекивани ефекти од промена пореских политика, износи једнократних прихода, промене степена наплате.

⁸ Имајући у виду да раст минималне зараде од 13,7% одговара расту неопорезивог износа зараде од 13,7%, пореско оптерећење се неће променити у наредној години. С друге стране, уколико просечан раст зараде буде око 10% тј. нижи од раста неопорезивог износа зараде пореско оптерећење просечне зараде благо ће се смањити.

⁹ Пројекција непореских прихода у 2024. години доминантно је повећана због приспеле уплате остварене добити Народне банке Србије (НБС) у износу од 12,3 млрд динара, али и нешто виших уплата осталих ванредних прихода. Детаљнијом анализом непореских прихода процењујемо да се око 0,2% БДП-а једнократне природе тј. не може се поуздано претпоставити да ће се наплаћивати у истом износу и у наредним годинама.

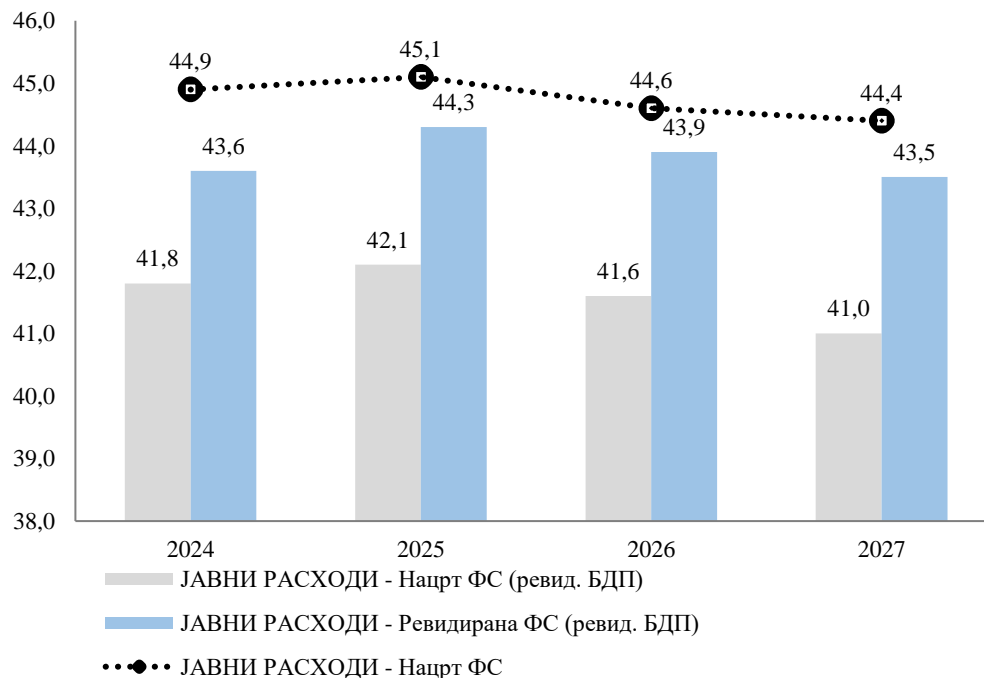
године редовно бити праћени приходи (и расходи) свих индиректних буџетских корисника, што значи да се додатно укључују основне школе, универзитетске установе, локална самоуправа, АП Војводина и индиректни корисници локалног нивоа власти. Премда у образложењу пројекција јавних прихода није наведена експлицитна процена, посредним путем се може закључити да је процењен укупан износ повећања непореских прихода 0,5-0,6% БДП-а у 2025. години, а врло слично је и у наредном периоду. Поред тога, у кориговани фискални оквир укључени су очекивани приходи од аукцијске продаје лиценци за мобилну мрежу пете генерације тзв. 5G технологија. Наиме, иако први наговештаји о увођењу 5G мобилне технологије датирају још из 2020. године, до сада није било поузданих информација када ће се реализовати. Међутим, сада се чини да су покренуте важне административне процедуре¹⁰ и у медијима се најављује да ће цео процес око аукција лиценци бити завршен средином 2025. године. Ипак, можемо приметити да је до сада пракса углавном била да се једнократни и неизвесни приходи не укључују унапред у фискалне планове, већ тек након што се реализују и у износу у ком се наплате.

¹⁰ У току је процес израде *Правилника о минималним условима за издавање појединачних дозвола за коришћење радиофреквенцијског спектра на основу спроведеног поступка јавног надметања у радиофреквенцијским опсезима 694-790 MHz, 880-915/925-960 MHz, 1710-1780/1805-1875 MHz, 1920-1980/2110-2170 MHz, 2500-2690 MHz и 3400-3800 MHz*, након чега би РАТЕЛ требао да отпочне процес јавног надметања за доделу лиценци.

4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ РАСХОДА У ПЕРИОДУ 2025-2027. ГОДИНА

Ревидирана Стратегија за 2025-2027. доноси снажно увећање расхода у односу на нацрт овог документа. Према пројекцијама из Ревидиране стратегије, јавни расходи би са процењених 43,6% БДП-а у 2024. требало да опадну на 43,5% БДП-а до краја 2027. године. Ова путања поприлично се разликује од оне коју је Влада пре свега четири месеца дефинисала у нацрту Фискалне стратегије, а која је подразумевала обарање укупних јавних расхода са 44,9% БДП-а у 2024. на 44,4% БДП-а у 2027. години (Графикон 4). Просто поређење учешћа јавних расхода у БДП-а могло би да наведе на закључак да Влада новим трогодишњим плановима предвиђа умањење јавних расхода у односу на план из нацрта Стратегије, али то не би било исправно тумачење. Наиме, у међувремену је БДП снажно ревидиран нависше, што је промена која би морала да буде укључена у анализу. У том светлу, економски је оправдано да се планирани расходи (номиналне величине) из јунског нацрта Стратегије ставе у однос са ревидираним БДП-ом за одговарајући период (2024-2027), а да се онда упоређују са учешћима расхода из ревидиране Стратегија која већ узима у обзир ревидирани БДП. На тај начин долазимо до закључка да ревидирана Фискална стратегија, заправо, доноси повећање јавних расхода у односу на нацрт овог документа. Повећање је осетно и догађа се у свакој години посматраног интервала: раст од 1,8 п.п. БДП-а у 2024. години, затим за по 2,3 п.п. БДП-а у 2025. и 2026. години, и на крају за 2,5 п.п. БДП-а у 2027. години. Кумулативно посматрано, јавни расходи ће у периоду 2024-2027. бити 8,8% БДП-а већи него у нацрту Стратегије, тј. што је повећање реда величине 8,2 млрд евра.

Графикон 4. Јавни расходи у % БДП-а – нацрт vs. ревидирана Стратегија



Извор: Фискални савет на основу Нацрта и Ревидиране Фискалне стратегије за 2025-2027. годину

Повећање у односу на нацрт Стратегије највећим делом потиче од раста текућих расхода, који могу да објасне више од половине укупне промене. Ако

посматрамо период од 2025. до 2027. године, просечно годишње повећање јавних расхода у ревидираној Стратегији у односу на нацрт износи 2,4 п.п. БДП-а. Ова промена може се рашчланити на три велике целине: 1) *раст текућих државних расхода* од 1,3 п.п. БДП-а, који објашњава скоро 55% читаве разлике, 2) *повећање јавних инвестиција* од 0,5 п.п. БДП-а, на које отпада око 20% укупног раста, и 3) *методолошки разлози*, тј. укључивање дела расхода индиректних буџетских корисника финансираних сопственим приходима у обухват опште државе, чији је ефекат око 0,6 п.п. БДП-а и може да објасни 25% укупног повећања расхода у односу на нацрт Стратегије. Када говоримо о текућим расходима, појединачно највећи допринос њиховом расту потиче од издвајања за пензије (у просеку расту за 0,5 п.п. БДП годишње). До овог раста долази по аутоматизму; ревидирани/виши БДП спушта удео државних издвајања за пензије у БДП-у на ниво који омогућава већу индексацију у 2026. и 2027. години у односу на претпоставке са којима је прављен нацрт Стратегије. Повећавају се, такође, субвенције (у просеку за 0,3 п.п. БДП-а), издвајања за запослене (за око 0,2 п.п. БДП-а) и у одређеној мери расходи за робу и услуге.

Нисмо идентификовали значајне ризике да средњорочни лимит расхода (43,5% БДП-а у 2027. години) буде пробијен, премда би структура расхода могла осетније да одступи од планиране. У мишљењу на нацрт Фискалне стратегије 2025-2027. Фискални савет је оценио да испуњење средњорочних пројекција расхода не представља амбициозан циљ, што је оцена коју начелно задржавамо и када је реч о пројекцијама из ревидиране верзије овог документа. Слично као и у пројекцијама из нацрта Стратегије, у ревидираној Стратегији смо идентификовали резерве за трошење (камате, роба и услуге, остали текући расходи), али и простор да реализација неких инвестиционих пројеката буде мања од планиране (велики део оперативних капацитета усмерен на ЕКСПО и пратећу инфраструктуру, споро решавање имовинско-правних односа). С друге стране, потрошња на појединим ставкама могла би да буде већа од планиране – главни ризик видимо на расходима за субвенције (пољопривреда, јавна и државна предузећа), нето буџетским позајмицама, расходима за запослене (увођење новог система плата не очекује се пре 2027. године, што ће појачати притисак за нова секторска увећања зарада) и социјалној заштити (због и даље присутног ризика да ће Влада или локални органи власти прибећи дискреционим мерама подршке одређеним групама становништва које нису утемељене на прецизним и објективним анализама). Наша процена је, пак, да би евентуално пробијање плана на овим позицијама у великој мери могло да буде надомештено мањом реализацијом расхода који су конзервативно планирани (и евентуалним одлагањем неприоритетних јавних инвестиција), тако да ни у том случају не очекујемо пробијање укупног средњорочног лимита. Важна претпоставка на којој базирамо анализе је да у међувремену неће доћи до екстерних шокова који би, попут пандемије и/или енергетске кризе, захтевали ванредно обимна захватања из буџета.

Посебна фискална правила за плате и пензије која остају на снази представљају кључно сидро за одрживост јавних финансија, иако је рестриктивност ових правила ублажена ревизијом БДП-а. Издаци за пензије и плате у јавном сектору су два највећа буџетска расхода, будући да на њих отпада око 45% укупних државних расхода. Због тога одрживост њиховог кретања пресудно утиче на фискалну дисциплину и стабилност јавних финансија. За разлику од општих фискалних правила (која прописују дозвољени ниво дефицита) које је држава одлучила да суспендује до 2029. године, посебна фискална правила (која прописују максимални ниво издвајања за запослене, односно начин индексације пензија) остају на снази. Судаћи по пројекцијама из ревидиране Фискалне

стратегије, оба поменута расхода – издвајања за запослене, маса пензија – кретаће се у складу са законским правилима, што је добра одлика средњорочног фискалног оквира. Тако фонд плата, након пораста у 2025. години на 9,8% БДП-а, остаје на том релативном нивоу све до краја 2027. године, што је испод законом дефинисаног максималног лимита од 10,6% БДП-а који ће почети да важи почев од 2025. године. С друге стране, пензијски расходи, пратећи законом прописану формулу за индексацију, гравитирају око годишњег нивоа од 10% БДП-а који је одржив за Србију.

5. АНАЛИЗА СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Ревидирана Стратегија предвиђа да ће државне инвестиције у наредне три године у просеку износити високих 7,3% БДП-а. Након пандемије (2020), јавне инвестиције снажно су убрзале и достигле 7,1% БДП-а у 2021. и 2022. години. Њихова реализација у 2023. привремено је пала на 6,4% БДП-а, што је још увек врло висок ниво за Србију. Поређења ради, просечно извршење у периоду 2015-2019. било је скоро два пута мање и износило 3,3% БДП-а. Ревидирана Стратегија за период 2025-2027. показује да се планира додатно интензивирање инвестиционих улагања. У плану је, наиме, да јавне инвестиције у 2024. порасту на 7,4% БДП-а, што је износ који се пројектује све до краја 2027. године.¹¹ Тај ниво осетно је (за преко 60%) већи од дугогодишњег просека јавних инвестиција у земљама ЦИЕ, што оставља довољно простора да Србија умањи заостатак у погледу обима и квалитета јавне инфраструктуре у поређењу са тим привредама. Важно је напоменути да, иако то није уочљиво на први поглед, ревидирана Стратегија доноси знатан пораст јавних инвестиција у односу на нацрт овог документа. Наиме, када номиналне вредности јавних инвестиција из Нацрта ставимо у однос са новим/коригованим БДП-ом и упоредимо их са релативним односима из ревидиране Стратегије (које већ узимају у обзир нови БДП), долазимо до закључка да је средњорочни план ових расхода коригован навише за 0,5 п.п. БДП-а у просеку (Табела 3).

Табела 3. Јавне инвестиције у Фискалној стратегији за период 2024–2027. године

		2024.	2025.	2026.	2027.
Нацрт	млрд динара	652	701	765	832
Ревидирана		706	763	798	888
Нацрт	% БДП-а	6,8	6,8	6,9	6,9
Ревидирана		7,4	7,4	7,2	7,4

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података из нацрта Фискалне стратегије 2025–2027. и ревидиране Фискалне стратегије 2025–2027.

Напомена: За 2024. и 2025. годину вредности у млрд динара дате су Стратегији (и у нацрту и у ревидираној верзији документа), док то није случај за 2026. и 2027. годину за које смо номиналне вредности посредно израчунали, на основу изнетих учешћа ових расхода у БДП-у и процењене вредности номиналног БДП-а. Удели јавних инвестиција у БДП-у који се односе на Нацрт израчунати су дељењем вредности у млрд динара (датих у Табели) и процењеног номиналног БДП-а из ревидиране Стратегије за одговарајуће године.

Висок ниво инвестиција које држава планира да реализује у средњем року поново није праћен детаљним приказом секторске структуре ових улагања. Чињеница је да су јавне инвестиције у Србији годинама врло високе и да ће по висини ових расхода наша земља и у периоду 2025-2027. бити рекордер не само у региону ЦИЕ, већ у читавој Европи. С друге стране, још увек изостаје транспарентнији приказ секторске структуре ових улагања. У Стратегији се, наиме, само успутно констатује – а ни то није нова констатација – да су у буџету обезбеђена средства за области као што су саобраћај, здравство, енергетика, образовање и заштита животне средине. Фискални савет не оспорава чињеницу да је снажно повећање инвестиција у многим од поменутих сектора заиста потребно (годинама уназад смо, примера ради, указивали на недопустиво низак ниво издвајања за инвестиције у области животне средине и комуналне инфраструктуре). Главни проблем, заправо, видимо

¹¹ Изузев у 2026. години, у којој се јавне инвестиције пројектују на 7,2% БДП-а, у плану је да ови расходи највећи део посматраног интервала буду на нивоу од 7,4% БДП-а (2024, 2025. и 2027. година). Видети Табелу 3, последњи ред.

у томе што Влада у Стратегији поново остаје на нивоу набрајања различитих сектора у којима држава већ инвестира, без навођења који од њих су приоритет и без залажења у критеријуме на основу којих су ти приоритети одређивани. Из тог разлога, ни овога пута нисмо у могућности да дамо прецизнију оцену квалитета трогодишње инвестиционе политике државе, нити да адекватно оценимо реалистичност његове реализације у планираним роковима (ни у маси, ни по секторима).

Укључивање средњорочних приоритета јавних инвестиција у Фискалну стратегију је обавеза коју предвиђа законска регулатива, што додатно наглашава потребу да се они јасно прикажу. Буџетски процес у Србији организован је тако што буџетски корисници Министарству финансија најкасније до 15. марта сваке године достављају средњорочне приоритете јавних инвестиција¹² у оквиру предлога за приоритетне области финансирања, након чега Министарство њима – у оквиру процедура за припрему буџета Републике за наредну годину – шаље упутство о садржају планова којима се исказују средњорочни приоритети јавних инвестиција. Планови за спровођење средњорочних приоритета јавних инвестиција постају интегрални део финансијских планова буџетских корисника, а Закон о буџетском систему (чланови 27д и 27ј) прописује да се средњорочни приоритети јавних инвестиција укључују у Фискалну стратегију.¹³ Међутим, актуелна пракса је таква да Фискална стратегија још увек нема део посвећен трогодишњим приоритетима јавних инвестиција иако би то требало да буде обавезни садржај овог документа. Ово је један од кључних недостатака Фискалне стратегије који би Влада требало да адресира – идеално, већ у нацрту Стратегије за 2026-2028. Одређени помаци у погледу транспарентнијег исказивања планираних улагања по пројектима направљени су у ревидираној Стратегији (о чему више речи у наставку), али тај приказ не садржи приоритете јавних инвестиција, већ финансијске информације за пројекте који на годишњем нивоу, посматрано за читав период 2024-2027, чине тек нешто више од трећине укупних капиталних расхода опште државе.

Постоје и други суштински елементи инвестиционе политике државе које би требало додатно расветлити у Фискалној стратегији. Добро је то што Фискална стратегија све већу пажњу поклања систему управљања јавним инвестиционим пројектима. Законски и институционални оквир у овој области претрпео је велике измене у последњих десет година, а највећи део процедуралних измена ишао је у складу је са добром међународном праксом (Уредба о капиталним пројектима и пратећи подзаконски акти). Ипак, у Србији и даље не постоји јединствен систем за управљање капиталним пројектима државе (тзв. *single project pipeline system*),¹⁴ што ствара бројне нерационалности о којима је

¹² Буџетски корисници су обавезни Министарству да доставе предлоге пројеката када они прођу оцену капиталних пројеката. Ово важи не само за републички ниво власти већ и за локалну власт (чији корисници приоритете шаљу локалном органу управе надлежном за финансије), али и за организације обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО).

¹³ Ова обавеза додатно је наглашена у члану 31. Закона о буџетском систему, којим је прописано да 15. маја министар (финансија) припрема нацрт Фискалне стратегије који, осим економске и фискалне политике са средњорочним пројекцијама, садржи конкретне одлуке о приоритетним областима финансирања, које обухватају и *средњорочне приоритете јавних инвестиција*.

¹⁴ Такав систем подразумева да по јединственој, унапред јасно дефинисаној методологији, сви јавни капитални пројекти (изузев, евентуално, инвестиција у сектору безбедности) пролазе систем одабира, селекције и рангирања по важности пре него што се укључе у буџет, а да се потом, такође по универзалном кључу, врши њихов надзор, мере ефекти и извештава о реализацији.

Фискални савет детаљније писао у извештају¹⁵ из јуна 2024. године. У пракси постоје различити механизми путем којих је велики број инфраструктурних пројеката, делимично или у потпуности, изузет од примене опште законске регулативе у области експропријације, јавних набавки, планирања и изградњи, управљања капиталним пројектима и др. У Фискалној стратегији се наводи да ће систем за управљање јавним инвестицијама наставити да се мења и дорађује – што је оправдано, али се углавном говори о досадашњим унапређењима која су се већ имплементирала (нпр. израда и доградња информационе базе пројеката *PIMIS* и др). Ни у овом сегменту се не иде корак даље, тј. не наводе се конкретни планови даљег унапређења нити рокови за имплементацију. Имајући у виду да је ова област готово идентичан третман имала у нацрту Стратегије, задржавамо оцену коју смо изнели у Мишљењу на тај документ – да се у догледно време не може очекивати успостављање јединственог механизма за управљање јавним инвестицијама у Србији, што значи да у период рекордно високих инвестиција (реда величине 7,3-7,4% БДП-а у наредне три године) улазимо са неуређеним системом који приметно одступа од добре међународне праксе.

У ревидираној Стратегији начињен је корак ка транспарентнијем приказивању дела јавних инвестиционих пројеката, што је за похвалу. Фискални савет је у Мишљењу на нацрт Стратегије 2025-2027 препоручио Влади да у ревидираној верзији тог документа пружи више информација о појединачним инвестиционим пројектима које планира да спроводи у средњем року (планирана вредност, извршење по годинама, извори финансирања). На овом пољу догодили су се одређени помаци. Фискална стратегија сада садржи посебан одељак „Прилог 3 – Преглед пројеката у републичком буџету – издаци за нефинансијску имовину“. Реч је о табели која, према наводима из ревидиране Стратегије, обухвата 66 републичких капиталних пројеката са вредношћу већом од 20 млн евра, изузев улагања из области одбране и безбедности.* За те пројекте објављене су бројне важне информације, и то о њиховој планираној вредности, средствима уложеним до краја 2023. године али и планираним износима за период 2024-2027.

Детаљна листа пројеката која је приложена уз Стратегију представља унапређење у односу на досадашње стање. Од позитивних промена издвајамо то што:

- Фискална стратегија по први пут садржи приказ релативно великог броја јавних инвестиционих пројеката чије је спровођење у току. Порески обвезници раније нису били у могућности да у овом важном документу стекну увид у досадашњу реализацију инвестиција по конкретним пројектима, нити да сагледају планирана улагања у предстојеће три године за сваки од њих.
- За велики број инвестиција са списка, ово је први званични документ у домену економске политике који експлицитно наводи процењене вредности пројеката. На основу оваквог приказа се, рецимо, може утврдити да ли су (и у којој мери) у међувремену начињене корекције планских величина у односу на првобитне процењене вредности инвестиција – што су феномени о којима јавност до сада углавном била информисана не само са великим кашњењем, већ углавном преко медија и/или званичних извора који не представљају плански документ економске политике.

¹⁵ Видети извештај „Политика јавних инвестиција у Србији: анализа стања и препоруке за могућа унапређења“, објављен 17. јуна 2024. године.

* У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије обухваћено је 56 пројеката.

- Приказани су и неки пројекти чија вредност, релативно посматрано, није велика. Добро је, наиме, што се поменута табела није ограничила искључиво на највеће инфраструктурне пројекте чија се вредност мери стотинама милиона евра (или чак милијардама евра), већ су заступљени и бројни мањи пројекти попут оних који се односе на проширење капацитета лука, реконструкцију граничних прелаза и сл.

Постоје, међутим, и неки елементи инвестиционе потрошње државе који и поред побројаних унапређења остају неразјашњени. У наставку срећемо пажњу на неколико најзначајнијих.

- Први проблем је то што су поједини републички пројекти само делимично обухваћени. Тако се, рецимо, улагања у београдски метро исказују само за прве две фазе изградње линије 1, иако се до сада у буџету овај пројекат евидентирао као целина под називом „Изградња београдског метроа“ на разделу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ). Додатни проблем је то што табела садржи само део инвестиција које се у буџету Републике књиже на *конту 5 – издаци за нефинансијску имовину*. И овде је метро у Београду добар пример, имајући у виду да ће велики део ових улагања бити финансиран републичким трансферима који ће бити пренети Београду – а ти расходи нису обухваћени табелом из Прилога 3. Из тог разлога, готово је извесно да су улагања у београдски метро потцењена.¹⁶ Идентификовали смо још неке велике пројекте који су само делимично приказани у табели. Тако, рецимо, остаје нејасно зашто се за пројекат ауто-пута Београд-Зрењанин-Нови Сад исказује планирани износ само за путну деоницу Београд-Зрењанин, без дела до Новог Сада иако они чине једну целину.
- Друго, има пројеката вреднијих од 20 млн евра који се нису нашли у табели, а чије је спровођење у току. Такав је случај, рецимо, са изградњом саобраћајнице Бачки Брег-Кикинда за коју су припремни радови увелико почели (у децембру 2023. године), а чија се укупна вредност према изјавама званичника мери милијардама евра. Даље, у приложеној табели нема података о инвестицијама у изградњу и реконструкцију пратеће инфраструктуре на аеродрому „Константин Велики“ у Нишу, иако је за ту намену само у току 2024. године ребалансом буџетирано 22 млн евра (према информацијама из јавности, у плану је да држава инфраструктуру овог аеродрома у наредним годинама уложи још најмање 140 млн евра). Пропуштена је прилика, такође, да се са више детаља прикажу конкретни инвестиционих пројекти који се финансирају са раздела Министарства за јавна улагања (у области здравства, спорта, образовања, комуналне инфраструктуре), а који на годишњем нивоу у збиру износе око 200 млн евра.
- Треће, многе велике инфраструктурне инвестиције које ће се извесно спроводити у периоду који покрива Стратегија уопште нису поменуте. Постојала је потреба (а и техничке могућности) да се осим активних пројеката који тренутно имају своју буџетску позицију, табела прошири на инвестиције које се налазе у почетним фазама инвестиционог циклуса – за неке од њих су у току експропријација или припремни радови на терену, има и пројеката за које су тек потписани уговори о изградњи и др.

¹⁶ Додатни проблем у вези са планом улагања у метро је то што бројка из Прилога 3 није усклађена са званичним инвестиционим планом Града Београда, који је усвојен крајем 2022. године. Према том плану, укупна улагања за прву фазу линије 1 метроа у периоду 2023-2025. процењена су на нивоу од 330 млрд динара, док је у ревидираној Стратегији исказан износ од тек нешто више од 70 млрд динара за обе фазе линије 1.

Примера ради, Шумадијски коридор (саобраћајница „Вожд Карађорђе“) није у табели, иако је у току издавање локацијских услова и чији почетак реализације се најављује за 2025. годину. Вредност овог пројекта, према последњим доступним буџетским подацима, износи најмање 1 млрд евра. Слично, у оквиру програма „Скок у будућност – Србија 2027“ предвиђена су велика додатна улагања Републике у локалне путеве (реда величине 1 млрд евра за четири године) која су преко потребна и о чему је Фискални савет раније писао, али ни она нису нашла место у детаљном приказу који је дат у ревидираној Стратегији. На крају, у плану је и велики блок инвестиција које ће се спроводити у области енергетике. Оне ће се, по свему судећи, највећим делом финансирати кредитима које ће енергетским јавним предузећима (ЕПС, ЕДС, Србијагас) гарантовати Република, али то није разлог да не буду приказане у плановима – тим пре што ће, у складу са динамиком повлачења, оне улазити у јавни дуг Србије.¹⁷

Неколико великих инвестиционих пројеката претрпело је у кратком временском периоду снажну корекцију процењене вредности навише. Пре него што је Влада израдила ревидирану Стратегију 2025-2027, Ребаланс републичког буџета био је једини званични акт који је садржао планирана улагања по (неким) капиталним пројектима Републике за период 2024-2026. За потребе ове анализе, планске величине из овог закона упоредили смо са пројекцијама изнетим у ревидираној Стратегији. Закључак је да су неки велики пројекти које је Влада прогласила највишим приоритетима, за свега нешто више од месец дана колико је протекло од предлагања Закона о ребалансу за 2024. Скупштини до објављивања ревидиране Стратегије 2025-27, претрпели веома изражену корекцију планиране вредности навише. За пројектну активност „ЕКСПО Београд 2027“* планирани издаци за 2025. и 2026. су удвостручени у односу на вредности из Ребаланса (Табела 4), након чега би укупна вредност према Стратегији достигла 1,2 млрд евра (140 млрд динара). План издатака за Национални фудбалски стадион са пратећом инфраструктуром у 2025. и 2026. години више је него удвостручен, па из Стратегије сазнајемо да је у плану да његова укупна вредност достигне скоро 1 млрд евра (112 млрд динара).* Поред поменутих, приметан је и раст средњорочног плана инвестиција намењених за пругу Београд–Будимпешта, Фрушкогорски коридор, Моравски коридор и деоницу Прељина–Пожега, између осталог.

¹⁷ Додатни мотив за њихово приказивање у документу какав је Фискална стратегија је то што је огроман део њих најављен као део плана „Скок у будућност 2027“ – РХЕ Ђердап 3, РХЕ Бистрица, Само-балансиране соларне електране великих капацитета, Костолац БЗ, нафтовод Србија-Мађарска и др.

* У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије овај пројекат обухватније је дефинисан, тј. додата је следећа реченица: Београдски сајам, Зона Б (форум, изложбени простори, паркинг, уређење), Пословна зона Е, топлотни извор.

* У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије из овог пројекта издвојен је посебан пројекат „Изградња Националног фудбалског стадиона“ (без пратећих садржаја) и његова укупна планирана вредност износи 67,5 млрд динара, тј. 560 млн евра. Пратећи садржаји не могу директно да се пронађу у измењеној табели, а њихов највећи део највероватније је садржан у пројекту „Линијска инфраструктура“ са укупном вредношћу од 40,5 млрд динара (око 350 млн евра), који у првобитној верзији табеле није постојао.

Табела 4. План јавних инвестиција (млрд динара) за одабране пројекте у ребалансу Закона о буџету (сеп. 2024) и ревидираној Фискалној стратегији (нов. 2024)

Пројекат	Документ	Издвојено пре 2024.	План/пројекција				Укупна вредност
			2024.	2025.	2026.	2027.	
ЕКСПО 2027.*	Ребаланс	-	43,0	22,6	22,6	-	-
	Стратегија	3,1	43,0	46,0	47,5	0,0	139,6
Национални стадион са пратећом инфр.*	Ребаланс	-	31,1	13,0	13,0	-	-
	Стратегија	17,3	31,1	31,0	33,0	0,0	112,4
Ниш–Мердаре: деоница Ниш–Плочник	Ребаланс	-	1,4	13,7	16,9	-	-
	Стратегија	2,5	1,4	0,0	2,0	2,7	37,3
Комунална и канализациона инфр. (МГСИ)	Ребаланс	-	8,3	13,1	14,3	-	-
	Стратегија	27,2	8,3	10,0	10,0	10,1	367,9

Извор: Ребаланс Закона о буџету за 2024. годину и Фискална стратегија за период 2025–2027. године

* У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије из овог пројекта издвојен је посебан пројекат „Изградња Националног фудбалског стадиона“ (без пратећих садржаја) и његова укупна планирана вредност износи 67,5 млрд динара, тј. 560 млн евра. Пратећи садржаји не могу директно да се пронађу у измењеној табели, а њихов највећи део највероватније је садржан у пројекту „Линијска инфраструктура“ са укупном вредношћу од 40,5 млрд динара (око 350 млн евра), који у првобитној верзији табеле није постојао.

* У финалној верзији Ревидиране Фискалне стратегије овај пројекат обухватније је дефинисан, тј. додата је следећа реченица: Београдски сајам, Зона Б (форум, изложбени простори, паркинг, уређење), Пословна зона Е, топлотни извор.

Истовремено, неки важни пројекти губе статус приоритета и њихова реализација, највећим делом, одлаже се за период након 2027. године. Највеће смањење у односу на доскорашње планове претрпела је саобраћајница Ниш-Мердаре (деоница Ниш-Плочник). Конкретно, за тај пројекат Ребалансом за 2024. било је предвиђено 30,6 млрд динара укупно за 2025. и 2026. годину, чиме би овај пројекат практично у потпуности био реализован до почетка 2027. године. Ревидирана Стратегија, међутим, за овај пројекат у 2025, 2026. и 2027. години предвиђа укупне капиталне расходе од свега 4,7 млрд динара у збиру (Табела 4), што значи да се већина планираних улагања одлаже за период након 2027. године. Остали пројекти који ће на свој ред да (поново) постану приоритет чекати барем до 2028. године јесу београдски метро, путни правац Београд–Зрењанин–Нови Сад, као и пројекат изградње комуналне и канализационе инфраструктуре са раздела МГСИ, за који се од 2021. предвиђају средства у буџету, али засад није реализована ни десетина његове процењене вредности. У Ревидираној Фискалној стратегији су, у односу на планове из Ребаланса, предвиђена мања средства за све ове пројекте у 2025. и 2026. години, а да то није праћено било каквим појашњењем.

6. ОЦЕНА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ У РЕВИДИРАНОЈ ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

Ревидирана Фискална стратегија не доноси довољно информација о потребним структурним реформама у важним деловима јавног сектора. Ово је оцена Фискалног савета која се понавља практично из године у годину - Фискална стратегија није довољно кредибилан документ за средњорочно вођење фискалне политике, а структурне реформе су вероватно њен најмање разрађен део. У овом делу истичемо неколико важних области у којима је дошло до одређених промена у односу на Нацрт. У сектору енергетике за 2025. најављен је план приоритетних инвестиција у енергетици који ће укључивати процену вредности пројеката, допринос зеленој транзицији, изворе финансирања итд, што је важан искорак имајући у виду значај енергетске транзиције. Такође, најављена је ревизија цена приступа дистрибутивном систему коју ЕПС плаћа ЕДС-у, као и цена по којој ЕДС надокнађује ЕПС-у за губитке електричне енергије настале на мрежи. Ово би требало да допринесе “чистијим” односима између две компаније и побољшању њиховог финансијског положаја, првенствено ЕДС-а који бележи губитке. У области реформе зарада, Стратегија најављује да би тек од 2027, комплетирањем обухвата свих делова државе у информациони систем за обрачун примања зарада у јавном сектору (Искра), могла да се направи аналитичка основа која би допринела реформи зарада, имплицитно наводећи да не треба очекивати значајније реформске кораке у међувремену. На категорији социјалних расхода дошло је до повећања родитељског додатка, али проблеми социјалне искључености и сиромаштва још увек нису адресирани новим мерама социјалне политике и Стратегија не доноси нове најаве у том погледу. На позитивној страни, у Ревидираној Стратегији најављено је ново запошљавање у Пореској управи од 2025. године, што је преко потребно, пошто у овој институцији постоји велики мањак кадрова и тај мањак из године у годину расте.

Стратегија најављује процену адекватности цена између ЕДС-а и ЕПС-а, што би требало да доведе до њихове корекције. У сектору енергетике, Ревидирана Стратегија, као и Нацрт, великим делом поклања пажњу мерама које су већ предузете. У погледу планираних мера, поред новог плана инвестиционих пројеката поменутог у Поглављу 2, најважнија најављена јесте да ће до краја марта 2025. бити извршена процена адекватности цена које ЕПС и ЕДС наплаћују једно другом. Наиме, ЕПС плаћа ЕДС-у накнаду за услугу коришћења дистрибутивне мреже, док ЕДС плаћа ЕПС-у за губитке електричне енергије који настану на дистрибутивној мрежи. Оба предузећа чинила су део целине Електропривреде Србије до краја 2020, а од 2021. ЕДС послује као независно предузеће (уз напомену да ЕДС наводи да имовинско-правни односи који се тичу поделе земљишта и грађевинских објеката између два предузећа још увек нису до краја решени). Ревидирана стратегија најављује ревизију постојећих цена, што је позитивно, пошто постоје јаке индиције да су тренутне цене на неодговарајућем нивоу, а да је нарочито цена коју ЕДС наплаћује за коришћење дистрибутивне мреже недовољна (последњи пут коригована у октобру 2021. године). Нужно би свакако било водити рачуна о томе како би корекције цена утицала на профитабилност првенствено ЕДС-а, који бележи губитке, али наравно и ЕПС-а, коме је накнада за коришћење дистрибутивне мреже један од највећих издатака (око 25% пословних расхода). Поред неодговарајућег нивоа цена, ЕДС има и друге проблеме које је такође неопходно адресирати како би предузеће пословало успешно - првенствено вишак

запослених, високе просечне зараде, велике губитке електричне енергије на мрежи (последича недовољних инвестиција и крађа), а које Стратегија не спомиње.

Системско уређење плата у државном сектору не очекује се у трогодишњем периоду који Стратегија покрива. У контексту плата у државном сектору, Стратегија највише пажње поклања централном информационом систему за обрачун примања запослених у јавном сектору „Искра”, као аналитичком ресурсу за реформу система зарада, али не прецизира реформске кораке. Део Искре сада су сви директни и скоро сви индиректни буџетски корисници (институције културе, правосуђа, рада и социјалне заштите, здравства и већег дела просвете, а од јануара 2025. у систем ће ући и јединице локалне самоуправе и њихови индиректни корисници – предшколске установе, установе културе, спорта и социјалне заштите). Изван система остале би установе вишег и високог образовања и сектор одбране, безбедности и унутрашњих послова. Међутим, планови изложени у Стратегији предвиђају да Искра до краја 2027. обухвати све кориснике који су тренутно ван система и да се на темељу тих информација изради извештај који би требало „да помогне у вођењу будућих политика запошљавања у јавном сектору и реформама у овој области“. Похвално је што се планира да реформом буде обухваћен целокупан сектор државе, тј. да сектор одбране, безбедности и унутрашњих послова не буде искључен. Међутим, оно што је проблематично јесте дуготрајност овог процеса и чињеница да још увек нема конкретних најави када би се реформа система плата могла очекивати и шта би она подразумевала.

Постоји објективна потреба да се управљање људским ресурсима у сектору државе реши на систематски начин. Још увек у Србији постоји превелики број неусклађених прописа који уређују систем зарада у сектору државе и који за последицу имају велике разлике у зарадама између различитих сектора и унутар сектора за обављање упоредивих послова. Јединствена законска регулатива најављивана је од 2014. године, а 2016. донет је кривни Закон о систему плата који још увек није решио највеће проблеме - неуређеност система основица, коефицијената и неједнаку плату за једнак рад по различитим деловима државе. Као резултат, у државном сектору постоји око педесет различитих основица чији се износи крећу у великом распону од 1:16, преко 500 различитих коефицијената, преко 100 увећања коефицијената, као и висока компресија зарада (однос највише и најниже плате међу државним службеницима износи око 1:5,5, Закон из 2016. прописује 1:7,5, а међународна поређења упућују на 1:12). Такође, неуређеност система огледа се и у чињеници да је још увек на снази забрана запошљавања, уведена 2013. године, само у извесној мери релаксирана. Тренутно је дозвољена замена 70% запослених који су отишли у пензију без експлицитне сагласности Владине Комисије за одобравање новог запошљавања у јавном сектору, а иницијално је то било 20%, тј. 1 новозапослени на 5 пензионисаних службеника.

Ревидирана Стратегија доноси унапређење у односу на Нацрт најавом новог запошљавања у Пореској управи од 2025. године. Пореска управа једна је од кључних институција које осигуравају стабилност јавних финансија, а истовремено пати од проблема недовољног броја и неодговарајуће структуре запослених. Анализа Фискалног савета показала је да упоредиве европске земље (ЦИЕ) имају далеко већи број запослених у пореским администрацијама - једног запосленог на 950 становника, док је у Србији тај однос један према 1.584, и погоршава се. Осим тога, старосна и образовна структура запослених у Пореској управи такође је неповољнија у односу на земље ЦИЕ. Скоро половина запослених у Србији има преко 55 година старости, а те доби је тек око четвртина

запослених у пореским администрацијама упоредивих европских земаља. Ово значи да је и онако недовољан укупан број запослених Пореске управе додатно рањив због пензионисања кадрова. Такође, Пореска управа има 65% високо образованих, у односу на 77% у земљама ЦИЕ. За разлику од Нацрта, који наведене проблеме није адресирао (фокус је тада био стављен на техничка унапређења у раду, нове софтвере, дигитализацију), Ревидирана Фискална стратегија најављује унапређења и кадровске политике Пореске управе, што је од пресудног значаја за њен успешан рад. Конкретно, најављено је да ће од јануара 2025. бити покренута кампања запошљавања у Пореској управи, да ће доћи до измена у систематизацији радних места и да ће поступак запошљавања бити олакшан. Неспорно је похвално што Стратегија сада најављује кадровска унапређења и Фискални савет то снажно подржава. Међутим, истичемо и то да је од кључног значаја отклонити суштинске препреке новом запошљавању тако што би се омогућило да пре свега порески инспектори буду адекватно компензовани и заштићени за ризик и одговорност посла који обављају, а потом и ИТ стручњаци, аналитичари у сектору ризика и остали којима зараде нису конкурентне приватном сектору.

Ревидирана стратегија не најављује нове мере социјалне политике упркос идентификованим недостацима постојећег система социјалне заштите. Дугорочно посматрано, постоји тренд умањења расхода за социјалну заштиту у односу на БДП, а ниво који се планира Фискалном стратегијом у предстојећем трогодишњем периоду представља њихов историјски минимум (чак и када би се искључио ефекат ревизије БДП-а). У 2025. и 2026. ова расходна категорија планира се на нивоу од 2,9% БДП-а, а у 2027. очекује се додатно умањење на 2,8% БДП-а.¹⁸ До пада ових расхода у односу на БДП долази упркос чињеници да Србија по издвајањима за социјалну заштиту заостаје за земљама ЦИЕ за око 1 п.п. БДП-а. Из угла политика, у периоду од Нацрта Стратегије до Ревидиране Стратегије, једина структурна мера била је увећање родитељског додатка за децу рођену од 1. јануара 2024. године, формално спроведено кроз усвајање измена Закона о финансијској подршци породица с децом.¹⁹ Ово би, међутим, било исправније окарактерисати као меру популационе него социјалне политике, пошто се родитељски додаток исплаћује по рођењу првог, другог, трећег и четвртог детета без обзира на материјално стање родитеља. С друге стране, мерама социјалне политике директно се таргетирају осетљивије категорије становништва којима је потребна финансијска подршка државе. Међутим, чак и уз повећање родитељског додатка, још увек постоји структурни заостатак у износима које Србија исплаћује на расходе за социјална давања у односу на упоредиве земље Европе од око 1 п.п. БДП-а. Ревизија БДП-а довела је до тога да ови расходи у Србији у односу на БДП буду нижи него раније, али је због повећања родитељског додатка заостатак за упоредивим земљама и даље приближно 1 п.п. БДП-а. Главни проблеми система социјалне заштите – првенствено недовољни износи социјалне помоћи усмерени на оне делове становништва

¹⁸ Напомињемо и то да Стратегија планира, али не објашњава умањење расхода за социјалну заштиту у 2025. у односу на 2024. годину због промене методологије. Овај пад јавља се услед промене књижења расхода локалног нивоа власти. Наиме, постоји део расхода локалних самоуправа, реда величине 0,3-0,4% БДП-а годишње, који је неисправно књижен на позицији социјалних расхода, а заправо се односи највећим делом на робу и услуге. Тај пропуст биће исправљен од 2025. године, што је разлог за пад расхода за социјалну заштиту те године у односу на 2024, посматрано као учешће у БДП-у, и због тога у каснијим годинама нема сличног умањења.

¹⁹ Поред ове структурне промене у међувремену је било и неких једнократних исплата, од којих је фискално најиздашнија била исплата по 20.000 динара за основце и средњошколце у Граду Београду (укупан трошак 30-40 млн евра).

који су у највећем ризику од сиромаштва, као и проширење обухвата постојећих програма социјалне помоћи – још увек нису адресирани, а Стратегија не најављује њихово решавање. Чак и да се секторским стратегијама и плановима прецизирају будуће реформске мере социјалне политике, Фискална стратегија би требало да предвиди простор за њихово финансирање. Ово сада није случај, барем не у мери потребној да се озбиљније адресирају суштински недостаци система социјалне заштите у Србији.