



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 001053272 2024 20103 003
000 051 011
Датум: 29.3.2024. године
Немањина 17
Београд

ПРИМЉЕНО: 29.03.2024

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
01	02-890/24		

11

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Ана Брнабић, председница Народне скупштине

Београд
Трг Николе Пашића 13

Поштовани госпо,

У складу са чланом 92а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС” бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23) у прилогу дописа достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2023. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2023. ГОДИНУ

Београд, март 2024. године

1. Уводне напомене

Неконтролисани фискални дефицити и акумулирање јавног дуга угрожавају економску стабилност, развојне перспективе државе и добробит будућих генерација. Одговорна фискална политика је транспарентна, предвидива и стара се о фискалним ризицима. У Србији су изменама и допунама Закона о буџетском систему у октобру 2010. године установљени Фискални савет и фискална правила. Нова институција и нови принципи у фискалном систему Републике Србије имају за циљ да помогну у остваривању стабилности јавних финансија, транспарентности и предвидивости економске политике. Крајем 2022. године успостављен је нови сет фискалних правила којим је оснажен постојећи оквир за вођење одговорне фискалне политике у дугом року.

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Народна скупштина је 31. марта 2011. године донела Одлуку, РС број 13, о избору чланова Фискалног савета, а полагањем заклетве пред Народном скупштином, 5. априла 2011. године, Фискални савет је преузео дужност. Фискални савет састоји се од три члана, а за вршење стручних и административних послова образује стручне службе. Функционисање Фискалног савета одређено је Законом о буџетском систему.

Народна скупштина Републике Србије је 20. јула 2017. године донела Одлуку, РС број 29, о избору чланова Фискалног савета, у истом саставу, а полагањем заклетве истог дана, Фискални савет је преузео дужност.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 32 од 26. новембра 2020. године, др Владимиру Вучковићу престала је функција члана Фискалног савета.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 57 од 17. децембра 2020. године, др Бојан Димитријевић, изабран је за члана Фискалног савета.

Мисија Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, независном анализом фискалне политике и подстицањем стручних расправа о фискалној политици.

Да би испунио постављене циљеве, Фискални савет проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Владиних докумената, даје независну и кредибилну оцену економске политике, процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности, процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала фискална правила која је утврдила.

Током поступка припреме и доношења буџета, Фискални савет обавља различите функције:

- Припрема мишљење на Нацрт Фискалне стратегије и доставља мишљење министру. Са прибављеним мишљењем Фискалног савета, министар

припрема предлог Фискалне стратегије. Уколико се деси да нека препорука Фискалног савета није унета у Фискалну стратегију, то би требало да се обавезно констатује и да се наведу разлози за такву одлуку, а да се достављено мишљење Фискалног савета у целини прилаже уз Фискалну стратегију и доставља Влади, која Фискалну стратегију, након усвајања, доставља на разматрање Народној скупштини;

- Припрема анализу Предлога закона о буџету, Закона о завршном рачуну буџета, процене о фискалним утицајима предлога закона.

Фискална правила постављају ограничења за вођење фискалне политике, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила неизвесност у погледу будућих кретања у јавним финансија. Фискална правила могу бити општа и посебна, а крајем 2022. дефинисан је и успостављен нови сет фискалних правила у оквиру Закона о буџетском систему.

Општим фискалним правилима одређују се максимални ниво јавног дуга у односу на БДП и циљани средњорочни фискални дефицит. Општа фискална правила прописују да дуг сектора државе, укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 60% БДП-а. Такође, дефинисан је циљани средњорочни фискални дефицит на нивоу од 0,5% БДП-а.

Изменом фискалних правила успостављена је директна веза између нивоа дуга сектора државе и дозвољеног фискалног дефицита. Уколико је дуг сектора државе изнад 60% БДП-а, фискална позиција сектора државе мора бити уравнотежена, тако да фискални дефицит износи највише 0% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 55% и 60% БДП-а фискални дефицит износи највише 0,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 45% и 55% БДП-а фискални дефицит износи највише 1,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе испод 45% БДП-а, фискални дефицит неће прећи износ од 3% БДП-а.

Посебна фискална правила обезбеђују да се контрола нивоа фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко ограничавања највећих текућих јавних расхода – расхода за запослене у сектору државе и пензија. Циљ посебних фискалних правила је и да се достигне оптимална структура јавних расхода у смислу повољног односа између текуће државне потрошње и јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу утврђивање расхода за запослене у сектору државе на одрживом нивоу, тако да ће се тежити да учешће расхода за запослене у сектору државе буде до 10%. Уколико су укупни расходи за пензије мањи од 10% БДП-а, пензија ће се усклађивати према промени просечне зараде без пореза и доприноса. Уколико су укупни расходи за пензије између 10% и 10,5% БДП-а, пензија ће се ускладити са збиром половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса и половине процента промене потрошачких цена. Уколико су укупни расходи за пензије једнаки или већи од 10,5% БДП-а пензија ће се ускладити према промени потрошачких цена.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао у 2023. произилазе из законских овлашћења и обавеза из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23), као матичног закона, али и из других прописа које примењује у свом раду.

Фискални савет је током 2023. године израдио шест извештаја, од чега: три оцене на предложене законе и измене закона о буџету, односно завршног рачуна Републике; два мишљења на нацрт и ревидирану Фискалну стратегију за период 2024-2026. Поред ових извештаја који директно произилазе из законских овлашћења и обавеза Фискалног савета из одредби Закона о буџетском систему, Фискални савет је радио већи број тематских истраживања, од којих је у 2023. завршен један истраживачки рад под називом „Пореска реформа у Црној Гори 2022. године – Чињенице, заблуде и паралеле са Србијом“. Прелиминарни резултати осталих истраживања презентовани су на домаћим стручним конференцијама, а објављивање финалне верзије ових извештаја планирано је за 2024. годину. У овом одељку ћемо укратко представити активности из делокруга рада Фискалног савета, док је нешто детаљнији преглед наших анализа, ставова и препорука приказан у посебном Додатку овог извештаја.

У првој половини 2023. године Фискални савет се у свом раду углавном фокусирао на анализу напретка у спровођењу структурних реформи, а резултати ових анализа касније су коришћени приликом давања оцена и мишљења на званичне документе фискалне политике у прошлој години. Након опширног извештаја о структурним проблемима у домаћем енергетском сектору из 2022. године¹, Фискални савет је наставио да прати и анализира пословање ЕПС-а и Србијагаса, као и реформске мере које је Влада спроводила у енергетском сектору. Наше оцене су представљене на Копаоник бизнис форуму и другим домаћим конференцијама, као и у засебним поглављима стандардних извештаја Фискалног савета. Основни закључак свих анализа јесте да је за стабилно снабдевање електричном енергијом у наредном периоду кључно снажно повећати инвестиције ЕПС-а, а предуслов да се то деси јесу суштинске реформе у овом предузећу које се одлажу већ дуже од деценије.

Средином 2023. године Фискални савет се бавио средњорочним макроекономским и фискалним анализама и пројекцијама, које су послужиле као основа за давање мишљења на нацрт Фискалне стратегије за период 2024-2026. Фискални савет је том приликом начелно подржао опредељење Владе да настави са постепеном стабилизацијом јавних финансија, премда смо сугерисали да је било простора да се планира амбициозније умањење дефицита у средњем року. Највећа замерка коју је Фискални савет имао на овај документ односила се на недовољно разрађен план структурних реформи, због чега смо сугерисали Влади да реформски део унапреди у ревидираној Фискалној стратегији. Наше главне препоруке односиле су се на унапређење система социјалне заштите, реформу Пореске управе и унапређење пољопривредних подстицаја и аграрне политике (в. одељак 2 у Додатку).

¹ Фискални савет: Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења, 7. јул 2022. године

У септембру 2023. Фискални савет је објавио оцену ребаланса буџета Републике Србије за 2023. годину. У овом извештају указали смо на то да су фискални трендови у Србији прошле године били повољнији него што се првобитно очекивало, упркос релативно неповољном макроекономском окружењу (двоцифрена инфлација и низак привредни раст). Оценили смо да су добре стране ребаланса то што је Влада благо смањила планирани дефицит у 2023. (са 3 на 2,8% БДП) и задржала јавне инвестиције на високих 7% БДП. Слабија страна предложеног ребаланса је то што су овим актом заправо само формализоване неке претходно најављене мере економске политике које је Фискални савет оценио као упитне. Наиме, велико повећање пољопривредних подстицаја није дизајнирано тако да се разреши дугогодишњи проблеми у овом сектору; сматрамо да су ванредним и арбитрарним повећањем пензија прекршена фискална правила која су усвојена крајем 2022. године; а Влада је поново прибегла социјално и економски неоправданим неселективним давањима различитим групама становника без обзира на њихов имовински статус (в. одељак 3 у Додатку).

Почетком октобра 2023. Фискални савет објавио је своју Оцену предлога завршног рачуна буџета Републике Србије за 2022. годину, који најдетаљније приказује извршење прихода и расхода Републике за дату фискалну годину. Осим добрих основних фискалних резултата, завршни рачун изложио је и неке од фундаменталних слабости домаћих јавних финансија које су структурне природе (понављају се из године у годину) и заслужују већу пажњу у будућности. Наиме, у питању је начин на који се користи текућа буџетска резерва, као и начин на који о њој извештава, недовољно добро планирање расхода, неефикасно спровођење појединих важних политика, недовољна транспарентност у приказивању прихода и расхода, као и ниска употребна вредност извештаја о учинку (в. одељак 4 у Додатку).

У октобру 2023. Фискални савет је објавио и мишљење на ревидирану Фискалну стратегију за период 2024-2026. У општем смислу, средњорочни фискални план Владе није битније мењан у односу на Нацрт овог документа из маја месеца. Осим умањења очекиваног дефицита опште државе у 2023. са 3 на 2,8%, средњорочни фискални оквир остао је непромењен, док је пројекција будућег кретања јавног дуга била боље усклађена са очекиваним макроекономским и фискалним кретањима у наредне три године. Садржај ревидиране Фискалне стратегије који се односи на структурне реформе такође није битније промењен у односу на Нацрт, а сугестије које је предложио Фискални савет у својој оцени Нацрта углавном нису нашле место у ревидираној верзији документа (в. одељак 5 у Додатку).

Крајем октобра 2023. године Фискални савет је објавио оцену предложеног буџета Републике за 2024. годину. Упркос одређеним недостацима на које смо указали (в. одељак 6 у Додатку), имајући у виду све специфичности овај документ јавне политике се може оценити као економски адекватан. Наиме, Србија је у 2024. годину ушла с техничком Владом (парламентарни избори одржали су се у другој половини децембра 2023), па је буџет за 2024. требало посматрати као привремен и прелазан. Узимајући то у обзир он и јесте урађен у складу са добром фискалном праксом, јер је новој Влади оставио релативно лако остварив и исправно оријентисан фискални оквир, без да прејудицира важне економске политике у наредном четворогодишњем периоду. Уколико ће нова Влада заиста да се ухвати у коштац с главним проблемима јавних финансија (нпр. лоше уређен

систем социјалне заштите, мањак запослених у важним деловима јавног сектора, застарелост пореских закона и друго) – онда јој је предложени буџет дао простор и солидну полазну основу да то и спроведе без угрожавања постигнуте фискалне стабилности.

Фискални савет је крајем 2023. године завршио истраживачки рад на тему пореске реформе у Црној Гори спроведене почетком 2022. године у оквиру програма „Европа сад“ (објављен је на нашем интернет сајту у јануару 2024. године). Главна мотивација за ово истраживање била је да се утврди да ли постоје могућности за спровођење сличне реформе у Србији, као и какви би били њени потенцијални ефекти – нарочито имајући у виду то да су сличне мере предлагане у Србији још 2010. године, које тада нису усвојене због изостанка политичке воље. Свеобухватне измене у пореском систему Црне Горе постале су предмет дискусије у домаћим пословним круговима и тако је пореска реформа поново постала релевантна тема у Србији. Међутим, резултати наших анализа показали су да црногорски модел пореске реформе има озбиљне недостатке, који нису угрозили тамошње јавне финансије пре свега због повољних екстерних чиниоца, и стога не би био адекватно решење за Србију (в. одељак 7 у Додатку).

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2023. години:

- 1) Фискална стабилизација: овај пут уз реформе ЕПС-а? од 5. марта 2023. године;
- 2) Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, од 5. јуна 2023. године;
- 3) Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2023. годину, од 5. септембра 2023. године;
- 4) Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2022. годину, од 25. септембра 2023. године;
- 5) Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, од 29. септембра 2023. године;
- 6) Оцена Предлога закона о буџету за 2024. годину, од 18. октобра 2023. године;
- 7) Пореска реформа у Црној Гори 2022. године – Чињенице, заблуде и паралеле са Србијом, од 26. јануара 2024. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима у 2023. години

- 1) Извештај о раду Фискалног савета за 2022. годину, број: 021-01-1/2023-03 од 30. марта 2023. године;
- 2) Одлука о коришћењу службених мобилних телефона Фискалног савета број: 120-01-6/2023-03 од 27. септембра 2023. године.

3. Запослени

За вршење стручних и пратећих послова образоване су Стручне службе Фискалног савета.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Фискалном савету, систематизовано је осам радних места са 17 извршилаца, од чега су два извршиоца државни службеници на положају, а 15 су државни службеници на извршилачким радним местима. У 2023. години Фискални савет је имао укупно 10 запослених лица и 3 члана Фискалног савета.

Чланом 27к став 6. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број: 149/20), којим је прописано да корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених (на одређено време), односно ангажованих лица по уговору о привременим и повременим пословима, по уговору о делу и лица ангажованих по другим основама.

Сходно наведеној одредби Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему у 2023. години ангажовали смо:

- два лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, за обављање стручних и правних послова, који су важили до краја марта 2023. године;
- интерног ревизора за једну интерну ревизију, до 30 дана.

4. Средства за рад

Рад Фискалног савета и његових стручних служби финансира се из буџета Републике Србије.

На основу Споразума о давању на привремено коришћење дела пословног простора број: 361-01-1/2011-02, од 16. јуна 2011. године, са Народном банком Србије, Фискални савет користи шест канцеларија на VI спрату, у Београду, Немањина 17.

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2023. годину

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	59.306.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	59.306.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	59.306.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	59.306.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	59.306.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	32.203.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	4.879.000
	413	Накнаде у натури	20.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	600.000

416	Награде запосленима и остали посебни расходи	186.000
421	Стални трошкови	1.400.000
422	Трошкови путовања	1.000.000
423	Услуге по уговору	17.368.000
425	Текуће поправке и одржавање	50.000
426	Материјал	600.000
512	Машине и опрема	400.000
515	Нематеријална имовина	100.000

Извод из Закона о изменама Закона буџету Републике Србије за 2023. годину

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	59.306.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	59.306.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	59.306.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	59.306.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	59.306.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	32.203.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	4.979.000
	413	Накнаде у натури	20.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	600.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	186.000
	421	Стални трошкови	1.400.000
	422	Трошкови путовања	1.400.000
	423	Услуге по уговору	16.868.000
	425	Текуће поправке и одржавање	50.000
	426	Материјал	600.000
	512	Машине и опрема	400.000
	515	Нематеријална имовина	100.000

Извршење буџета од 1.1.2023. до 31.12.2023. године

Економска класификација	Закон о буџету	Ребаланс буџета	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	32.203.000,00	32.203.000,00	32.085.477,73	99,64 %
412 Социјални доприноси на терет послодавца	4.879.000,00	4.979.000,00	4.860.950,05	97,63 %
413 Накнаде у натури	20.000,00	20.000,00	18.000,00	90,00 %
414 Социјална давања запосленима	500.000,00	500.000,00	82.769,00	16,55 %
415 Накнаде трошкова за запослене	600.000,00	600.000,00	529.808,12	88,30 %
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	186.000,00	186.000,00	181.596,00	97,63 %

421 Стални трошкови	1.400.000,00	1.400.000,00	1.396.964,18	99,78 %
422 Трошкови путовања	1.000.000,00	1.400.000,00	805.169,47	57,51 %
423 Услуге по уговору	17.368.000,00	16.868.000,00	15.861.937,83	94,04 %
425 Текуће поправке и одржавање	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00 %
426 Материјал	600.000,00	600.000,00	534.566,87	89,09 %
512 Машине и опрема	400.000,00	400.000,00	25.209,00	6,30 %
515 Нематеријална имовина	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00%
Укупно:	59.306.000,00	59.306.000,00	56.382.448,25	95,07 %

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2024. годину

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	62.886.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	62.886.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	62.886.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	62.886.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	62.886.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараве)	35.312.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.350.000
	413	Накнаде у натури	30.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	775.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.500.000
	422	Трошкови путовања	1.000.000
	423	Услуге по уговору	17.312.000
	424	Специјализоване услуге	100.000
	425	Текуће поправке и одржавање	50.000
	426	Материјал	455.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	400.000
	515	Нематеријална имовина	100.000

6. Сарадња

6.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је традиционално добра у 2023. години и одвијала се, као и до сада, кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. Фискални савет је овом одбору редовно и благовремено достављао извештаје (које је према Закону о буџетском систему у обавези да доставља Народној скупштини Републике Србије), а такође је, у складу с уобичајеном праксом Одбору представљао своја мишљења, оцене и анализе пре саопштавања широј јавности. Поред сарадње кроз рад надлежног Одбора, Фискални савет је присуствовао једној пленарној седници Народне скупштине.

Сарадња са представницима Владе била је углавном добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације. Фискални савет је због природе својих надлежности у свом раду највише упућен на комуникацију са Министарством финансија, која је током 2023. остала на сличном нивоу као у 2022. Отклоњени су раније констатовани застоји у комуникацији електронском поштом и Министарство финансија је углавном достављало захтеване податке који су нам били неопходни за израду фискалних анализа. Међутим, сматрамо да постоји простор за даље унапређење сарадње, тако што би се детаљни извештаји о извршењу буџета Републике које Министарство финансија редовно израђује благовремено и аутоматски достављали Фискалном савету на увид. Досадашња добра сарадња са Управом за трезор проширена је у 2023. години у виду редовног достављања нових врста података који су значајни за израду анализа Фискалног савета.

У току 2023. године Фискални савет је блиско сарађивао и са:

- *Републичким заводом за социјалну заштиту* – Фискални савет је у 2023. години успоставио директну комуникацију и отпочео сарадњу са овим државним органом, у циљу размене мишљења у области социјалне политике у Србији и реформским правцима за њено унапређење.
- *Централним регистром обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО)* – у 2023. години настављена је одлична сарадња са овом институцијом, у оквиру које је Фискални савет редовно добијао податке о броју запослених у јавном сектору по свим облицима ангажовања на месечном нивоу.
- *Управом за јавни дуг* – Фискални савет је у 2022. унапредио своју методологију за пројекције и анализу одрживости јавног дуга, због чега су нам били потребни детаљнији подаци о задуживању државе од јавно доступних у извештајима Управе за јавни дуг. Иницијално је остварена одлична комуникација са запосленима у овом државном органу, а добра сарадња се наставила и у 2023. години.
- *Републичким заводом за статистику* – Фискални савет је за потребе израде својих анализа развио модел за микроекономске симулације, за који су нам потребни детаљни подаци из Анкете о приходима и условима живота (СИЛК) и Анкете о потрошњи домаћинства, којима располаже РЗС. Сарадња са овом

институцијом је и у 2023. години била на похвалном професионалном нивоу. Подаци који се добијају поменутих анкетама су благовремено достављени, а обављен је и низ консултација у вези са другим подацима које прикупља РЗС – о индустријској производњи, продуктивности рада, рачунима заштите животне средине и др.

- *ЈП Електропривреда Србије* – на иницијативу Фискалног савета у првој половини 2023. године организован је састанак с тадашњим руководством ЕПС-а, на којем су размењени ставови о стању у том предузећу и планираним реформама. Након конструктивног састанка Фискалном савету су достављени различити подаци о ЕПС-овом пословању, попут дезагрегираних података о производњи и потрошњи електричне енергије, података о дужницима на крају 2022. године и других података из финансијских извештаја овог предузећа.

Представници Фискалног савета су учествовали на неколико домаћих конференција у 2024. години, као и у раду посебних радних група Владе. Наиме, представници Фискалног савета присуствовали су састанцима Стручне групе за сузбијање сиве економије, који су били посвећени праћењу реализације Програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. године и разматрању додатних мера за побољшање у овој области. Такође, представник Фискалног савета је присуствовао једном састанку Радне групе за израду Стратегије заштите животне средине.

Фискални савет је већ традиционално учествовао на Копаоник бизнис форуму, на којем је Председник Павле Петровић одржао запажено излагање под називом: „Фискална стабилизација: Овај пут уз реформе ЕПС-а?“ у оквиру панел дискусије на тему предстојећих макроекономских изазова с којима се суочава Србија. Члан Никола Алтипармаков је учествовао у панел дискусији „Социјална кохезија у кризном времену: Солидарно отпрони или отпрони на солидарност?“, и том приликом је представио ставове и резултате истраживања Фискалног савета у области социјалне политике.

На научном скупу „Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе“ који је одржан 23. јуна 2023. године у Нишу, представници Фискалног савета су презентовали резултате и препоруке из истраживања „Покретачи неједнакости у расподели дохотка у Европским земљама након финансијске кризе – лекције за економске политике у Србији“. Такође, на научној конференцији „Економски раст и економска стабилност“ у организацији НДЕС, САЕН и Економског факултета која је одржана 16. новембра представници Фискалног савета су презентовали налазе из рада „Пореска реформа у Црној Гори 2022. године – чињенице, заблуде и паралеле са Србијом“.

Поред тога, представници Фискалног савета узели су учешће у раду Конференције о ЕУ директиви о минималном порезу на добит и њеном утицају на земље које нису чланице (24. новембар, Београд), Београдском економском форуму (28-29. новембар, Београд) и Другој регионалној конференцији еколошких и бизнис лидера (6-7. децембар, Копаоник). Ојачана је и сарадња са сектором цивилног друштва, а представници Фискалног савета су одржали предавање на тему социјалних политика из перспективе јавних финансија у оквиру Школе економских и социјалних права (24-26 новембар, Београд), као и неколико консултативних састанака са Београдском отвореном школом у вези са разумевањем буџетске документације.

6. 2. Међународна сарадња

Фискални савет је још од оснивања успоставио веома добру сарадњу са међународним организацијама и институцијама (Међународни монетарни фонд, Светска банка, Европска комисија, Делегација Европске уније, ЕБРД, ЕИБ и др.) и свим другим међународним актерима који с посебном пажњом прате макроекономска и фискална кретања у Србији (нпр. агенције за процену кредитног рејтинга, стране амбасаде). У наставку следи кратак преглед активности у области међународне сарадње током 2023. године.

Чланови и представници Фискалног савета су се током 2023. године у више наврата састали с представницима Међународног монетарног фонда. У складу са уобичајеном праксом, организована су два стастанка током њихових редовних посета због ревизије текућег stand-by аранжмана између Србије и ММФ-а. Основне теме састанака с представницима ове међународне финансијске институције по правилу су анализа текућих макроекономских и фискалних кретања и пројекције, структурне реформе и мере за унапређење система за управљање јавним финансијама. Као посебне теме у 2023. години наметнуле су се реформе домаћег енергетског сектора (првенствено ЕПС-а), будући да је то један од основних стубова актуелног кредитног аранжмана. Такође, дискутовало се о поштовању фискалних правила након ванредног повећања пензија и плата у делу јавног сектора и уопште о стању и реформама у области управљања јавним финансијама. Поред ових састанака, Фискални савет је био у редовној комуникацији са представницима сталне канцеларије ММФ-а у Републици Србији, при чему је организован и низ састанака на којима су размењивана мишљења о актуелним макро-фискалним кретањима и напретку у спровођењу планираних структурних реформи.

Чланови и представници Фискалног савета традиционално су се састали с представницима Европске комисије и Делегације ЕУ у Србији у оквиру њихове мисије намењеној евалуацији Програма економских реформи Србије за период 2023-2025. година. У фокусу је била дискусија о макроекономским кретањима и реалистичности средњорочног фискалног оквира који је Влада представила у Ревидираној Фискалној стратегији за 2023. годину с пројекцијама за 2024. и 2025. годину. Посебна пажња посвећена је фискалним ризицима који произилазе из проблема у пословању јавних енергетских предузећа (ЕПС и Србијагас), мерама које је Влада спроводила за ублажавање последица енергетске кризе, фискалним правилима која су измењена крајем 2022. године, кретањима на тржишту рада, реформама пореске администрације и др. Фискални савет се у 2023. години састао и са ЕЕАС делегацијом.

Од осталих састанака издвајамо консултације са релевантним агенцијама за процену кредитног рејтинга земље – Moody's и Fitch. У 2023. години представници Фискалног савета састајали су се и са: JP Morgan-ом, ЕБРД-ијем, Немачком развојном агенцијом (GIZ) и представницима амбасада Француске, Немачке и Сједињених Америчких Држава. Нарочито блиска сарадња остварена је са амбасадом Норвешке у вези са реформама у енергетском сектору Републике Србије на којима су били ангажовани норвешки експерти као консултанти.

Представници Фискалног савета су у 2023. години учествовали на две међународне конференције: „Фискална политика у условима високог јавног дуга и економских турбуленција“ у организацији Европске комисије (31. јануар,

Брисел, Краљевина Белгија) и „Фискална правила и фискални савети – Јачање фискалног управљања на Западном Балкану“ у организацији Светске банке (18-20. децембар, Беч, Република Аустрија). На конференцији у Бечу учествовали су бројни представници релевантних међународних институција (Светска банка, Европска комисија, Евростат, Европски фискални одбор, фискални савети земаља ЕУ) и из земаља Западног Балкана, а Члан Никола Алтипармаков је презентовао досадашња искуства у успостављању и раду Фискалног савета Републике Србије. Том приликом остварени су контакти и обављени разговори о могућностима прикључења Фискалног савета Републике Србији организацији која окупља европске независне фискалне институције.

6.3. Сарадња са медијима и приказ активности Фискалног савета у медијима

Фискални савет је у 2023. години наставио да развија добре односе са заинтересованим медијима, којима је редовно достављао своје оцене и мишљења у електронској форми, оглашавао се званичним саопштењима о актуелним темама, а настављена је и пракса добре директне комуникације о пословима из своје надлежности с представницима свих заинтересованих медија.

Председник и чланови Фискалног савета, као и њихови сарадници, одазивали су се редовно позивима медија за учешће у телевизијским емисијама, давање интервјуа и изјава о актуелним догађајима из делокруга рада ове институције.

7. Јавност рада Фискалног савета

Сходно члану 92з Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23), јавност рада је остварена тако што су извештаји, анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2023. године, објављени на интернет страници Фискалног савета, као и кроз саопштења за јавност.

На интернет страници Фискалног савета налазе се и сви релевантни документи које се односе на рад Фискалног савета, као и Информатор о раду.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Народној скупштини Републике Србије - Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Број: 001053272 2024 20103 003 000 051 011
У Београду, 29. март 2024. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА


Павле Петровић

ДОДАТАК ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2023. ГОДИНУ

Функције, задаци и овлашћења Фискалног савета дефинисани су Законом о буџетском систему, кровним прописом који уређује управљање јавним финансијама у Републици Србији. Фискални савет је током 2023. године, сходно својим надлежностима, редовно оцењивао законе и друге акте који утичу на фискалну политику и јавне финансије.

Фискални савет је Народној скупштини, Влади Србије и ресорним министарствима у складу с прописаним роковима доставио: Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, Оцену Предлога ребаланса буџета Републике за 2023. годину, Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, Оцену предлога Закона о буџету за 2024. годину, као и Оцену предлога Закона о завршном рачуну за 2022. годину. Поред давања оцена и мишљења на ове уже буџетске акте, током 2023. бавили смо се и другим, за нашу земљу важним економским темама. Посебан истраживачки рад урађен је на тему пореске реформе која је спроведена у Црној Гори у 2022. години, која је имала велики одјек међу домаћом пословном заједницом, с циљем да се утврде могућности спровођења сличне пореске реформе у Србији. Фискални савет је у последњем тромесечју 2023. године започео рад на посебним извештајима о јавним инвестицијама и буџетском процесу у Србији, чије је објављивање планирано за 2024. годину.

У наставку текста следи кратак преглед најважнијих ставова, анализа и оцена које је Фискални савет објавио током 2023. године.

1. Основне оцене фискалне политике и макроекономских трендова

Прошла година је у економском смислу била доста изазовна за Србију, што је оцена која важи и за друге европске земље. Главни макроекономски изазови другу годину за редом били су висока (двоцифрена) инфлација и ниска стопа привредног раста. Међутим, оно што охрабрује јесте да је код већине најважнијих макроекономских показатеља забележено постепено побољшање током године. Просечна инфлација у 2023. износила је високих 12,1% али добра вест је да је међугодишња инфлација практично преполовљена – пад са 15,8% у јануару на 7,6% у децембру. Иако је реални раст БДП-а прошле године износио скромних 2,5%, чињеница је привредна активност убрзавала из квартала у квартал. Релативно повољну оцену заслужује кретање и других важних макроекономских показатеља. Тржиште рада је остало стабилно, уз солидан реални раст зарада у другој половини године због успоравања инфлације. Дефицит текућег рачуна платног биланса износио је 2,6% БДП-а, што је доста ниско за Србију (најнижи текући дефицит платног биланса још од 2001. године) – делом и због неких привремених специфичних чинилаца. Прилив страних директних инвестиција остао је доста висок, на сличном нивоу на ком је био у 2022. години, што је био један од главних узрока изражених апрецијацијских притисака на динар. Како би сачувала стабилност девизног курса, Народна банка Србије је током године купила готово 4 милијарде евра и на тај начин додатно повећала девизне резерве земље. Без обзира на то што су неки од остварених резултата последица повољног утицаја једнократних чинилаца, постоје јасни сигнали да је отпочео шире распрострањен опоравак привреде Србије, што представља добру основу за постепени повратак макроекономских показатеља на њихове

дугорочне трендове у 2024. години.

Фискална кретања у 2023. години могу се оценити као стабилна. Дефицит опште државе износио је 2,2% БДП-а и био је мањи од планираног – како у односу на иницијални план за прошлу годину (3,3% БДП), тако и у поређењу с планом након ребаланса буџета Републике (2,8% БДП). Повољнија фискална кретања делом су дошла као резултат екстерних чинилаца због којих је буџетска подршка за посрнули енергетски сектор била упола мања од планиране, попут благе зиме, глобалног пада цене енергената и добрих хидролошких услова који су омогућили значајан опоравак ЕПС-ове производње електричне енергије. На приходној страни најпозитивније изненађење био је снажан раст наплате пореза на добит, будући да су поједини делови привреде забележили рекордно високу профитабилност у 2022. (на пример, НИС-ова добит била је чак шест пута већа од просечне у претходних неколико година). Остварени фискални резултат додатно добија на значају због тога што је остварен уз задржавање великих издвајања за јавне инвестиције (око 7% БДП-а) и упркос томе што је и у 2023. настављена лоша пракса неселективних једнократних давања различитим групама становника без обзира на њихов финансијски положај. Уколико искључимо утицај једнократних чинилаца на фискални резултат у 2023. години долазимо до закључка да је структурни дефицит буџета износио око 1% БДП-а. У 2023. години је настављен тренд релативног смањења јавног дуга – са 55,6% на 52,3% БДП. Фискални савет је процењивао да је постојао простор за додатно умањење дефицита у 2023. години (самим тим и у средњем року), али се постигнути квантитативни резултати свакако могу оценити као добри.

Међутим, посебно питање на које је Фискални савет покушавао да одговори током 2023. године јесте да ли јавне финансије Србије поред стабилности (која је свакако неопходна) испуњавају своју ширу друштвену улогу? То се конкретно односи на низак квалитет услуга које држава пружа грађанима и привреди – здравство, образовање, социјална заштита, државна администрација, комунална инфраструктура, заштита животне средине, усклађеност инвестиционих пројеката са објективним друштвеним потребама и др. Другим речима, колика је ефикасност и правичност политика које се финансирају јавним средствима?

Општа оцена која произилази из готово свих наших анализа током 2023. јесте да на овом пољу није остварен задовољавајући помак, а неке веома важне структурне реформе остале су у другом плану. Ова оцена се посебно односи на реформу система социјалне заштите, будући да је у 2023. настављена лоша пракса која је у Србији успостављена током здравствене кризе 2020. године – да се социјална политика води преко једнократних и неселективних новчаних давања становништву. Фискални савет сматра да одговоран начин за доделу новчане помоћи грађанима захтева процену степена њихове социјалне угрожености и то кроз трајне и уређене институционалне механизме социјалне помоћи – а они су у Србији прилично запостављени. Други важан проблем на који смо скретали пажњу је неуређен систем зарада и лоша структура запослености у јавном сектору, који већ представљају озбиљан ризик за ефикасно функционисање важних сегмената државе (попут пореске администрације, здравства, просвете). Поједине мере фискалне политике које су усвојене током 2023. године указују на мањак стратешког планирања, попут снажног повећања аграрних подстицаја који нису осмишљени тако да адресирају дугогодишње структурне проблеме у домаћем пољопривредном сектору. Изостале су и

суштинска унапређења пореског система, иако је Фискални савет сугерисао да постоји потреба и простор да се унапреди његова правичност кроз повећање прогресивности пореза на доходак.

Посебно забрињавајућ тренд током 2023. године био је продубљивање неких фундаменталних слабости у управљању јавним финансијама, попут учесталог доношења мера фискалне политике по ад хок принципу, мимо стандардних буџетских процедура. Штавише, Фискални савет сматра да је Влада ванредним и арбитрарним повећањем пензија у јесен 2023. прекршила фискална правила која су усвојена непуних годину дана раније, чиме је озбиљно нарушен њихов кредибилитет. Такође, Фискални савет је оценио да постоји лоша пракса у вођењу фискалне политике које се ослања у великој мери на употребу текуће буџетске резерве – механизму по којем Влада може да одлучи да одређена средства потроши у сврхе које нису претходно планиране, а самим тим ни одобрене од стране Народне скупштине. Према подацима из завршног рачуна буџета за 2022. годину, што је имплицитно потврдила и Државна ревизорска институција, коришћење текуће буџетске резерве премашило је законом дозвољен лимит од 4% буџетских прихода. Фискални савет сматра да оваква пракса нарушава кредибилитет буџетског процеса и буџета као основног инструмента за финансирање јавних политика, због чега је неопходно хитно унапредити извештавање о употреби текуће буџетске резерве (у реалном времену и у завршном рачуну), као и законски оквир за њено коришћење. Још једна структурна мањкавост фискалне политике која није адекватно адресирана у 2023. години је недовољна транспарентност у приказивању јавних прихода и расхода.

2. Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

Средњорочни фискални план Владе представљен у нацрту Фискалне стратегије за период 2024-2026. године предвиђао је скромно унапређење јавних финансија у наредним годинама. Имајући у виду да су глобалне неизвесности почеле да јењавају (назирао се крај енергетске кризе, инфлација је постављена на силазну путању) Фискални савет је сугерисао да би у ревидираној Стратегији требало поставити амбициозније циљеве како у погледу квантитативних фискалних резултата, тако и у домену структурних реформи у предстојећем трогодишњем периоду.

У нацрту Фискалне стратегије постављени квантитативни циљеви предвиђали су да се фискални дефицит смањује са очекиваних 3% БДП-а у 2023. години на 2,2% БДП-а у 2024. години, па затим на 1,5% БДП-а у 2025. и 2026. години. Истовремено пројектовало се смањење учешћа јавног дуга у БДП-у са 55,6% (на крају 2022. године) на 51,9% до краја 2026. године. Премда је правац фискалне политике оцењен као добар, Фискални савет је сугерисао да би Стратегија требало да предвиди амбициозније уравнотежење јавних финансија у средњем року. Конкретно, већ у 2022. године структурни буџетски резултат био је скоро избалансиран, с обзиром на то да је од оствареног фискалног дефицита од 3,2% БДП-а, око 2,7% БДП-а био је последица једнократних давања за предузећа у енергетском сектору. Пошто су енергетски проблеми, који су били основни покретачи високог дефицита, стављени под контролу и није се очекивала промена структурног дефицита препорука је била да се у наредном

периоду циља веће смањење дефицита од планираног. Повољнији фискални резултати утицали би на смањење кредитног ризика земље, а последично и на висину каматних стопа по којима се задужује држава и приватни сектор, као и на ублажавање инфлаторних притисака у земљи.

Највећа замерка на нацрт Фискалне стратегије за период 2024-2026. године је непридавање довољно значаја важним структурним реформама. Иако је позитиван помак што се у Стратегији први пут конкретније најављује неопходна реформа и раст инвестиција у јавним предузећима из енергетског сектора, остали вишегодишњи структурни проблеми су занемарени, а све више долазе до изражаја. Конкретно, нису препознати проблеми у домену социјалне политике, аграрне политике, затим неуређеног система зарада и неадекватне структуре запослености у јавном сектору и сл.

Потребно је више пажње посветити унапређењу социјалне политике, нарочито у условима високог раста цена хране и енергената. Несистематско вођење социјалне политике проблем је који карактерише Србију већ деценијама, а последица је, између осталог, висока стопа сиромаштва и неједнакости у расподели дохотка у поређењу са сличним земљама Централне и Источне Европе. Положај најсиромашнијих грађана додатно је отежан у условима високе инфлације, која је вођена, пре свега, интензивним растом цена храна и енергената. Међутим, адекватни одговори социјалне политике до сада су изостали, а конкретни фискални планови подразумевају додатно смањење расхода за социјалну заштиту, тако да у средњем року достигну најнижи ниво (3,2% БДП-а у 2026. години). Што се тиче помоћи енергетски угроженим купцима, у претходном периоду су усвојена одређена законска унапређења, али и даље постоји проблем у практичној примени, будући да ову могућност не користи велики број домаћинстава којима је помоћ потребна и која у општем случају испуњавају услове за остваривање права на ову врсту подршке. Фискални савет је препоручио да би социјалну политику требало систематски реформисати у правцу проширења обухвата, повећања износа и кориговања критеријума за исплату социјалних давања.

Неопходност системске реформе постоји и у домену аграрне политике, али ни она није препозната у нацрту Стратегије. Несистематско вођење аграрне политике и бројни вишегодишњи проблеми кулминирали су са високим растом цена инпута за производњу и рестриктивним мерама које су додатно оптеретиле пољопривреднике попут забране извоза кључних производа током 2022. и 2023. године и ограничавања цена основних животних намирница. Учестали протести пољопривредника почели су током 2022. године, а под све већим притиском до изнуђеног решења дошло се крајем маја 2023. године и то кроз снажно повећање подстицаја за пољопривреду који буџет коштају око 360 млн евра. Премда ове мере могу донекле да ублаже, оне неће бити у стању ни изблиза да реше све нагомилане проблеме и стога би један од приоритета за наредни период требало да буде избор стратешког правца за унапређење аграрне политике и општег стања пољопривреде у Србији.

Фискална стратегија не нуди конкретна решења ни за унапређење кадровских капацитета јавне управе. Проблеми неуређеног система зарада и структуре запослених у јавном сектору, постају све израженији и престављају ризик за доступност и квалитет јавних услуга у Србији. Фискални савет је годинама уназад указивао на проблеме у вези са неадекватним распоном зарада

и недовољним бројем запослених у појединим деловима јавног сектора (нпр. различите инспекцијске службе, здравство, заштита животне средине), а у овом документу је урађена детаљнија анализа за Пореску управу. Иако се о програму Трансформације Пореске управе пише у Фискалној стратегији и током година постоји приметан помак у реформама (смањен прекомерни број експозитура, измештање споредних активности, увођење електронских пореских пријава и слично), најмање се одмакло са кадровским ојачавањем ове важне институције. Пре свега, компаративни подаци указују на очигледан мањак броја запослених - у пореској администрацији у Србији ради један запослен на 1.584 становника, док је просек упоредивих земаља ЦИЕ око 950 становника. Поред тога, нарочито забрињава недовољан број запослених у инспекцијским службама – попуњено је свега 55% систематизованих радних места. На ове проблеме потребно је додати и то да је скоро 50% запослених старије од 55 година, а то би значило да се у наредним годинама очекују додатно смањење броја запослених. Имајући у виду постојеће проблеме у Пореској управи, али и у другим деловима јавног сектора, поново смо истакли важност системског уређења плата и запослености у што краћем року.

3. Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2023. годину

У овом извештају указали смо на то да су фискални трендови у Србији у првих девет месеци 2023. године, упркос неповољном макроекономском окружењу изазваног високом инфлацијом и ниским привредним растом, релативно добри и осетно повољнији од иницијалних очекивања. Разлози за то, једним делом, екстерне су природе и односе се на благу зиму, глобални пад цена енергената и опоравак производње ЕПС-а због добрих хидролошких услова, што је све заједно допринело да се буџетски трошкови за финансирање урушеног домаћег енергетског сектора преполове у односу на првобитни план. Други део солидних фискалних перформанси може се објаснити снажним порастом наплате пореза на добит која је драстично превазишла план, будући да су неки сегменти привреде у 2022. имали рекордно висок профит (нпр. НИС-ова добит била је преко шест пута већа него просек 2019-2021). Наставак дотадашњих трендова би – да није било ребаланса – несумњиво довео до снажног умањења фискалног дефицита са планираних 3,3% БДП-а на испод 1,5% БДП-а. То би онда довело до пожељног смањења задуживања земље за око 1,3 млрд евра у односу на буџетски план. Ипак, Влада је ребалансом одлучила да уведе нове и издашне расходне мере, чиме су планирани дефицит и (планирано) задуживање државе готово враћени на првобитно пројектовани ниво.

Подсетићемо, укратко, на добре стране ребаланса на које смо у овом извештају указали. Јавни дуг у односу на БДП не расте чак и са повећаним дефицитом, док су јавне инвестиције задржане на врло високом нивоу од око 7% БДП-а. Додатна повољна карактеристика ребаланса, на шта смо такође указали, је то што је кредибилно планиран, тј. нисмо уочили ризике да јавни приходи подбаце а јавни расходи пребаце план. Напротив, истакли смо да би фискални дефицит у 2023. години лако могао да буде нижи од планираних 2,8% БДП-а, што се и догодило (износио је 2,2% БДП-а на крају године).

Скренули смо, такође, и пажњу на лошу страну предложеног ребаланса, а она се огледа у томе што овај акт формализује политике које су добрим делом економски лоше и упитне.

- *Раст подстицаја за пољопривреду није дизајниран тако да адресира*

дугогодишње структурне проблеме у овом сектору. Повећана су директна давања за пољопривреднике по хектару с 9.000 на 18.000 динара, премије за млеко с 15 на 19 динара по литру и подстицаји за квалитетне приплодне млечне краве са 30.000 на 40.000 динара по грлу – што је, према нашим проценама, трајно повећало буџетске субвенције за пољопривреду за око 250 млн евра. Најскупље и најпроблематичније нове мере односе се управо на повећање давања (и ублажавање критеријума) за субвенције по хектару. Пошто износ ових субвенција није условљен оствареном производњом, он не делује подстицајно на повећање ефикасности и не решава ниједан од структурних проблема домаће пољопривреде. Кључна уска грла која постоје у овом систему јесу недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт, заостала механизација, слаба техничко-технолошка опремљеност, проблеми у дистрибуцији и друго, а она не могу да се отклоне *ad hoc* решењима већ само дубинском реформом овог система.

- *Ванредним и арбитрарним повећањем пензија прекршена су фискална правила.* Влада је крајем 2022. одредила добру формулу индексације пензија и она је законски кодификована, на начин – у складу са објективним економским критеријумима – како то раде многе развијене земље Европе и света. Међутим, није прошло ни годину дана од усвајања Закона, а пензије су ванредно повећане по потпуно произвољном критеријуму, тј. без утемељења у привредним кретањима. Тачно је да њихово ванредно повећање од 5,5% није исте величине као што су била ванредна повећања из 2008. која су практично урушила јавне финансије Србије; међутим, ово повећање неспорно представља веома опасан преседан јер, између осталог, шаље лошу поруку о кредибилитету државних политика јер је Влада одлучила да прекрши Закон који је недавно сама прописала а Народна скупштина усвојила.
- *Поново је Влада прибегла социјално и економски неоправданим неселективним давањима различитим групама становника без условљавања имовинским статусом.* Ребалансом је предвиђено да се из буџета исплати око 100 млн евра на име новчаних давања од 10.000 динара за свако дете до 16 година старости (што је реализовано крајем септембра 2023. године). Фискални савет је већ небројено пута упозоравао на лошу праксу која је успостављена с избијањем здравствене кризе у 2020. години – да се социјална политика води преко једнократних и неселективних новчаних давања становништву. Критеријум за исплату новчане помоћи који се веже искључиво за старосну доб социјално је неутемељен и самим тим неоправдан. Једини исправан основ за доделу новчане помоћи грађанима је степен њихове социјалне угрожености и то кроз трајне и уређене канале редовних социјалних давања – који су у Србији у доброј мери запостављени.

Економски посматрано, кључна суштинска новина коју је предложени ребаланс донео било је то што се нове расходне мере нису финансирале само задуживањем земље, већ и повећањем пореза – што је фундаментална промена у односу на претходних неколико година. Током енергетске кризе расходи опште државе углавном су повећавани једнократно, како би се покрили ванредно велики губици ЕПС-а и Србијагаса; сада, међутим, нове мере – ванредно повећане пензије и подстицаји у пољопривреди – трајније оптерећују буџет јер се ради о стеченим правима која неће да се смање по истеку 2023. године. Из тог

разлога Влада се, у договору са ММФ-ом, обавезала да ће ове трајне расходе да компензује другим трајним мерама фискалне политике. Конкретна мера која је договорена било је ванредно повећање акцизне стопе на све акцизне производе од 8% које је ступило на снагу од октобра 2023. године.

Ребаланс буџета је, подсећамо, и у 2023. патио од готово устаљеног мањка транспарентности. На пример, није објашњено зашто су се трансфери Граду Београду за изградњу метроа смањили чак за осам пута у односу на првобитни буџетски план (с 30 на 4 млрд динара). Није наведен ни разлог због ког се државни расходи за експропријацију смањују за око 30% (с 18,6 на 13,2 млрд динара), тј. који конкретно пројекти касне и због чега. С друге стране, није образложено зашто су трошкови изградње спортских стадиона порасли за око 5 млрд. Остао је неразјашњен раст субвенција путарским предузећима од 60% (с непуних 20 на готово 32 млрд динара). То би требало објаснити нарочито имајући у виду да су на проблеме у пословању ових предузећа раније указивали и поједини представници Владе (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у претходним сазивима). За један веома значајан државни програм – заштиту енергетски угроженог купца – средства су ребалансом преполовљена (с 4 на 2 млрд динара). Истакли смо да је потребно објашњење због чега се овај важан програм неуспешно реализује. Буџетска издвајања за ЈП Ресавицу расту, иако је Влада још пре три године (Фискална стратегија) навела да је уз подршку Светске банке дефинисала акциони план за решавање судбине овог предузећа који ће смањити буџетске трошкове (затварање економски неодрживих рудника, рационализација броја запослених и друго).

4. Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2022. годину

У октобру 2023. Фискални савет објавио је своју Оцену предлога завршног рачуна буџета Републике Србије за 2022. годину, који најдетаљније приказује извршење прихода и расхода Републике за дату фискалну годину. Осим добрих основних фискалних резултата, завршни рачун изложио је и неке од фундаменталних слабости домаће фискалне политике које су структурне природе (понављају се из године у годину) и заслужују већу пажњу у будућности. Наиме, у питању је начин на који се користи текућа буџетска резерва (као и начин на који о њој извештава), недовољно добро планирање расхода, неефикасно спровођење појединих важних политика, недовољна транспарентност у приказивању прихода и расхода, као и ниска употребна вредност извештаја о учинку.

Фискални савет оценио је да постоји лоша пракса да се вођење фискалне политике ослања у великој мери на текућу буџетску резерву, механизам по којем Влада може да одлучи да одређена буџетска средства потроши у сврхе које нису претходно планиране, а самим тим ни одобрене од стране Народне скупштине. Из података доступних у завршном рачуну за 2022, Фискални савет установио је да је у тој години 122 млрд динара (преко 1 млрд евра) било прерасподељено кроз текућу буџетску резерву. Овај износ преводи се у 7% укупних прихода буџета Републике планираних ребалансом (и 8% укупних прихода планираних првобитним буџетом). С друге стране, Закон о буџетском систему прописује да максимални износ који може бити опредељен на основу текуће буџетске резерве износи највише 4% укупних прихода за буџетску годину. Ова оцена Фискалног савета да је прекршен Закон била је предмет јавне полемике у децембру 2023.

године. Државни ревизор, који располаже детаљним подацима о буџетској резерви од оних приказаних у завршном рачуну и који врши ревизију завршног рачуна (укључујући и текуће буџетске резерве), имао је замерку на податке које је изнео Фискални савет. Наиме, Ревизор је изјавио да су у 122 млрд динара, које је Фискални савет споменуо у својој Оцени завршног рачуна, укључене и неке трансакције које не би требало узети у обзир и да је, заправо, тачан податак да су средства за буџетску резерву у 2022. износила 4,23% прихода. Овај податак, као ни елементи на основу којих се дошло до износа коришћења буџетске резерве од 4,23% прихода, међутим, није обзнањен у Извештају о ревизији Завршног рачуна буџета Републике за 2022, коју је ДРИ објавио у августу 2023. године (да би се то могло недвосмислено потврдити). Тако је текућа буџетска резерва остала вероватно најспорнија фискална тема из 2022. године и издвојила се као део јавних финансија о ком је потребно много прецизније извештавање у завршном рачуну, као и чвршћа законска регулација за њену употребу.

Лоше планирање буџетских расхода није у први мах очигледно из завршног рачуна због тога што се поређење извршених расхода врши само са планираним расходима из ребаланса буџета. У 2022. ребаланс је усвојен у новембру, тако да одступање расхода од плана приказано у завршном рачуну мери одступање само у последња два месеца године. Иако буџетски корисници ван сваке сумње имају права на ребаланс, из угла вођења фискалне политике, нужно је упоредити коначну реализацију расхода са првобитним буџетом како би се извукли закључци и лекције за боље будуће планирање и израду кредибилнијег буџетског плана. У односу на ребаланс, реализација расхода била је свега 9 млрд динара мања од плана, док је у односу на буџет била већа за 263 млрд динара. Иза овог пробијања буџета стоје велики расходи за енергетска предузећа (скоро 190 млрд динара). Иако се у време прављења буџета није могло знати колико ће ови расходи тачно износити, растуће међународне цене гаса и електричне енергије јасно су указивале на то да ће сектору енергетике бити потребна државна помоћ, али она уопште није била укалкулисана у буџет. Такође, укупни расходи били су већи од буџетираних и због непланског увођења нових фискалних мера, и то мало након што је буџет усвојен. Конкретно, расходи за социјалну заштиту и осигурање премашили су буџет за око 15 млрд динара услед законског увећања родитељског додатка и исплате једнократне помоћи мајкама за друго и треће дете, што су структурне мере уведене законом у децембра 2021. године. Поред ових мера, у фебруару је исплаћена и једнократна помоћ од 100 евра младима старости 16-29 година, која није била буџетирана, а касније је током године било непланираних исплата младима у још два наврата.

Неефикасност у спровођењу политика и пројеката, тј. подбацивање у планираном извршењу, приметно је у завршном рачуну за 2022. у неким важним пројектима који билансно нису издашни, али знатно утичу на квалитет живота грађана. На пример, у области заштите животне средине, програм "Чиста Србија" реализован је 38% од буџетираног износа (изградња постројења за пречишћавање отпадних вода, канализације и депонија у 69 локалних самоуправа). У здравству, програм за лечење обољења која се не могу успешно лечити у Републици Србији реализован је 32% од плана. У области образовања, капитални расходи у вишем и високом образовању реализовани су у износу од 12% у односу на планирани буџет, док су инвестиције у култури реализоване у износу од 40% буџета. Несумњиво је да би требало повећати напоре да

реализација ових важних пројеката у наредним годинама порасте.

У погледу нетранспарентности, највећи недостатак завршног рачуна за 2022. био је то што није детаљније објаснио расходе за нето буџетске позајмице, иако је ово ставка која је далеко највише пробила планирани буџетски оквир, за скоро 190 млрд динара. Индиректно је познато да је разлог оволиког пробијања буџета исплата помоћи енергетским предузећима, Србијагасу и ЕПС-у, али завршни рачун не приказује износе за појединачна предузећа, нити било какве услове под којима су ове позајмице дате. Такође, завршни рачун није приказао детаљније зашто су субвенције путарским предузећима пробиле буџетски план у 2022. за 55%, иако се слично пробијање догађа годинама уназад. На пример, од 2018-2022. кумулативно пребацивање субвенција износило је 700 млн евра (84 млрд динара), без да завршни рачун прикаже објашњење на којим пројектима се догађа пробијање и због чега, да ли услед већих трошкова, брже реализације самог пројекта и сл. Плаћања на казне и пенале такође нису приказана детаљније, иако овај расход стабилно расте, посебно од 2018. године (у 2022. износили су 165 млн евра, тј. 19 млрд динара), као што ни давања за стране директне инвеститоре нису приказана детаљније, премда за обе поменуте категорије расхода Фискални савет годинама указује да би било изузетно корисно и важно детаљније их образложити у завршном рачуну.

Извештај о учинку, који чини саставни део завршног рачуна, садржи индикаторе перформанси буџетских корисника и требало би да допринесе бољем квалитету буџетског процеса. Међутим, у садашњој форми, он ту улогу не испуњава, а притом представља оптерећење за администрацију која је у обавези да га изради. Уочава се да су у 2022. индикатори ипак квалитетнији него ранијих година, када су у доброј мери били нелогични, али још увек се стиче утисак да они не осликавају суштину рада државних органа. На пример, Републички геодетски завод користи индикатор Процент задовољства корисника услуга, уз циљану вредност 90, али не спроводи анкету о задовољству корисника. Дакле, чак и када је индикатор адекватно дефинисан, нису испуњени услови за његово мерење и његова вредност се не приказује у завршном рачуну.

5. Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

Средњорочни фискални план Владе који је представљен у ревидираној Фискалној стратегији за период 2024–2026. није претрпео веће промене у односу на мајски Нацрт овог документа. Осим умањења очекиваног дефицита опште државе у 2023. са 3 на 2,8%, средњорочни фискални оквир остао је непромењен. Додуше, пројекција будућег кретања јавног дуга била је боље усклађена са очекиваним макроекономским и фискалним кретањима, што је и била једна од замерки Фискалног савета на Нацрт. Садржај ревидиране Фискалне стратегије који се односи на структурне реформе такође није битније промењен у односу на Нацрт, а сугестије које је предложио Фискални савет у својој оцени нацрта Фискалне стратегије углавном нису нашле место у ревидираној верзији документа.

Узимајући објективна ограничења у обзир, Фискални савет је оценио да је најважнија порука овог документа била то што је показао намеру Владе да истраје у стабилизацији државног буџета и јавног дуга у средњем року. Стратегијом је планирано постепено умањење фискалног дефицита – са 2,8%

БДП-а колико се очекивало да ће износити у 2023. на 2,2% у 2024. и 1,5% у 2025. и 2026. години. Тај стратешки циљ био је начелно добро дефинисан, али је, према анализама Фискалног савета, планирано умањење дефицита могло да буде и нешто амбициозније за све посматране године. Пројекција учешћа јавног дуга у БДП-у је овом Стратегијом била боље усклађена са општим макроекономским оквиром него што је био случај у њеном нацрту. Ревидирана Фискална стратегија је предвидела опадање дуга са 53,3% на крају 2023. године на 50% на крају 2026. године. Фискална кретања крајем 2023. су, као што су наше анализе и показале, била нешто повољнија од процена – дефицит је износио 2,2% (односно за 0,6 п.п. је био мањи од Владине процене), а јавни дуг је до краја године опао на 52,3% БДП-а (за 1 п.п. мањи од процене).

Овим стратешким документом прогнозирано је да неће бити фундаменталних промена у кретању јавних прихода. Фискална стратегија је пројектовала практично стагнантан ниво јавних прихода у погледу њиховог удела у БДП-у (42,5% у 2023. и потом 42,6%, 42,5% и 42,3% БДП-а у наредне три године). Већина приходних ставки, према Стратегији, такође би остале на приближно истом нивоу у средњем року. Овакав план јавних прихода смо оценили као кредибилан и усклађен са очекиваним макроекономским оквиром и предвиђеним променама пореских политика.

Ревидирана Фискална стратегија 2024–2026. пројектовала је релативно смањење јавних расхода (у процентима БДП-а), што смо, такође, оценили као кредибилан и достижан циљ, али уколико се испуне одређени предуслови. Остварење овог средњорочног плана јавних расхода (пад са 45,3% у 2023. на 43,8% БДП-а у 2026. години) могуће је уколико не дође до нових екстерних шокова који би захтевали ванредне буџетске интервенције и уколико се Влада буде суздржавала од неселективних мера помоћи различитим групама становништва. Истакли смо и да спуштањем са агрегатног нивоа расхода на ниво појединачних расходних ставки (нпр. средњорочни планови издатака за социјалну заштиту и субвенција) кредибилитет пројекција датих у Фискалној стратегији опада.

Већ дуже време постоји пракса да се Стратегијом кредибилно планирају само најшири фискални циљеви. Став Фискалног савета изнет у Мишљењу на ревидирану Фискалну стратегију 2024–2026. јесте да она није испунила свој основни задатак – дефинисање конкретних средњорочних политика у складу са објективним социо-економским потребама. Стратегија у већини сегмената само задаје широко постављен оквир циљева фискалне политике и мера за њихово достизање. Овиме се оставља могућност да економске политике које се воде унутар тако задатог оквира буду подложне променама „у ходу“.

Главна мањкавост ревидиране Стратегије је то што поново нису адресирани бројни аспекти јавних финансија који нису довољно добро уређени. Влада је у Стратегији неспорно истакла тежњу ка одржавању фискалне стабилности. Међутим, постоји велики број области које изискују озбиљне реформске захвате, а којима је у овом документу посвећено недовољно пажње или уопште нису обрађени. То су: запосленост и зараде у јавном сектору; порез на доходак грађана; социјална политика; јавна и државна предузећа; одабир и управљање јавним инвестицијама; прекомерно загађење животне средине; просвета; здравство и друго. Фискални савет је нагласио да Стратегија 2024–2026, попут ранијих издања, ове проблеме не препознаје на одговарајући начин

и не предвиђа конкретне реформе у поменутиим областима којима би се знатно унапредио квалитет живота грађана Србије.

Једна од ствари која је морала бити детаљније разрађена у Стратегији јесте решавање проблема у енергетским предузећима – ЕПС-у и Србијагасу. Наиме, Фискална стратегија није прецизирала будуће неопходне кораке у реформама енергетских предузећа. У њој су само наведене промене које су се већ догодиле (попут измене правне форме и постављања новог надзорног одбора у ЕПС-у). Такође, само је начелно поменут план инвестирања у области енергетике, који је усвојен у јуну 2023. године, без осврта на утицај овог плана на средњорочна фискална кретања (иако се у плану инвестиција као један од извора њиховог финансирања наводи буџет државе). Фискални савет је приметио и да ревидирана Стратегија није начинила корак унапред у односу на Нацрт када је реч о Србијагасу. Заправо, Стратегија уопште не даје нове информације за питања од значаја за Србијагас – недовољне капацитете складишта гаса у земљи, диверсификацију праваца увоза гаса, паритет увозних и продајних цена, потенцијални повраћај субвенционисаних средстава у буџет уколико Србијагас буде пословао са профитом и др.

Фискални савет је посебно истакао недостатак дугорочних реформских решења за социјалне проблеме у стратешким документима какав је Фискална стратегија. У ревидираној Фискалној стратегији 2024–2026. пропуштена је прилика да се трасира пут за неопходне реформе у систему социјалне заштите. Животни стандард грађана Србије, нарочито оних са нижим примањима, био је значајно погођен оштрим растом цена хране и енергената у претходном периоду. У таквим околностима, неопходно је донети системска и одржива решења у области социјалне политике (програми попут новчане помоћи и дечијег додатка). Ипак, Влада је прибегавала краткорочним и социјално неодговорним мерама, попут неселективних једнократних давања одређеним групама становништва. Фискални савет је на неадекватност оваквих социјалних мера указивао у више наврата, а Стратегија, нажалост, ни овог пута није донела новитете у настојању трајног превазилажења проблема сиромаштва и социјалне искључености. Препоручили смо Влади да размотри увођење реформских решења којима би се социјални проблеми адресирали на системски начин и да то буде обухваћено наредном Фискалном стратегијом.

6. Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2024. годину

Наша сумарна оцена била је да буџет за 2024. доноси мања и лако достижна унапређења главних показатеља јавних финансија, премда без амбициознијих (и потребних) реформских мера. Од позитивних помака издвојили смо чињеницу да је буџетски дефицит који се пројектује за 2024. нижи од оног који је ребалансом планиран за 2023. годину. Ово међугодишње смањење дефицита води смањењу односа јавног дуга и БДП-а на 51,7% БДП-а у 2024, што је помак у добром смеру. Тим пре што би наставак тих трендова, судећи по званичним плановима Владе који су у том моменту били доступни, у 2025. години довео до обарања фискалног дефицита до нивоа који је усклађен са фискалним правилима – а то значи испод 1,5% БДП-а, будући да ће јавни дуг бити између 45% и 55% БДП-а.

Јавни приходи и расходи планирани су углавном кредибилно, али је поједине буџетске пројекције требало додатно разјаснити. Штавише, буџет садржи и одређене резерве на приходима и расходима, што значи да нисмо видели ризике да буџетски дефицит буде већи од планираног, већ супротно – мањи од пројектованог. Детаљнија анализа појединачних ставки јавних прихода, а нарочито јавних расхода, открила је одређене недоследности и могуће пропусте, који нису били уобичајени у претходним годинама. Прва прилика да Влада адресира ове недоследности биће ребаланс који ће у 2024. неминовно морати да се изврши, тим пре што су крајем 2023. одржани ванредни парламентарни избори након којих, по правилу, са конституисањем нове Владе уследи и ребаланс буџета Републике.

- Планиране политике подстицаја пољопривредне производње у 2024. нису довољно јасне, а оно што је Влада требало да објасни у овом домену јесте планирано умањење пољопривредних субвенција од 13 млрд динара.² Наше анализе на основу података изнетих у Буџету указале су 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. Остало је нејасно, међутим, како ће остварити планирано умањење директних подстицаја за пољопривреду будући да је за 2024. предвиђено да се подигну ограничења за добијање подстицаја по хектару са 20 на 100 хектара (а ови подстицаји су већ ребалансом из 2023. трајно повећани). 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.
- У извештају смо указали и на пропусте у пројектовању расхода за социјалну заштиту који би, готово извесно, могли да пробију буџетски лимит за 2024. Далеко већи проблем од техничких пропуста у пројекцији расхода за социјалну заштиту представља њихово ниско место на реформској агенди Владе, на шта смо такође скренули пажњу у свом извештају. 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).
- Буџет за 2024. најавио је даљи раст броја (и вредности) пројеката који се спроводе мимо стандардне процедуре, што осетно ограничава позитивне утицаје које јавне инвестиције могу имати на квалитет живота грађана и привредни раст. Србија „на папиру“ има веома добру процедуру за селекцију и управљање јавним инвестицијама. То подразумева израду ригорозних студија оправданости, позитивну оцену Ревизионе комисије,

² 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).

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 „на папиру“ веома 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. Прескакање важних процедуралних корака омогућено је и на друге начине, попут закључивања билатералних уговора и сл. Укупна процењена вредност пројеката из области саобраћаја која се у том моменту изводила по процедурама мимо опште регулативе износила је, према нашим рачуницама, чак 8,4 млрд евра – што је готово 1,5 пута веће од годишњег капиталног буџета читаве опште државе. 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 у складу с њим као и на пројекте који су током његовог важења проглашени „пројектима од посебног значаја“ – што значи да укидање овог закона не значи да ће број пројеката који се реализује у складу са њим престати да расте. Напротив, тај број расте, а посебан је куриозитет то што је за пројекат ЕКСПО 2027 донет нови *lex specialis*, након укидања претходно поменутог, мотивисан сличним разлозима и потребом да се убрзају (неефикасне) процедуре.

- У овом извештају истакли смо, такође, да измене пореских закона које се предлажу заједно с буџетом за 2024. – порез на доходак грађана, доприноси за социјално осигурање, порези на имовину, републичке административне таксе и др. – не садрже осетније промене постојеће пореске политике али да би то требало размотрити у будућности. 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 издржаване 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.
- Оценили смо да укупна наплата јавних прихода неће бити угрожена током 2024. уз све сагледиве ризике. Подсећамо, такође, да смо из угла јавних прихода, указали и на 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 је Влада разјаснила зашто у 2024. планира нешто већи раст прихода од ПДВ-а од кретања пореске основице (приватне потрошње).

Буџет за 2024. годину могао би се, упркос свим недостацима на које смо указали, узимајући све специфичне околности у обзир, ипак оценити као економски добар. Наиме, у 2024. годину се улази практично са техничком Владом

(парламентарни избори одржали су се у другој половини децембра 2023), па буџет за 2024. треба посматрати као привремен и прелазан. У том смислу, заправо, он и јесте урађен у складу са добром фискалном праксом, јер новој Влади оставља релативно лако остварив и исправно оријентисан фискални оквир, без да прејудуцира 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 буџетски простор и солидну полазну основу да то и уради јер обезбеђује потребну фискалну стабилност.

7. Пореска реформа у Црној Гори из 2022. године: чињенице, заблуде и паралеле са Србијом

Фискални савет је у јануару 2024. објавио истраживачки рад на тему пореске реформе у Црној Гори која је спроведена почетком 2022. године. Главна мотивација за ово истраживање било је да се утврди да ли постоје могућности за спровођење сличне реформе у Србији као и то какви би били њени потенцијални ефекти – нарочито имајући у виду то да су сличне мере предлагане у Србији још 2010. године, које тада нису усвојене због изостанка политичке подршке. Свеобухватне измене у пореском систему Црне Горе постале су предмет дискусије у домаћим пословним круговима, због чега је пореска реформа поново постала релевантна тема у Србији.

Окосницу поменуте реформе чиниле су три кључне мере: (1) укидање доприноса за здравствено осигурање који су износили 10,8% бруто зараде, (2) увођење неопорезивог дела зараде у износу од 700 евра месечно уз истовремено усвајање друге прогресивне стопе од 15% за бруто плате од преко 1.000 евра месечно и (3) драстично повећање законске минималне зараде са 250 евра на 450 евра. Програм „Европа сад“ је предвиђао да ће пореска реформа практично бити приходно неутрална. Међутим, наша *ex-ante* анализа указивала је на то да ће резултат ових мера бити отварање огромне рупе у буџету Црне Горе – само укидање доприноса за здравство коштало би 180 млн евра, што није ни изблиза било могуће покрити увођењем додатне стопе пореза на зараде од 15%, као ни преосталим мерама у оквиру реформе, попут прогресивног опорезивања добити. Осим тога, план реформе се за надокнаду изгубљених прихода делимично ослањао и на различите мере за борбу против сиве економије (нпр. маркирање горива) чији су коначни ефекти неизвесни, уместо на чврсте пореске мере попут повећања пореских стопа, што га је у основни чинило не кредибилним.

Осим што је претила да наруши стабилност јавних финансија Црне Горе, наметало се и питање какав ће ефекат пореска реформа из 2022. имати на конкурентност црногорске привреде. С једне стране, укидање доприноса за здравство и увођење високог неопорезивог цензуса деловало је у смеру смањења укупних трошкова рада, док је с друге стране раст минималне зараде имао супротан ефекат. Како бисмо утврдили који од ова два ефекта је био доминантан спровели смо детаљнију анализу укупних трошкова рада током 2022.

године. Та анализа показала је да су номинални трошкови рада у 2022. години порасли у просеку за око 8%, а с обзиром на то да је у том периоду међугодишња инфлација износила 13%, закључујемо да је у реалном износу дошло до скромног смањења трошкова рада од близу 5%. Упркос томе што су укупни трошкови рада у просеку смањени, трошкови послодаваца за запослене на минималној заради су драстично повећани – чак 21% у реалном износу. С тим у вези, ММФ је у једном од својих редовних извештаја за Црну Гору („*Montenegro 2021 Article IV Consultation*“) указао на то да су након огромног повећања минималне зараде у Црној Гори изједначене са оним у Хрватској, где је продуктивност рада знатно виша (за 25%), чиме је угрожена конкурентност црногорске привреде.

У наредном кораку, анализирали смо релевантна макро-фискална кретања у Црној Гори током 2022. и 2023. године, фокусирајући се на приходну страну буџета. Наша анализа показала је да је укупан губитак прихода услед укидања доприноса за здравство и увођење прогресивнијег опорезивања за зараде био у збиру око 5% БДП-а, што упућује на закључак да су трошкови реформе били драстично потцењени. Међутим, у посматраном периоду је дошло до неочекиваног, али осетног „скока“ у наплати пореза на додату вредност (ПДВ), доприноса за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО) и пореза на добит предузећа, чиме је покривен највећи део изгубљених прихода, а укупно смањење пореских прихода свеједно је на свега 1% БДП-а.

С обзиром на то да пореска реформа није осетније дестабилизovala црногорске јавне финансије, поставља се питање који фактори су довели до снажног тренда у наплати ПДВ-а, доприноса за ПИО и пореза на добит захваљујући којем је избегнут неповољан сценарио. Наша анализа показала је да су главну улогу играли екстерни фактори – тј. масовне имиграције платежно способних грађана Русије и Украјине, што је пре свега погурало наплату ПДВ-а. Осим тога, повећана наплата пореза на добит била је највећим делом резултат веће профитабилности предузећа у 2022. години (а не додатне прогресивне стопе), што је тренд који се могао учити и у већини европских држава услед убрзања инфлације и спирале „цене-профит“.

Након иницијалног успеха програма „Европа сад“, за 2025. годину најављена је још радикалнија реформа, тзв. „Европа сад 2.0“ којом би били укинута доприноси за пензијско и инвалидско осигурање. Овакав корак би представљао не само претњу по јавне финансије Црне Горе, него и ризик да дође до урушавања јавног пензијског система. У студији смо указали на то да су земље које су се крајем прошлог века одлучиле на сличне потезе имале изразито негативна искуства – нпр. Чиле 1981. и земље Источне Европе током деведесетих година двадесетог века. Наиме, испоставило се да (делимичне) приватизације пензијских система нису успеле да обезбеде већа пензијска примања за своје осигуранике, а нанеле су изузетно високе трошкове за државни буџет. Имајући у виду та искуства, закључили смо да је мало вероватно да би Црна Гора у наредних годину-две могла да развије и спроведе модел реформе који би заобишао препреке с којима су се суочавале приватизације пензијских система током прошлог века.

На крају студије, закључујемо да је пореска реформа у оквиру програма „Европа сад“ од самог почетка садржала значајне недостатке, али су озбиљније последице избегнуте пре свега захваљујући екстерним факторима који су довели до повећане наплате ПДВ-а, доприноса за ПИО и пореза на доходак (велика имиграција из Русије и Украјине, спирала „цене-профит“). Поред тога, није остварено ни побољшање конкурентности црногорске привреде јер је повећање минималне зараде „појело“ највећи део пореског растерећења, па су у крајњем ефекту укупни трошкови рада за послодавце смањени у релативно скромној мери. Узимајући све наведено у обзир, закључујемо да црногорски модел реформе не би био адекватан за Србију јер се не може рачунати на изузетно повољне околности, односно позитивне екстерне факторе који су спасили црногорске јавне финансије. Осим тога, у Србији је данас знатно мања потреба за значајнијим резевима у пореском оптерећењу рада него нпр. 2010. године када су такве мере биле потребне како би се умањила изразито висока незапосленост и унапредила конкурентност, јер су у међувремену ове равнотеже у знатној мери отклоњене, те би стога фокус требало пребацити на друге аспекте пореске политике, као што је повећање прогресивности пореског система.

Број: 001053272 2024 20103 003 000 051 011
У Београду, 29. март 2024. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

Број: 001053272 2024 20103 003
000 051 011

Датум: 29.3.2024. године
Немањина 17
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 29.03.2024

Орг. Јед.	Број	Прилог	Вредност
11	02-890/24		

01

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава

Београд
Трг Николе Пашића 13

Поштовани,

У складу са чланом 92а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС” бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23) у прилогу дописа достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2023. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2023. ГОДИНУ

Београд, март 2024. године

1. Уводне напомене

Неконтролисани фискални дефицити и акумулирање јавног дуга угрожавају економску стабилност, развојне перспективе државе и добробит будућих генерација. Одговорна фискална политика је транспарентна, предвидива и стара се о фискалним ризицима. У Србији су изменама и допунама Закона о буџетском систему у октобру 2010. године установљени Фискални савет и фискална правила. Нова институција и нови принципи у фискалном систему Републике Србије имају за циљ да помогну у остваривању стабилности јавних финансија, транспарентности и предвидивости економске политике. Крајем 2022. године успостављен је нови сет фискалних правила којим је оснажен постојећи оквир за вођење одговорне фискалне политике у дугом року.

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Народна скупштина је 31. марта 2011. године донела Одлуку, РС број 13, о избору чланова Фискалног савета, а полагањем заклетве пред Народном скупштином, 5. априла 2011. године, Фискални савет је преузео дужност. Фискални савет састоји се од три члана, а за вршење стручних и административних послова образује стручне службе. Функционисање Фискалног савета одређено је Законом о буџетском систему.

Народна скупштина Републике Србије је 20. јула 2017. године донела Одлуку, РС број 29, о избору чланова Фискалног савета, у истом саставу, а полагањем заклетве истог дана, Фискални савет је преузео дужност.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 32 од 26. новембра 2020. године, др Владимиру Вучковићу престала је функција члана Фискалног савета.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 57 од 17. децембра 2020. године, др Бојан Димитријевић, изабран је за члана Фискалног савета.

Мисија Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, независном анализом фискалне политике и подстицањем стручних расправа о фискалној политици.

Да би испунио постављене циљеве, Фискални савет проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Владиних докумената, даје независну и кредибилну оцену економске политике, процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности, процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала фискална правила која је утврдила.

Током поступка припреме и доношења буџета, Фискални савет обавља различите функције:

- Припрема мишљење на Нацрт Фискалне стратегије и доставља мишљење министру. Са прибављеним мишљењем Фискалног савета, министар

припрема предлог Фискалне стратегије. Уколико се деси да нека препорука Фискалног савета није унета у Фискалну стратегију, то би требало да се обавезно констатује и да се наведу разлози за такву одлуку, а да се достављено мишљење Фискалног савета у целини прилаже уз Фискалну стратегију и доставља Влади, која Фискалну стратегију, након усвајања, доставља на разматрање Народној скупштини;

- Припрема анализу Предлога закона о буџету, Закона о завршном рачуну буџета, процене о фискалним утицајима предлога закона.

Фискална правила постављају ограничења за вођење фискалне политике, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила неизвесност у погледу будућих кретања у јавним финансија. Фискална правила могу бити општа и посебна, а крајем 2022. дефинисан је и успостављен нови сет фискалних правила у оквиру Закона о буџетском систему.

Општим фискалним правилима одређују се максимални ниво јавног дуга у односу на БДП и циљани средњорочни фискални дефицит. Општа фискална правила прописују да дуг сектора државе, укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 60% БДП-а. Такође, дефинисан је циљани средњорочни фискални дефицит на нивоу од 0,5% БДП-а.

Изменом фискалних правила успостављена је директна веза између нивоа дуга сектора државе и дозвољеног фискалног дефицита. Уколико је дуг сектора државе изнад 60% БДП-а, фискална позиција сектора државе мора бити уравнотежена, тако да фискални дефицит износи највише 0% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 55% и 60% БДП-а фискални дефицит износи највише 0,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 45% и 55% БДП-а фискални дефицит износи највише 1,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе испод 45% БДП-а, фискални дефицит неће прећи износ од 3% БДП-а.

Посебна фискална правила обезбеђују да се контрола нивоа фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко ограничавања највећих текућих јавних расхода – расхода за запослене у сектору државе и пензија. Циљ посебних фискалних правила је и да се дотигне оптимална структура јавних расхода у смислу повољног односа између текуће државне потрошње и јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу утврђивање расхода за запослене у сектору државе на одрживом нивоу, тако да ће се тежити да учешће расхода за запослене у сектору државе буде до 10%. Уколико су укупни расходи за пензије мањи од 10% БДП-а, пензија ће се усклађивати према промени просечне зараде без пореза и доприноса. Уколико су укупни расходи за пензије између 10% и 10,5% БДП-а, пензија ће се ускладити са збиром половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса и половине процента промене потрошачких цена. Уколико су укупни расходи за пензије једнаки или већи од 10,5% БДП-а пензија ће се ускладити према промени потрошачких цена.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао у 2023. произилазе из законских овлашћења и обавеза из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23), као матичног закона, али и из других прописа које примењује у свом раду.

Фискални савет је током 2023. године израдио шест извештаја, од чега: три оцене на предложене законе и измене закона о буџету, односно завршног рачуна Републике; два мишљења на нацрт и ревидирану Фискалну стратегију за период 2024-2026. Поред ових извештаја који директно произилазе из законских овлашћења и обавеза Фискалног савета из одредби Закона о буџетском систему, Фискални савет је радио већи број тематских истраживања, од којих је у 2023. завршен један истраживачки рад под називом „Пореска реформа у Црној Гори 2022. године – Чињенице, заблуде и паралеле са Србијом“. Прелиминарни резултати осталих истраживања презентовани су на домаћим стручним конференцијама, а објављивање финалне верзије ових извештаја планирано је за 2024. годину. У овом одељку ћемо укратко представити активности из делокруга рада Фискалног савета, док је нешто детаљнији преглед наших анализа, ставова и препорука приказан у посебном Додатку овог извештаја.

У првој половини 2023. године Фискални савет се у свом раду углавном фокусирао на анализу напретка у спровођењу структурних реформи, а резултати ових анализа касније су коришћени приликом давања оцена и мишљења на званичне документе фискалне политике у прошлој години. Након опширног извештаја о структурним проблемима у домаћем енергетском сектору из 2022. године¹, Фискални савет је наставио да прати и анализира пословање ЕПС-а и Србијагаса, као и реформске мере које је Влада спроводила у енергетском сектору. Наше оцене су представљене на Копаоник бизнис форуму и другим домаћим конференцијама, као и у засебним поглављима стандардних извештаја Фискалног савета. Основни закључак свих анализа јесте да је за стабилно снабдевање електричном енергијом у наредном периоду кључно снажно повећати инвестиције ЕПС-а, а предуслов да се то деси јесу суштинске реформе у овом предузећу које се одлажу већ дуже од деценије.

Средином 2023. године Фискални савет се бавио средњорочним макроекономским и фискалним анализама и пројекцијама, које су послужиле као основа за давање мишљења на нацрт Фискалне стратегије за период 2024-2026. Фискални савет је том приликом начелно подржао опредељење Владе да настави са постепеном стабилизацијом јавних финансија, премда смо сугерисали да је било простора да се планира амбициозније умањење дефицита у средњем року. Највећа замерка коју је Фискални савет имао на овај документ односила се на недовољно разрађен план структурних реформи, због чега смо сугерисали Влади да реформски део унапреди у ревидираној Фискалној стратегији. Наше главне препоруке односиле су се на унапређење система социјалне заштите, реформу Пореске управе и унапређење пољопривредних подстицаја и аграрне политике (в. одељак 2 у Додатку).

¹ Фискални савет: Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења, 7. јул 2022. године

У септембру 2023. Фискални савет је објавио оцену ребаланса буџета Републике Србије за 2023. годину. У овом извештају указали смо на то да су фискални трендови у Србији прошле године били повољнији него што се првобитно очекивало, упркос релативно неповољном макроекономском окружењу (двоцифрена инфлација и низак привредни раст). Оценили смо да су добре стране ребаланса то што је Влада благо смањила планирани дефицит у 2023. (са 3 на 2,8% БДП) и задржала јавне инвестиције на високих 7% БДП. Слабија страна предложеног ребаланса је то што су овим актом заправо само формализоване неке претходно најављене мере економске политике које је Фискални савет оценио као упитне. Наиме, велико повећање пољопривредних подстицаја није дизајнирано тако да се разреше дугогодишњи проблеми у овом сектору; сматрамо да су ванредним и арбитрарним повећањем пензија прекршена фискална правила која су усвојена крајем 2022. године; а Влада је поново прибегла социјално и економски неоправданим неселективним давањима различитим групама становника без обзира на њихов имовински статус (в. одељак 3 у Додатку).

Почетком октобра 2023. Фискални савет објавио је своју Оцену предлога завршног рачуна буџета Републике Србије за 2022. годину, који најдетаљније приказује извршење прихода и расхода Републике за дату фискалну годину. Осим добрих основних фискалних резултата, завршни рачун изложио је и неке од фундаменталних слабости домаћих јавних финансија које су структурне природе (понављају се из године у годину) и заслужују већу пажњу у будућности. Наиме, у питању је начин на који се користи текућа буџетска резерва, као и начин на који о њој извештава, недовољно добро планирање расхода, неефикасно спровођење појединих важних политика, недовољна транспарентност у приказивању прихода и расхода, као и ниска употребна вредност извештаја о учинку (в. одељак 4 у Додатку).

У октобру 2023. Фискални савет је објавио и мишљење на ревидирану Фискалну стратегију за период 2024-2026. У општем смислу, средњорочни фискални план Владе није битније мењан у односу на Нацрт овог документа из маја месеца. Осим умањења очекиваног дефицита опште државе у 2023. са 3 на 2,8%, средњорочни фискални оквир остао је непромењен, док је пројекција будућег кретања јавног дуга била боље усклађена са очекиваним макроекономским и фискалним кретањима у наредне три године. Садржај ревидиране Фискалне стратегије који се односи на структурне реформе такође није битније промењен у односу на Нацрт, а сугестије које је предложио Фискални савет у својој оцени Нацрта углавном нису нашле место у ревидираној верзији документа (в. одељак 5 у Додатку).

Крајем октобра 2023. године Фискални савет је објавио оцену предложеног буџета Републике за 2024. годину. Упркос одређеним недостацима на које смо указали (в. одељак 6 у Додатку), имајући у виду све специфичности овај документ јавне политике се може оценити као економски адекватан. Наиме, Србија је у 2024. годину ушла с техничком Владом (парламентарни избори одржали су се у другој половини децембра 2023), па је буџет за 2024. требало посматрати као привремен и прелазан. Узимајући то у обзир он и јесте урађен у складу са добром фискалном праксом, јер је новој Влади оставио релативно лако остварив и исправно оријентисан фискални оквир, без да прејудуцира важне економске политике у наредном четворогодишњем периоду. Уколико ће нова Влада заиста да се ухвати у коштац с главним проблемима јавних финансија (нпр. лоше уређен

систем социјалне заштите, мањак запослених у важним деловима јавног сектора, застарелост пореских закона и друго) – онда јој је предложени буџет дао простор и солидну полазну основу да то и спроведе без угрожавања постигнуте фискалне стабилности.

Фискални савет је крајем 2023. године завршио истраживачки рад на тему пореске реформе у Црној Гори спроведене почетком 2022. године у оквиру програма „Европа сад“ (објављен је на нашем интернет сајту у јануару 2024. године). Главна мотивација за ово истраживање била је да се утврди да ли постоје могућности за спровођење сличне реформе у Србији, као и какви би били њени потенцијални ефекти – нарочито имајући у виду то да су сличне мере предлагане у Србији још 2010. године, које тада нису усвојене због изостанка политичке воље. Свеобухватне измене у пореском систему Црне Горе постале су предмет дискусије у домаћим пословним круговима и тако је пореска реформа поново постала релевантна тема у Србији. Међутим, резултати наших анализа показали су да црногорски модел пореске реформе има озбиљне недостатке, који нису угрозили тамошње јавне финансије пре свега због повољних екстерних чиниоца, и стога не би био адекватно решење за Србију (в. одељак 7 у Додатку).

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2023. години:

- 1) Фискална стабилизација: овај пут уз реформе ЕПС-а? од 5. марта 2023. године;
- 2) Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, од 5. јуна 2023. године;
- 3) Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2023. годину, од 5. септембра 2023. године;
- 4) Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2022. годину, од 25. септембра 2023. године;
- 5) Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, од 29. септембра 2023. године;
- 6) Оцена Предлога закона о буџету за 2024. годину, од 18. октобра 2023. године;
- 7) Пореска реформа у Црној Гори 2022. године – Чињенице, заблуде и паралеле са Србијом, од 26. јануара 2024. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима у 2023. години

- 1) Извештај о раду Фискалног савета за 2022. годину, број: 021-01-1/2023-03 од 30. марта 2023. године;
- 2) Одлука о коришћењу службених мобилних телефона Фискалног савета број: 120-01-6/2023-03 од 27. септембра 2023. године.

3. Запослени

За вршење стручних и пратећих послова образоване су Стручне службе Фискалног савета.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Фискалном савету, систематизовано је осам радних места са 17 извршилаца, од чега су два извршиоца државни службеници на положају, а 15 су државни службеници на извршилачким радним местима. У 2023. години Фискални савет је имао укупно 10 запослених лица и 3 члана Фискалног савета.

Чланом 27к став 6. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број: 149/20), којим је прописано да корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених (на одређено време), односно ангажованих лица по уговору о привременим и повременим пословима, по уговору о делу и лица ангажованих по другим основама.

Сходно наведеној одредби Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему у 2023. години ангажовали смо:

- два лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, за обављање стручних и правних послова, који су важили до краја марта 2023. године;
- интерног ревизора за једну интерну ревизију, до 30 дана.

4. Средства за рад

Рад Фискалног савета и његових стручних служби финансира се из буџета Републике Србије.

На основу Споразума о давању на привремено коришћење дела пословног простора број: 361-01-1/2011-02, од 16. јуна 2011. године, са Народном банком Србије, Фискални савет користи шест канцеларија на VI спрату, у Београду, Немањина 17.

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2023. годину

14	ФИСКАЛНИ САВЕТ		59.306.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	59.306.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	59.306.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	59.306.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	59.306.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	32.203.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	4.879.000
	413	Накнаде у натури	20.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	600.000

416	Награде запосленима и остали посебни расходи	186.000
421	Стални трошкови	1.400.000
422	Трошкови путовања	1.000.000
423	Услуге по уговору	17.368.000
425	Текуће поправке и одржавање	50.000
426	Материјал	600.000
512	Машине и опрема	400.000
515	Нематеријална имовина	100.000

Извод из Закона о изменама Закона буџету Републике Србије за 2023. годину

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	59.306.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	59.306.000
	2305	Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	59.306.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	59.306.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	59.306.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	32.203.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	4.979.000
	413	Накнаде у натура	20.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	600.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	186.000
	421	Стални трошкови	1.400.000
	422	Трошкови путовања	1.400.000
	423	Услуге по уговору	16.868.000
	425	Текуће поправке и одржавање	50.000
	426	Материјал	600.000
	512	Машине и опрема	400.000
	515	Нематеријална имовина	100.000

Извршење буџета од 1.1.2023. до 31.12.2023. године

Економска класификација	Закон о буџету	Ребаланс буџета	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	32.203.000,00	32.203.000,00	32.085.477,73	99,64 %
412 Социјални доприноси на терет послодавца	4.879.000,00	4.979.000,00	4.860.950,05	97,63 %
413 Накнаде у натура	20.000,00	20.000,00	18.000,00	90,00 %
414 Социјална давања запосленима	500.000,00	500.000,00	82.769,00	16,55 %
415 Накнаде трошкова за запослене	600.000,00	600.000,00	529.808,12	88,30 %
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	186.000,00	186.000,00	181.596,00	97,63 %

421 Стални трошкови	1.400.000,00	1.400.000,00	1.396.964,18	99,78 %
422 Трошкови путовања	1.000.000,00	1.400.000,00	805.169,47	57,51 %
423 Услуге по уговору	17.368.000,00	16.868.000,00	15.861.937,83	94,04 %
425 Текуће поправке и одржавање	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00 %
426 Материјал	600.000,00	600.000,00	534.566,87	89,09 %
512 Машине и опрема	400.000,00	400.000,00	25.209,00	6,30 %
515 Нематеријална имовина	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00%
Укупно:	59.306.000,00	59.306.000,00	56.382.448,25	95,07 %

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2024. годину

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	62.886.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	62.886.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	62.886.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	62.886.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	62.886.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараве)	35.312.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.350.000
	413	Накнаде у натури	30.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	775.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.500.000
	422	Трошкови путовања	1.000.000
	423	Услуге по уговору	17.312.000
	424	Специјализоване услуге	100.000
	425	Текуће поправке и одржавање	50.000
	426	Материјал	455.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	400.000
	515	Нематеријална имовина	100.000

6. Сарадња

6.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је традиционално добра у 2023. години и одвијала се, као и до сада, кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. Фискални савет је овом одбору редовно и благовремено достављао извештаје (које је према Закону о буџетском систему у обавези да доставља Народној скупштини Републике Србије), а такође је, у складу с уобичајеном праксом Одбору представљао своја мишљења, оцене и анализе пре саопштавања широј јавности. Поред сарадње кроз рад надлежног Одбора, Фискални савет је присуствовао једној пленарној седници Народне скупштине.

Сарадња са представницима Владе била је углавном добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације. Фискални савет је због природе својих надлежности у свом раду највише упућен на комуникацију са Министарством финансија, која је током 2023. остала на сличном нивоу као у 2022. Отклоњени су раније констатовани застоји у комуникацији електронском поштом и Министарство финансија је углавном достављало захтеване податке који су нам били неопходни за израду фискалних анализа. Међутим, сматрамо да постоји простор за даље унапређење сарадње, тако што би се детаљни извештаји о извршењу буџета Републике које Министарство финансија редовно израђује благовремено и аутоматски достављали Фискалном савету на увид. Досадашња добра сарадња са Управом за трезор проширена је у 2023. години у виду редовног достављања нових врста података који су значајни за израду анализа Фискалног савета.

У току 2023. године Фискални савет је блиско сарађивао и са:

- *Републичким заводом за социјалну заштиту* – Фискални савет је у 2023. години успоставио директну комуникацију и отпочео сарадњу са овим државним органом, у циљу размене мишљења у области социјалне политике у Србији и реформским правцима за њено унапређење.
- *Централним регистром обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО)* – у 2023. години настављена је одлична сарадња са овом институцијом, у оквиру које је Фискални савет редовно добијао податке о броју запослених у јавном сектору по свим облицима ангажовања на месечном нивоу.
- *Управом за јавни дуг* – Фискални савет је у 2022. унапредио своју методологију за пројекције и анализу одрживости јавног дуга, због чега су нам били потребни детаљнији подаци о задуживању државе од јавно доступних у извештајима Управе за јавни дуг. Иницијално је остварена одлична комуникација са запосленима у овом државном органу, а добра сарадња се наставила и у 2023. години.
- *Републичким заводом за статистику* – Фискални савет је за потребе израде својих анализа развио модел за микроекономске симулације, за који су нам потребни детаљни подаци из Анкете о приходима и условима живота (СИЛК) и Анкете о потрошњи домаћинства, којима располаже РЗС. Сарадња са овом

институцијом је и у 2023. години била на похвалном професионалном нивоу. Подаци који се добијају поменути анкетама су благовремено достављени, а обављен је и низ консултација у вези са другим подацима које прикупља РЗС – о индустријској производњи, продуктивности рада, рачунима заштите животне средине и др.

- *ЈП Електропривреда Србије* – на иницијативу Фискалног савета у првој половини 2023. године организован је састанак с тадашњим руководством ЕПС-а, на којем су размењени ставови о стању у том предузећу и планираним реформама. Након конструктивног састанка Фискалном савету су достављени различити подаци о ЕПС-овом пословању, попут дезагрегираних података о производњи и потрошњи електричне енергије, података о дужницима на крају 2022. године и других података из финансијских извештаја овог предузећа.

Представници Фискалног савета су учествовали на неколико домаћих конференција у 2024. години, као и у раду посебних радних група Владе. Наиме, представници Фискалног савета присуствовали су састанцима Стручне групе за сузбијање сиве економије, који су били посвећени праћењу реализације Програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. године и разматрању додатних мера за побољшање у овој области. Такође, представник Фискалног савета је присуствовао једном састанку Радне групе за израду Стратегије заштите животне средине.

Фискални савет је већ традиционално учествовао на Копаоник бизнис форуму, на којем је Председник Павле Петровић одржао запажено излагање под називом: "Фискална стабилизација: Овај пут уз реформе ЕПС-а?" у оквиру панел дискусије на тему предстојећих макроекономских изазова с којима се суочава Србија. Члан Никола Алтипармаков је учествовао у панел дискусији „Социјална кохезија у кризном времену: Солидарно отпрони или отпрони на солидарност?“, и том приликом је представио ставове и резултате истраживања Фискалног савета у области социјалне политике.

На научном скупу „Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе“ који је одржан 23. јуна 2023. године у Нишу, представници Фискалног савета су презентовали резултате и препоруке из истраживања „Покретачи неједнакости у расподели дохотка у Европским земљама након финансијске кризе – лекције за економске политике у Србији“. Такође, на научној конференцији „Економски раст и економска стабилност“ у организацији НДЕС, САЕН и Економског факултета која је одржана 16. новембра представници Фискалног савета су презентовали налазе из рада „Пореска реформа у Црној Гори 2022. године – чињенице, заблуде и паралеле са Србијом“.

Поред тога, представници Фискалног савета узели су учешће у раду Конференције о ЕУ директиви о минималном порезу на добит и њеном утицају на земље које нису чланице (24. новембар, Београд), Београдском економском форуму (28-29. новембар, Београд) и Другој регионалној конференцији еколошких и бизнис лидера (6-7. децембар, Копаоник). Ојачана је и сарадња са сектором цивилног друштва, а представници Фискалног савета су одржали предавање на тему социјалних политика из перспективе јавних финансија у оквиру Школе економских и социјалних права (24-26 новембар, Београд), као и неколико консултативних састанака са Београдском отвореном школом у вези са разумевањем буџетске документације.

6. 2. Међународна сарадња

Фискални савет је још од оснивања успоставио веома добру сарадњу са међународним организацијама и институцијама (Међународни монетарни фонд, Светска банка, Европска комисија, Делегација Европске уније, ЕБРД, ЕИБ и др.) и свим другим међународним актерима који с посебном пажњом прате макроекономска и фискална кретања у Србији (нпр. агенције за процену кредитног рејтинга, стране амбасаде). У наставку следи кратак преглед активности у области међународне сарадње током 2023. године.

Чланови и представници Фискалног савета су се током 2023. године у више наврата састали с представницима Међународног монетарног фонда. У складу са уобичајеном праксом, организована су два стастанка током њихових редовних посета због ревизије текућег stand-by аранжмана између Србије и ММФ-а. Основне теме састанака с представницима ове међународне финансијске институције по правилу су анализа текућих макроекономских и фискалних кретања и пројекције, структурне реформе и мере за унапређење система за управљање јавним финансијама. Као посебне теме у 2023. години наметнуле су се реформе домаћег енергетског сектора (првенствено ЕПС-а), будући да је то један од основних стубова актуелног кредитног аранжмана. Такође, дискутовало се о поштовању фискалних правила након ванредног повећања пензија и плата у делу јавног сектора и уопште о стању и реформама у области управљања јавним финансијама. Поред ових састанака, Фискални савет је био у редовној комуникацији са представницима сталне канцеларије ММФ-а у Републици Србији, при чему је организован и низ састанака на којима су размењивана мишљења о актуелним макро-фискалним кретањима и напретку у спровођењу планираних структурних реформи.

Чланови и представници Фискалног савета традиционално су се састали с представницима Европске комисије и Делегације ЕУ у Србији у оквиру њихове мисије намењеној евалуацији Програма економских реформи Србије за период 2023-2025. година. У фокусу је била дискусија о макроекономским кретањима и реалистичности средњорочног фискалног оквира који је Влада представила у Ревидираној Фискалној стратегији за 2023. годину с пројекцијама за 2024. и 2025. годину. Посебна пажња посвећена је фискалним ризицима који произилазе из проблема у пословању јавних енергетских предузећа (ЕПС и Србијагас), мерама које је Влада спроводила за ублажавање последица енергетске кризе, фискалним правилима која су измењена крајем 2022. године, кретањима на тржишту рада, реформама пореске администрације и др. Фискални савет се у 2023. години састао и са EEAS делегацијом.

Од осталих састанака издвајамо консултације са релевантним агенцијама за процену кредитног рејтинга земље – Moody's и Fitch. У 2023. години представници Фискалног савета састајали су се и са: JP Morgan-ом, ЕБРД-ијем, Немачком развојном агенцијом (GIZ) и представницима амбасада Француске, Немачке и Сједињених Америчких Држава. Нарочито блиска сарадња остварена је са амбасадом Норвешке у вези са реформама у енергетском сектору Републике Србије на којима су били ангажовани норвешки експерти као консултанти.

Представници Фискалног савета су у 2023. години учествовали на две међународне конференције: „Фискална политика у условима високог јавног дуга и економских турбуленција“ у организацији Европске комисије (31. јануар,

Брисел, Краљевина Белгија) и „Фискална правила и фискални савети – Јачање фискалног управљања на Западном Балкану“ у организацији Светске банке (18-20. децембар, Беч, Република Аустрија). На конференцији у Бечу учествовали су бројни представници релеватних међународних институција (Светска банка, Европска комисија, Евростат, Европски фискални одбор, фискални савети земаља ЕУ) и из земаља Западног Балкана, а Члан Никола Алтипармаков је презентовао досадашња искуства у успостављању и раду Фискалног савета Републике Србије. Том приликом остварени су контакти и обављени разговори о могућностима прикључења Фискалног савета Републике Србији организацији која окупља европске независне фискалне институције.

6.3. Сарадња са медијима и приказ активности Фискалног савета у медијима

Фискални савет је у 2023. години наставио да развија добре односе са заинтересованим медијима, којима је редовно достављао своје оцене и мишљења у електронској форми, оглашавао се званичним саопштењима о актуелним темама, а настављена је и пракса добре директне комуникације о пословима из своје надлежности с представницима свих заинтересованих медија.

Председник и чланови Фискалног савета, као и њихови сарадници, одазивали су се редовно позивима медија за учешће у телевизијским емисијама, давање интервјуа и изјава о актуелним догађајима из делокруга рада ове институције.

7. Јавност рада Фискалног савета

Сходно члану 92з Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23), јавност рада је остварена тако што су извештаји, анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2023. године, објављени на интернет страници Фискалног савета, као и кроз саопштења за јавност.

На интернет страници Фискалног савета налазе се и сви релевантни документи које се односе на рад Фискалног савета, као и Информатор о раду.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Народној скупштини Републике Србије - Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Број: 001053272 2024 20103 003 000 051 011
У Београду, 29. март 2024. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић

ДОДАТАК ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2023. ГОДИНУ

Функције, задаци и овлашћења Фискалног савета дефинисани су Законом о буџетском систему, кровним прописом који уређује управљање јавним финансијама у Републици Србији. Фискални савет је током 2023. године, сходно својим надлежностима, редовно оцењивао законе и друге акте који утичу на фискалну политику и јавне финансије.

Фискални савет је Народној скупштини, Влади Србије и ресорним министарствима у складу с прописаним роковима доставио: Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, Оцену Предлога ребаланса буџета Републике за 2023. годину, Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, Оцену предлога Закона о буџету за 2024. годину, као и Оцену предлога Закона о завршном рачуну за 2022. годину. Поред давања оцена и мишљења на ове уже буџетске акте, током 2023. бавили смо се и другим, за нашу земљу важним економским темама. Посебан истраживачки рад урађен је на тему пореске реформе која је спроведена у Црној Гори у 2022. години, која је имала велики одјек међу домаћом пословном заједницом, с циљем да се утврде могућности спровођења сличне пореске реформе у Србији. Фискални савет је у последњем тромесечју 2023. године започео рад на посебним извештајима о јавним инвестицијама и буџетском процесу у Србији, чије је објављивање планирано за 2024. годину.

У наставку текста следи кратак преглед најважнијих ставова, анализа и оцена које је Фискални савет објавио током 2023. године.

1. Основне оцене фискалне политике и макроекономских трендова

Прошла година је у економском смислу била доста изазовна за Србију, што је оцена која важи и за друге европске земље. Главни макроекономски изазови другу годину за редом били су висока (двоцифрена) инфлација и ниска стопа привредног раста. Међутим, оно што охрабрује јесте да је код већине најважнијих макроекономских показатеља забележено постепено побољшање током године. Просечна инфлација у 2023. износила је високих 12,1% али добра вест је да је међугодишња инфлација практично преполовљена – пад са 15,8% у јануару на 7,6% у децембру. Иако је реални раст БДП-а прошле године износио скромних 2,5%, чињеница је привредна активност убрзавала из квартала у квартал. Релативно повољну оцену заслужује кретање и других важних макроекономских показатеља. Тржиште рада је остало стабилно, уз солидан реални раст зарада у другој половини године због успоравања инфлације. Дефицит текућег рачуна платног биланса износио је 2,6% БДП-а, што је доста ниско за Србију (најнижи текући дефицит платног биланса још од 2001. године) – делом и због неких привремених специфичних чинилаца. Прилив страних директних инвестиција остао је доста висок, на сличном нивоу на ком је био у 2022. години, што је био један од главних узрока изражених апрецијацијских притисака на динар. Како би сачувала стабилност девизног курса, Народна банка Србије је током године купила готово 4 милијарде евра и на тај начин додатно повећала девизне резерве земље. Без обзира на то што су неки од остварених резултата последица повољног утицаја једнократних чинилаца, постоје јасни сигнали да је отпочео шире распрострањен опоравак привреде Србије, што представља добру основу за постепени повратак макроекономских показатеља на њихове

дугорочне трендове у 2024. години.

Фискална кретања у 2023. години могу се оценити као стабилна. Дефицит опште државе износио је 2,2% БДП-а и био је мањи од планираног – како у односу на иницијални план за прошлу годину (3,3% БДП), тако и у поређењу с планом након ребаланса буџета Републике (2,8% БДП). Повољнија фискална кретања делом су дошла као резултат екстерних чинилаца због којих је буџетска подршка за посрнули енергетски сектор била упола мања од планиране, попут благе зиме, глобалног пада цене енергената и добрих хидролошких услова који су омогућили значајан опоравак ЕПС-ове производње електричне енергије. На приходној страни најпозитивније изненађење био је снажан раст наплате пореза на добит, будући да су поједини делови привреде забележили рекордно високу профитабилност у 2022. (на пример, НИС-ова добит била је чак шест пута већа од просечне у претходних неколико година). Остварени фискални резултат додатно добија на значају због тога што је остварен уз задржавање великих издвајања за јавне инвестиције (око 7% БДП-а) и упркос томе што је и у 2023. настављена лоша пракса неселективних једнократних давања различитим групама становника без обзира на њихов финансијски положај. Уколико искључимо утицај једнократних чинилаца на фискални резултат у 2023. години долазимо до закључка да је структурни дефицит буџета износио око 1% БДП-а. У 2023. години је настављен тренд релативног смањења јавног дуга – са 55,6% на 52,3% БДП. Фискални савет је процењивао да је постојао простор за додатно умањење дефицита у 2023. години (самим тим и у средњем року), али се постигнути квантитативни резултати свакако могу оценити као добри.

Међутим, посебно питање на које је Фискални савет покушавао да одговори током 2023. године јесте да ли јавне финансије Србије поред стабилности (која је свакако неопходна) испуњавају своју ширу друштвену улогу? То се конкретно односи на низак квалитет услуга које држава пружа грађанима и привреди – здравство, образовање, социјална заштита, државна администрација, комунална инфраструктура, заштита животне средине, усклађеност инвестиционих пројеката са објективним друштвеним потребама и др. Другим речима, колика је ефикасност и правичност политика које се финансирају јавним средствима?

Општа оцена која произилази из готово свих наших анализа током 2023. јесте да на овом пољу није остварен задовољавајући помак, а неке веома важне структурне реформе остале су у другом плану. Ова оцена се посебно односи на реформу система социјалне заштите, будући да је у 2023. настављена лоша пракса која је у Србији успостављена током здравствене кризе 2020. године – да се социјална политика води преко једнократних и неселективних новчаних давања становништву. Фискални савет сматра да одговоран начин за доделу новчане помоћи грађанима захтева процену степена њихове социјалне угрожености и то кроз трајне и уређене институционалне механизме социјалне помоћи – а они су у Србији прилично запостављени. Други важан проблем на који смо скретали пажњу је неуређен систем зарада и лоша структура запослености у јавном сектору, који већ представљају озбиљан ризик за ефикасно функционисање важних сегмената државе (попут пореске администрације, здравства, просвете). Поједине мере фискалне политике које су усвојене током 2023. године указују на мањак стратешког планирања, попут снажног повећања аграрних подстицаја који нису осмишљени тако да адресирају дугогодишње структурне проблеме у домаћем пољопривредном сектору. Изостале су и

суштинска унапређења пореског система, иако је Фискални савет сугерисао да постоји потреба и простор да се унапреди његова правичност кроз повећање прогресивности пореза на доходак.

Посебно забрињавајућ тренд током 2023. године био је продубљивање неких фундаменталних слабости у управљању јавним финансијама, попут учесталог доношења мера фискалне политике по ад хок принципу, мимо стандардних буџетских процедура. Штавише, Фискални савет сматра да је Влада ванредним и арбитрарним повећањем пензија у јесен 2023. прекршила фискална правила која су усвојена непуних годину дана раније, чиме је озбиљно нарушен њихов кредибилитет. Такође, Фискални савет је оценио да постоји лоша пракса у вођењу фискалне политике које се ослања у великој мери на употребу текуће буџетске резерве – механизму по којем Влада може да одлучи да одређена средства потроши у сврхе које нису претходно планиране, а самим тим ни одобрене од стране Народне скупштине. Према подацима из завршног рачуна буџета за 2022. годину, што је имплицитно потврдила и Државна ревизорска институција, коришћење текуће буџетске резерве премашило је законом дозвољен лимит од 4% буџетских прихода. Фискални савет сматра да оваква пракса нарушава кредибилитет буџетског процеса и буџета као основног инструмента за финансирање јавних политика, због чега је неопходно хитно унапредити извештавање о употреби текуће буџетске резерве (у реалном времену и у завршном рачуну), као и законски оквир за њено коришћење. Још једна структурна мањкавост фискалне политике која није адекватно адресирана у 2023. години је недовољна транспарентност у приказивању јавних прихода и расхода.

2. Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

Средњорочни фискални план Владе представљен у нацрту Фискалне стратегије за период 2024-2026. године предвиђао је скромно унапређење јавних финансија у наредним годинама. Имајући у виду да су глобалне неизвесности почеле да јењавају (назирао се крај енергетске кризе, инфлација је постављена на силазну путању) Фискални савет је сугерисао да би у ревидираној Стратегији требало поставити амбициозније циљеве како у погледу квантитативних фискалних резултата, тако и у домену структурних реформи у предстојећем трогодишњем периоду.

У нацрту Фискалне стратегије постављени квантитативни циљеви предвиђали су да се фискални дефицит смањује са очекиваних 3% БДП-а у 2023. години на 2,2% БДП-а у 2024. години, па затим на 1,5% БДП-а у 2025. и 2026. години. Истовремено пројектовало се смањење учешћа јавног дуга у БДП-у са 55,6% (на крају 2022. године) на 51,9% до краја 2026. године. Према је правац фискалне политике оцењен као добар, Фискални савет је сугерисао да би Стратегија требало да предвиди амбициозније уравнотежење јавних финансија у средњем року. Конкретно, већ у 2022. године структурни буџетски резултат био је скоро избалансиран, с обзиром на то да је од оствареног фискалног дефицита од 3,2% БДП-а, око 2,7% БДП-а био је последица једнократних давања за предузећа у енергетском сектору. Пошто су енергетски проблеми, који су били основни покретачи високог дефицита, стављени под контролу и није се очекивала промена структурног дефицита препорука је била да се у наредном

периоду циља веће смањење дефицита од планираног. Повољнији фискални резултати утицали би на смањење кредитног ризика земље, а последично и на висину каматних стопа по којима се задужује држава и приватни сектор, као и на ублажавање инфлаторних притисака у земљи.

Највећа замерка на нацрт Фискалне стратегије за период 2024-2026. године је непридавање довољно значаја важним структурним реформама. Иако је позитиван помак што се у Стратегији први пут конкретније најављује неопходна реформа и раст инвестиција у јавним предузећима из енергетског сектора, остали вишегодишњи структурни проблеми су занемарени, а све више долазе до изражаја. Конкретно, нису препознати проблеми у домену социјалне политике, аграрне политике, затим неуређеног система зарада и неадекватне структуре запослености у јавном сектору и сл.

Потребно је више пажње посветити унапређењу социјалне политике, нарочито у условима високог раста цена хране и енергената. Несистематско вођење социјалне политике проблем је који карактерише Србију већ деценијама, а последица је, између осталог, висока стопа сиромаштва и неједнакости у расподели дохотка у поређењу са сличним земљама Централне и Источне Европе. Положај најсиромашнијих грађана додатно је отежан у условима високе инфлације, која је вођена, пре свега, интензивним растом цена храна и енергената. Међутим, адекватни одговори социјалне политике до сада су изостали, а конкретни фискални планови подразумевају додатно смањење расхода за социјалну заштиту, тако да у средњем року достигну најнижи ниво (3,2% БДП-а у 2026. години). Што се тиче помоћи енергетски угроженим купцима, у претходном периоду су усвојена одређена законска унапређења, али и даље постоји проблем у практичној примени, будући да ову могућност не користи велики број домаћинстава којима је помоћ потребна и која у општем случају испуњавају услове за остваривање права на ову врсту подршке. Фискални савет је препоручио да би социјалну политику требало систематски реформисати у правцу проширења обухвата, повећања износа и кориговања критеријума за исплату социјалних давања.

Неопходност системске реформе постоји и у домену аграрне политике, али ни она није препозната у нацрту Стратегије. Несистематско вођење аграрне политике и бројни вишегодишњи проблеми кулминирали су са високим растом цена инпута за производњу и рестриктивним мерама које су додатно оптеретиле пољопривреднике попут забране извоза кључних производа током 2022. и 2023. године и ограничавања цена основних животних намирница. Учестали протести пољопривредника почели су током 2022. године, а под све већим притиском до изнуђеног решења дошло се крајем маја 2023. године и то кроз снажно повећање подстицаја за пољопривреду који буџет коштају око 360 млн евра. Премда ове мере могу донекле да ублаже, оне неће бити у стању ни изблиза да реше све нагомилане проблеме и стога би један од приоритета за наредни период требало да буде избор стратешког правца за унапређење аграрне политике и општег стања пољопривреде у Србији.

Фискална стратегија не нуди конкретна решења ни за унапређење кадровских капацитета јавне управе. Проблеми неуређеног система зарада и структуре запослених у јавном сектору, постају све израженији и престављају ризик за доступност и квалитет јавних услуга у Србији. Фискални савет је годинама уназад указивао на проблеме у вези са неадекватним распоном зарада

и недовољним бројем запослених у појединим деловима јавног сектора (нпр. различите инспекцијске службе, здравство, заштита животне средине), а у овом документу је урађена детаљнија анализа за Пореску управу. Иако се о програму Трансформације Пореске управе пише у Фискалној стратегији и током година постоји приметан помак у реформама (смањен прекомерни број експозитура, измештање споредних активности, увођење електронских пореских пријава и слично), најмање се одмакло са кадровским ојачавањем ове важне институције. Пре свега, компаративни подаци указују на очигледан мањак броја запослених - у пореској администрацији у Србији ради један запослен на 1.584 становника, док је просек упоредивих земаља ЦИЕ око 950 становника. Поред тога, нарочито забрињава недовољан број запослених у инспекцијским службама – попуњено је свега 55% систематизованих радних места. На ове проблеме потребно је додати и то да је скоро 50% запослених старије од 55 година, а то би значило да се у наредним годинама очекују додатно смањење броја запослених. Имајући у виду постојеће проблеме у Пореској управи, али и у другим деловима јавног сектора, поново смо истакли важност системског уређења плата и запослености у што краћем року.

3. Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2023. годину

У овом извештају указали смо на то да су фискални трендови у Србији у првих девет месеци 2023. године, упркос неповољном макроекономском окружењу изазваног високом инфлацијом и ниским привредним растом, релативно добри и осетно повољнији од иницијалних очекивања. Разлози за то, једним делом, екстерне су природе и односе се на благу зиму, глобални пад цена енергената и опоравак производње ЕПС-а због добрих хидролошких услова, што је све заједно допринело да се буџетски трошкови за финансирање урушеног домаћег енергетског сектора преполове у односу на првобитни план. Други део солидних фискалних перформанси може се објаснити снажним порастом наплате пореза на добит која је драстично превазишла план, будући да су неки сегменти привреде у 2022. имали рекордно висок профит (нпр. НИС-ова добит била је преко шест пута већа него просек 2019-2021). Наставак дотадашњих трендова би – да није било ребаланса – несумњиво довео до снажног умањења фискалног дефицита са планираних 3,3% БДП-а на испод 1,5% БДП-а. То би онда довело до пожељног смањења задуживања земље за око 1,3 млрд евра у односу на буџетски план. Ипак, Влада је ребалансом одлучила да уведе нове и издашне расходне мере, чиме су планирани дефицит и (планирано) задуживање државе готово враћени на првобитно пројектовани ниво.

Подсетићемо, укратко, на добре стране ребаланса на које смо у овом извештају указали. Јавни дуг у односу на БДП не расте чак и са повећаним дефицитом, док су јавне инвестиције задржане на врло високом нивоу од око 7% БДП-а. Додатна повољна карактеристика ребаланса, на шта смо такође указали, је то што је кредибилно планиран, тј. нисмо уочили ризике да јавни приходи подбаце а јавни расходи пребаце план. Напротив, истакли смо да би фискални дефицит у 2023. години лако могао да буде нижи од планираних 2,8% БДП-а, што се и догодило (износио је 2,2% БДП-а на крају године).

Скренули смо, такође, и пажњу на лошу страну предложеног ребаланса, а она се огледа у томе што овај акт формализује политике које су добрим делом економски лоше и упитне.

- *Раст подстицаја за пољопривреду није дизајниран тако да адресира*

дугогодишње структурне проблеме у овом сектору. Повећана су директна давања за пољопривреднике по хектару с 9.000 на 18.000 динара, премије за млеко с 15 на 19 динара по литру и подстицаји за квалитетне приплодне млечне краве са 30.000 на 40.000 динара по грлу – што је, према нашим проценама, трајно повећало буџетске субвенције за пољопривреду за око 250 млн евра. Најскупље и најпроблематичније нове мере односе се управо на повећање давања (и ублажавање критеријума) за субвенције по хектару. Пошто износ ових субвенција није условљен оствареном производњом, он не делује подстицајно на повећање ефикасности и не решава ниједан од структурних проблема домаће пољопривреде. Кључна уска грла која постоје у овом систему јесу недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт, заостала механизација, слаба техничко-технолошка опремљеност, проблеми у дистрибуцији и друго, а она не могу да се отклоне *ad hoc* решењима већ само дубинском реформом овог система.

- *Ванредним и арбитрарним повећањем пензија прекршена су фискална правила.* Влада је крајем 2022. одредила добру формулу индексације пензија и она је законски кодификована, на начин – у складу са објективним економским критеријумима – како то раде многе развијене земље Европе и света. Међутим, није прошло ни годину дана од усвајања Закона, а пензије су ванредно повећане по потпуно произвољном критеријуму, тј. без утемељења у привредним кретањима. Тачно је да њихово ванредно повећање од 5,5% није исте величине као што су била ванредна повећања из 2008. која су практично урушила јавне финансије Србије; међутим, ово повећање неспорно представља веома опасан преседан јер, између осталог, шаље лошу поруку о кредибилитету државних политика јер је Влада одлучила да прекрши Закон који је недавно сама прописала а Народна скупштина усвојила.
- *Поново је Влада прибегла социјално и економски неоправданим неселективним давањима различитим групама становника без условљавања имовинским статусом.* Ребалансом је предвиђено да се из буџета исплати око 100 млн евра на име новчаних давања од 10.000 динара за свако дете до 16 година старости (што је реализовано крајем септембра 2023. године). Фискални савет је већ небројено пута упозоравао на лошу праксу која је успостављена с избијањем здравствене кризе у 2020. години – да се социјална политика води преко једнократних и неселективних новчаних давања становништву. Критеријум за исплату новчане помоћи који се веже искључиво за старосну доб социјално је неутемељен и самим тим неоправдан. Једини исправан основ за доделу новчане помоћи грађанима је степен њихове социјалне угрожености и то кроз трајне и уређене канале редовних социјалних давања – који су у Србији у доброј мери запостављени.

Економски посматрано, кључна суштинска новина коју је предложени ребаланс донео било је то што се нове расходне мере нису финансирале само задуживањем земље, већ и повећањем пореза – што је фундаментална промена у односу на претходних неколико година. Током енергетске кризе расходи опште државе углавном су повећавани једнократно, како би се покрили ванредно велики губици ЕПС-а и Србијагаса; сада, међутим, нове мере – ванредно повећане пензије и подстицаји у пољопривреди – трајније оптерећују буџет јер се ради о стеченим правима која неће да се смање по истеку 2023. године. Из тог

разлога Влада се, у договору са ММФ-ом, обавезала да ће ове трајне расходе да компензује другим трајним мерама фискалне политике. Конкретна мера која је договорена било је ванредно повећање акцизне стопе на све акцизне производе од 8% које је ступило на снагу од октобра 2023. године.

Ребаланс буџета је, подсећамо, и у 2023. патио од готово устаљеног мањка транспарентности. На пример, није објашњено зашто су се трансфери Граду Београду за изградњу метроа смањили чак за осам пута у односу на првобитни буџетски план (с 30 на 4 млрд динара). Није наведен ни разлог због ког се државни расходи за експропријацију смањују за око 30% (с 18,6 на 13,2 млрд динара), тј. који конкретно пројекти касне и због чега. С друге стране, није образложено зашто су трошкови изградње спортских стадиона порасли за око 5 млрд. Остао је неразјашњен раст субвенција путарским предузећима од 60% (с непуних 20 на готово 32 млрд динара). То би требало објаснити нарочито имајући у виду да су на проблеме у пословању ових предузећа раније указивали и поједини представници Владе (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у претходним сазивима). За један веома значајан државни програм – заштиту енергетски угроженог купца – средства су ребалансом преполовљена (с 4 на 2 млрд динара). Истакли смо да је потребно објашњење због чега се овај важан програм неуспешно реализује. Буџетска издвајања за ЈП Ресавицу расту, иако је Влада још пре три године (Фискална стратегија) навела да је уз подршку Светске банке дефинисала акциони план за решавање судбине овог предузећа који ће смањити буџетске трошкове (затварање економски неодрживих рудника, рационализација броја запослених и друго).

4. Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2022. годину

У октобру 2023. Фискални савет објавио је своју Оцену предлога завршног рачуна буџета Републике Србије за 2022. годину, који најдетаљније приказује извршење прихода и расхода Републике за дату фискалну годину. Осим добрих основних фискалних резултата, завршни рачун изложио је и неке од фундаменталних слабости домаће фискалне политике које су структурне природе (понављају се из године у годину) и заслужују већу пажњу у будућности. Наиме, у питању је начин на који се користи текућа буџетска резерва (као и начин на који о њој извештава), недовољно добро планирање расхода, неефикасно спровођење појединих важних политика, недовољна транспарентност у приказивању прихода и расхода, као и ниска употребна вредност извештаја о учинку.

Фискални савет оценио је да постоји лоша пракса да се вођење фискалне политике ослања у великој мери на текућу буџетску резерву, механизам по којем Влада може да одлучи да одређена буџетска средства потроши у сврхе које нису претходно планиране, а самим тим ни одобрене од стране Народне скупштине. Из података доступних у завршном рачуну за 2022, Фискални савет установио је да је у тој години 122 млрд динара (преко 1 млрд евра) било прерасподељено кроз текућу буџетску резерву. Овај износ преводи се у 7% укупних прихода буџета Републике планираних ребалансом (и 8% укупних прихода планираних првобитним буџетом). С друге стране, Закон о буџетском систему прописује да максимални износ који може бити опредељен на основу текуће буџетске резерве износи највише 4% укупних прихода за буџетску годину. Ова оцена Фискалног савета да је прекршен Закон била је предмет јавне полемике у децембру 2023.

године. Државни ревизор, који располаже детаљним подацима о буџетској резерви од оних приказаних у завршном рачуну и који врши ревизију завршног рачуна (укључујући и текуће буџетске резерве), имао је замерку на податке које је изнео Фискални савет. Наиме, Ревизор је изјавио да су у 122 млрд динара, које је Фискални савет споменуо у својој Оцени завршног рачуна, укључене и неке трансакције које не би требало узети у обзир и да је, заправо, тачан податак да су средства за буџетску резерву у 2022. износила 4,23% прихода. Овај податак, као ни елементи на основу којих се дошло до износа коришћења буџетске резерве од 4,23% прихода, међутим, није обзнањен у Извештају о ревизији Завршног рачуна буџета Републике за 2022, коју је ДРИ објавио у августу 2023. године (да би се то могло недвосмислено потврдити). Тако је текућа буџетска резерва остала вероватно најспорнија фискална тема из 2022. године и издвојила се као део јавних финансија о ком је потребно много прецизније извештавање у завршном рачуну, као и чвршћа законска регулација за њену употребу.

Лоше планирање буџетских расхода није у први мах очигледно из завршног рачуна због тога што се поређење извршених расхода врши само са планираним расходима из ребаланса буџета. У 2022. ребаланс је усвојен у новембру, тако да одступање расхода од плана приказано у завршном рачуну мери одступање само у последња два месеца године. Иако буџетски корисници ван сваке сумње имају права на ребаланс, из угла вођења фискалне политике, нужно је упоредити коначну реализацију расхода са првобитним буџетом како би се извукли закључци и лекције за боље будуће планирање и израду кредибилнијег буџетског плана. У односу на ребаланс, реализација расхода била је свега 9 млрд динара мања од плана, док је у односу на буџет била већа за 263 млрд динара. Иза овог пробијања буџета стоје велики расходи за енергетска предузећа (скоро 190 млрд динара). Иако се у време прављења буџета није могло знати колико ће ови расходи тачно износити, растуће међународне цене гаса и електричне енергије јасно су указивале на то да ће сектору енергетике бити потребна државна помоћ, али она уопште није била укалкулисана у буџет. Такође, укупни расходи били су већи од буџетираних и због непланског увођења нових фискалних мера, и то мало након што је буџет усвојен. Конкретно, расходи за социјалну заштиту и осигурање премашили су буџет за око 15 млрд динара услед законског увећања родитељског додатка и исплате једнократне помоћи мајкама за друго и треће дете, што су структурне мере уведене законом у децембра 2021. године. Поред ових мера, у фебруару је исплаћена и једнократна помоћ од 100 евра младима старости 16-29 година, која није била буџетирана, а касније је током године било непланираних исплата младима у још два наврата.

Неефикасност у спровођењу политика и пројеката, тј. подбацивање у планираном извршењу, приметно је у завршном рачуну за 2022. у неким важним пројектима који билансно нису издашни, али знатно утичу на квалитет живота грађана. На пример, у области заштите животне средине, програм "Чиста Србија" реализован је 38% од буџетираних износа (изградња постројења за пречишћавање отпадних вода, канализације и депонија у 69 локалних самоуправа). У здравству, програм за лечење обољења која се не могу успешно лечити у Републици Србији реализован је 32% од плана. У области образовања, капитални расходи у вишем и високом образовању реализовани су у износу од 12% у односу на планирани буџет, док су инвестиције у култури реализоване у износу од 40% буџета. Несумњиво је да би требало повећати напоре да

реализација ових важних пројеката у наредним годинама порасте.

У погледу нетранспарентности, највећи недостатак завршног рачуна за 2022. био је то што није детаљније објаснио расходе за нето буџетске позајмице, иако је ово ставка која је далеко највише пробила планирани буџетски оквир, за скоро 190 млрд динара. Индиректно је познато да је разлог оволиког пробијања буџета исплата помоћи енергетским предузећима, Србијагасу и ЕПС-у, али завршни рачун не приказује износе за појединачна предузећа, нити било какве услове под којима су ове позајмице дате. Такође, завршни рачун није приказао детаљније зашто су субвенције путарским предузећима пробиле буџетски план у 2022. за 55%, иако се слично пробијање догађа годинама уназад. На пример, од 2018-2022. кумулативно пребацавање субвенција износило је 700 млн евра (84 млрд динара), без да завршни рачун прикаже објашњење на којим пројектима се догађа пробијање и због чега, да ли услед већих трошкова, брже реализације самог пројекта и сл. Плаћања на казне и пенале такође нису приказана детаљније, иако овај расход стабилно расте, посебно од 2018. године (у 2022. износили су 165 млн евра, тј. 19 млрд динара), као што ни давања за стране директне инвеститоре нису приказана детаљније, премда за обе поменуте категорије расхода Фискални савет годинама указује да би било изузетно корисно и важно детаљније их образложити у завршном рачуну.

Извештај о учинку, који чини саставни део завршног рачуна, садржи индикаторе перформанси буџетских корисника и требало би да допринесе бољем квалитету буџетског процеса. Међутим, у садашњој форми, он ту улогу не испуњава, а притом представља оптерећење за администрацију која је у обавези да га изради. Уочава се да су у 2022. индикатори ипак квалитетнији него ранијих година, када су у доброј мери били нелогични, али још увек се стиче утисак да они не осликавају суштину рада државних органа. На пример, Републички геодетски завод користи индикатор Процент задовољства корисника услуга, уз циљану вредност 90, али не спроводи анкету о задовољству корисника. Дакле, чак и када је индикатор адекватно дефинисан, нису испуњени услови за његово мерење и његова вредност се не приказује у завршном рачуну.

5. Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

Средњорочни фискални план Владе који је представљен у ревидираној Фискалној стратегији за период 2024–2026. није претрпео веће промене у односу на мајски Нацрт овог документа. Осим умањења очекиваног дефицита опште државе у 2023. са 3 на 2,8%, средњорочни фискални оквир остао је непромењен. Додуше, пројекција будућег кретања јавног дуга била је боље усклађена са очекиваним макроекономским и фискалним кретањима, што је и била једна од замерки Фискалног савета на Нацрт. Садржај ревидиране Фискалне стратегије који се односи на структурне реформе такође није битније промењен у односу на Нацрт, а сугестије које је предложио Фискални савет у својој оцени нацрта Фискалне стратегије углавном нису нашле место у ревидираној верзији документа.

Узимајући објективна ограничења у обзир, Фискални савет је оценио да је најважнија порука овог документа била то што је показао намеру Владе да истраје у стабилизацији државног буџета и јавног дуга у средњем року. Стратегијом је планирано постепено умањење фискалног дефицита – са 2,8%

БДП-а колико се очекивало да ће износити у 2023. на 2,2% у 2024. и 1,5% у 2025. и 2026. години. Тај стратешки циљ био је начелно добро дефинисан, али је, према анализама Фискалног савета, планирано умањење дефицита могло да буде и нешто амбициозније за све посматране године. Пројекција учешћа јавног дуга у БДП-у је овом Стратегијом била боље усклађена са општим макро-фискалним оквиром него што је био случај у њеном нацрту. Ревидирана Фискална стратегија је предвидела опадање дуга са 53,3% на крају 2023. године на 50% на крају 2026. године. Фискална кретања крајем 2023. су, као што су наше анализе и показале, била нешто повољнија од процена – дефицит је износио 2,2% (односно за 0,6 п.п. је био мањи од Владине процене), а јавни дуг је до краја године опао на 52,3% БДП-а (за 1 п.п. мањи од процене).

Овим стратешким документом прогнозирано је да неће бити фундаменталних промена у кретању јавних прихода. Фискална стратегија је пројектовала практично стагнантан ниво јавних прихода у погледу њиховог удела у БДП-у (42,5% у 2023. и потом 42,6%, 42,5% и 42,3% БДП-а у наредне три године). Већина приходних ставки, према Стратегији, такође би остале на приближно истом нивоу у средњем року. Овакав план јавних прихода смо оценили као кредибилан и усклађен са очекиваним макроекономским оквиром и предвиђеним променама пореских политика.

Ревидирана Фискална стратегија 2024–2026. пројектовала је релативно смањење јавних расхода (у процентима БДП-а), што смо, такође, оценили као кредибилан и достижан циљ, али уколико се испуне одређени предуслови. Остварење овог средњорочног плана јавних расхода (пад са 45,3% у 2023. на 43,8% БДП-а у 2026. години) могуће је уколико не дође до нових екстерних шокова који би захтевали ванредне буџетске интервенције и уколико се Влада буде суздржавала од неселективних мера помоћи различитим групама становништва. Истакли смо и да спуштањем са агрегатног нивоа расхода на ниво појединачних расходних ставки (нпр. средњорочни планови издатака за социјалну заштиту и субвенција) кредибилитет пројекција датих у Фискалној стратегији опада.

Већ дуже време постоји пракса да се Стратегијом кредибилно планирају само најшири фискални циљеви. Став Фискалног савета изнет у Мишљењу на ревидирану Фискалну стратегију 2024–2026. јесте да она није испунила свој основни задатак – дефинисање конкретних средњорочних политика у складу са објективним социо-економским потребама. Стратегија у већини сегмената само задаје широко постављен оквир циљева фискалне политике и мера за њихово достизање. Овиме се оставља могућност да економске политике које се воде унутар тако задатог оквира буду подложне променама „у ходу“.

Главна мањкавост ревидиране Стратегије је то што поново нису адресирани бројни аспекти јавних финансија који нису довољно добро уређени. Влада је у Стратегији неспорно истакла тежњу ка одржавању фискалне стабилности. Међутим, постоји велики број области које изискују озбиљне реформске захвате, а којима је у овом документу посвећено недовољно пажње или уопште нису обрађени. То су: запосленост и зараде у јавном сектору; порез на доходак грађана; социјална политика; јавна и државна предузећа; одабир и управљање јавним инвестицијама; прекомерно загађење животне средине; просвета; здравство и друго. Фискални савет је нагласио да Стратегија 2024–2026, попут ранијих издања, ове проблеме не препознаје на одговарајући начин

и не предвиђа конкретне реформе у поменутиим областима којима би се знатно унапредио квалитет живота грађана Србије.

Једна од ствари која је морала бити детаљније разрађена у Стратегији јесте решавање проблема у енергетским предузећима – ЕПС-у и Србијагасу. Наиме, Фискална стратегија није прецизирала будуће неопходне кораке у реформама енергетских предузећа. У њој су само наведене промене које су се већ догодиле (попут измене правне форме и постављања новог надзорног одбора у ЕПС-у). Такође, само је начелно поменут план инвестирања у области енергетике, који је усвојен у јуну 2023. године, без осврта на утицај овог плана на средњорочна фискална кретања (иако се у плану инвестиција као један од извора њиховог финансирања наводи буџет државе). Фискални савет је приметно и да ревидирана Стратегија није начинила корак унапред у односу на Нацрт када је реч о Србијагасу. Заправо, Стратегија уопште не даје нове информације за питања од значаја за Србијагас – недовољне капацитете складишта гаса у земљи, диверсификацију праваца увоза гаса, паритет увозних и продајних цена, потенцијални повраћај субвенционисаних средстава у буџет уколико Србијагас буде пословао са профитом и др.

Фискални савет је посебно истакао недостатак дугорочних реформских решења за социјалне проблеме у стратешким документима какав је Фискална стратегија. У ревидираној Фискалној стратегији 2024–2026. пропуштена је прилика да се трасира пут за неопходне реформе у систему социјалне заштите. Животни стандард грађана Србије, нарочито оних са нижим примањима, био је значајно погођен оштрим растом цена хране и енергената у претходном периоду. У таквим околностима, неопходно је донети системска и одржива решења у области социјалне политике (програми попут новчане помоћи и дечијег додатка). Ипак, Влада је прибегавала краткорочним и социјално неодговорним мерама, попут неселективних једнократних давања одређеним групама становништва. Фискални савет је на неадекватност оваквих социјалних мера указивао у више наврата, а Стратегија, нажалост, ни овог пута није донела новитете у настојању трајног превазилажења проблема сиромаштва и социјалне искључености. Препоручили смо Влади да размотри увођење реформских решења којима би се социјални проблеми адресирали на системски начин и да то буде обухваћено наредном Фискалном стратегијом.

6. Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2024. годину

Наша сумарна оцена била је да буџет за 2024. доноси мања и лако достижна унапређења главних показатеља јавних финансија, премда без амбициознијих (и потребних) реформских мера. Од позитивних помака издвојили смо чињеницу да је буџетски дефицит који се пројектује за 2024. нижи од оног који је ребалансом планиран за 2023. годину. Ово међугодишње смањење дефицита води смањењу односа јавног дуга и БДП-а на 51,7% БДП-а у 2024, што је помак у добром смеру. Тим пре што би наставак тих трендова, судећи по званичним плановима Владе који су у том моменту били доступни, у 2025. години довео до обарања фискалног дефицита до нивоа који је усклађен са фискалним правилима – а то значи испод 1,5% БДП-а, будући да ће јавни дуг бити између 45% и 55% БДП-а.

Јавни приходи и расходи планирани су углавном кредибилно, али је поједине буџетске пројекције требало додатно разјаснити. Штавише, буџет садржи и одређене резерве на приходима и расходима, што значи да нисмо видели ризике да буџетски дефицит буде већи од планираног, већ супротно – мањи од пројектованог. Детаљнија анализа појединачних ставки јавних прихода, а нарочито јавних расхода, открила је одређене недоследности и могуће пропусте, који нису били уобичајени у претходним годинама. Прва прилика да Влада адресира ове недоследности биће ребаланс који ће у 2024. неминовно морати да се изврши, тим пре што су крајем 2023. одржани ванредни парламентарни избори након којих, по правилу, са конституисањем нове Владе уследи и ребаланс буџета Републике.

- Планиране политике подстицаја пољопривредне производње у 2024. нису довољно јасне, а оно што је Влада требало да објасни у овом домену јесте планирано умањење пољопривредних субвенција од 13 млрд динара.² Наше анализе на основу података изнетих у Буџету указале су 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. Остало је нејасно, међутим, како ће остварити планирано умањење директних подстицаја за пољопривреду будући да је за 2024. предвиђено да се подигну ограничења за добијање подстицаја по хектару са 20 на 100 хектара (а ови подстицаји су већ ребалансом из 2023. трајно повећани). 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.
- У извештају смо указали и на пропусте у пројектовању расхода за социјалну заштиту који би, готово извесно, могли да пробију буџетски лимит за 2024. Далеко већи проблем од техничких пропуста у пројекцији расхода за социјалну заштиту представља њихово ниско место на реформској агенди Владе, на шта смо такође скренули пажњу у свом извештају. 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).
- Буџет за 2024. најавио је даљи раст броја (и вредности) пројеката који се спроводе мимо стандардне процедуре, што осетно ограничава позитивне утицаје које јавне инвестиције могу имати на квалитет живота грађана и привредни раст. Србија „на папиру“ има веома добру процедуру за селекцију и управљање јавним инвестицијама. То подразумева израду ригорозних студија оправданости, позитивну оцену Ревизионе комисије,

² 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).

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 „на папиру“ веома 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. Прескакање важних процедуралних корака омогућено је и на друге начине, попут закључивања билатералних уговора и сл. Укупна процењена вредност пројеката из области саобраћаја која се у том моменту изводила по процедурама мимо опште регулативе износила је, према нашим рачуницама, чак 8,4 млрд евра – што је готово 1,5 пута веће од годишњег капиталног буџета читаве опште државе. 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 у складу с њим као и на пројекте који су током његовог важења проглашени „пројектима од посебног значаја“ – што значи да укидање овог закона не значи да ће број пројеката који се реализује у складу са њим престати да расте. Напротив, тај број расте, а посебан је куриозитет то што је за пројекат ЕКСПО 2027 донет нови *lex specijalis*, након укидања претходно поменутог, мотивисан сличним разлозима и потребом да се убрзају (неефикасне) процедуре.

- У овом извештају истакли смо, такође, да измене пореских закона које се предлажу заједно с буџетом за 2024. – порез на доходак грађана, доприноси за социјално осигурање, порези на имовину, републичке административне таксе и др. – не садрже осетније промене постојеће пореске политике али да би то требало размотрити у будућности. 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 издржаване 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.
- Оценили смо да укупна наплата јавних прихода неће бити угрожена током 2024. уз све сагледиве ризике. Подсећамо, такође, да смо из угла јавних прихода, указали и на 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 је Влада разјаснила зашто у 2024. планира нешто већи раст прихода од ПДВ-а од кретања пореске основице (приватне потрошње).

Буџет за 2024. годину могао би се, упркос свим недостацима на које смо указали, узимајући све специфичне околности у обзир, ипак оценити као економски добар. Наиме, у 2024. годину се улази практично са техничком Владом

(парламентарни избори одржали су се у другој половини децембра 2023), па буџет за 2024. треба посматрати као привремен и прелазан. У том смислу, заправо, он и јесте урађен у складу са добром фискалном праксом, јер новој Влади оставља релативно лако остварив и исправно оријентисан фискални оквир, без да прејудицира 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, мања запослених у важним деловима јавног сектора, застарелих пореских закона и друго) – онда јој предложени буџет даје буџетски простор и солидну полазну основу да то и уради јер обезбеђује потребну фискалну стабилност.

7. Пореска реформа у Црној Гори из 2022. године: чињенице, заблуде и паралеле са Србијом

Фискални савет је у јануару 2024. објавио истраживачки рад на тему пореске реформе у Црној Гори која је спроведена почетком 2022. године. Главна мотивација за ово истраживање било је да се утврди да ли постоје могућности за спровођење сличне реформе у Србији као и то какви би били њени потенцијални ефекти – нарочито имајући у виду то да су сличне мере предлагане у Србији још 2010. године, које тада нису усвојене због изостанка политичке подршке. Свеобухватне измене у пореском систему Црне Горе постале су предмет дискусије у домаћим пословним круговима, због чега је пореска реформа поново постала релевантна тема у Србији.

Окосницу поменуте реформе чиниле су три кључне мере: (1) укидање доприноса за здравствено осигурање који су износили 10,8% бруто зараде, (2) увођење неопорезивог дела зараде у износу од 700 евра месечно уз истовремено усвајање друге прогресивне стопе од 15% за бруто плате од преко 1.000 евра месечно и (3) драстично повећање законске минималне зараде са 250 евра на 450 евра. Програм „Европа сад“ је предвиђао да ће пореска реформа практично бити приходно неутрална. Међутим, наша *ex-ante* анализа указивала је на то да ће резултат ових мера бити отварање огромне рупе у буџету Црне Горе – само укидање доприноса за здравство коштало би 180 млн евра, што није ни изблиза било могуће покрити увођењем додатне стопе пореза на зараде од 15%, као ни преосталим мерама у оквиру реформе, попут прогресивног опорезивања добити. Осим тога, план реформе се за надокнаду изгубљених прихода делимично ослањао и на различите мере за борбу против сиве економије (нпр. маркирање горива) чији су коначни ефекти неизвесни, уместо на чврсте пореске мере попут повећања пореских стопа, што га је у основни чинило не кредибилним.

Осим што је претила да наруши стабилност јавних финансија Црне Горе, наметало се и питање какав ће ефекат пореска реформа из 2022. имати на конкурентност црногорске привреде. С једне стране, укидање доприноса за здравство и увођење високог неопорезивог цензуса деловало је у смеру смањења укупних трошкова рада, док је с друге стране раст минималне зараде имао супротан ефекат. Како бисмо утврдили који од ова два ефекта је био доминантан спровели смо детаљнију анализу укупних трошкова рада током 2022.

године. Та анализа показала је да су номинални трошкови рада у 2022. години порасли у просеку за око 8%, а с обзиром на то да је у том периоду међугодишња инфлација износила 13%, закључујемо да је је у реалном износу дошло до скромног смањења трошкова рада од близу 5%. Упркос томе што су укупни трошкови рада у просеку смањени, трошкови послодаваца за запослене на минималној заради су драстично повећани – чак 21% у реалном износу. С тим у вези, ММФ је у једном од својих редовних извештаја за Црну Гору („*Montenegro 2021 Article IV Consultation*“) указао на то да су након огромног повећања минималне зараде у Црној Гори изједначене са оним у Хрватској, где је продуктивност рада знатно виша (за 25%), чиме је угрожена конкурентност црногорске привреде.

У наредном кораку, анализирали смо релевантна макро-фискална кретања у Црној Гори током 2022. и 2023. године. фокусирајући се на приходну страну буџета. Наша анализа показала је да је укупан губитак прихода услед укидања доприноса за здравство и увођење прогресивнијег опорезивања за зараде био у збиру око 5% БДП-а, што упућује на закључак да су трошкови реформе били драстично потцењени. Међутим, у посматраном периоду је дошло до неочекиваног, али осетног „скока“ у наплати пореза на додатну вредност (ПДВ), доприноса за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО) и пореза на добит предузећа, чиме је покривен највећи део изгубљених прихода, а укупно смањење пореских прихода свеједно је на свега 1% БДП-а.

С обзиром на то да пореска реформа није осетније дестабилизovala црногорске јавне финансије, поставља се питање који фактори су довели до снажног тренда у наплати ПДВ-а, доприноса за ПИО и пореза на добит захваљујући којем је избегнут неповољан сценарио. Наша анализа показала је да су главну улогу играли екстерни фактори – тј. масовне имиграције платежно способних грађана Русије и Украјине, што је пре свега погурало наплату ПДВ-а. Осим тога, повећана наплата пореза на добит била је највећим делом резултат веће профитабилности предузећа у 2022. години (а не додатне прогресивне стопе), што је тренд који се могао уочити и у већини европских држава услед убрзања инфлације и спирале „цене-профит“.

Након иницијалног успеха програма „Европа сад“, за 2025. годину најављена је још радикалнија реформа, тзв. „Европа сад 2.0“ којом би били укинута доприноси за пензијско и инвалидско осигурање. Овакав корак би представљао не само претњу по јавне финансије Црне Горе, него и ризик да дође до урушавања јавног пензијског система. У студији смо указали на то да су земље које су се крајем прошлог века одлучиле на сличне потезе имале изразито негативна искуства – нпр. Чиле 1981. и земље Источне Европе током деведесетих година двадесетог века. Наиме, испоставило се да (делимичне) приватизације пензијских система нису успеле да обезбеде већа пензијска примања за своје осигуранике, а нанеле су изузетно високе трошкове за државни буџет. Имајући у виду та искуства, закључили смо да је мало вероватно да би Црна Гора у наредних годину-две могла да развије и спроведе модел реформе који би заобишао препреке с којима су се суочавале приватизације пензијских система током прошлог века.

На крају студије, закључујемо да је пореска реформа у оквиру програма „Европа сад“ од самог почетка садржала значајне недостатке, али су озбиљније последице избегнуте пре свега захваљујући екстерним факторима који су довели до повећане наплате ПДВ-а, доприноса за ПИО и пореза на доходак (велика имиграција из Русије и Украјине, спирала „цене-профит“). Поред тога, није остварено ни побољшање конкурентности црногорске привреде јер је повећање минималне зараде „појело“ највећи део пореског растерећења, па су у крајњем ефекту укупни трошкови рада за послодавце смањени у релативно скромној мери. Узимајући све наведено у обзир, закључујемо да црногорски модел реформе не би био адекватан за Србију јер се не може рачунати на изузетно повољне околности, односно позитивне екстерне факторе који су спасили црногорске јавне финансије. Осим тога, у Србији је данас знатно мања потреба за значајнијим резевима у пореском оптерећењу рада него нпр. 2010. године када су такве мере биле потребне како би се умањила изразито висока незапосленост и унапредила конкурентност, јер су у међувремену ове равнотеже у знатној мери отклоњене, те би стога фокус требало пребацити на друге аспекте пореске политике, као што је повећање прогресивности пореског система.

Број: 001053272 2024 20103 003 000 051 011

У Београду, 29. март 2024. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић