



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 021-01-3/2021-02
Датум: 19. 3. 2021. године
Немањина 17
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 22.03.2021

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
01	02-473/21		

11

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Ивица Дачић, председник Народне скупштине

Београд
Трг Николе Пашића 13

Поштовани господине Дачићу,

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 и 149/20), у прилогу дописа достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2020. годину.

С поштовањем,



ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Павле Петровић
Павле Петровић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2020. ГОДИНУ

Београд, март 2021. 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 треба да помогну у остваривању фискалне и финансијске стабилности, транспарентности и предвидивости.

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 с 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 о фискалној стратегији 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 се обавезно констатује и

наводе разлози за такву одлуку, а достављено мишљење Фискалног савета се 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 пред фискалну политику, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила несигурност у погледу будуће фискалне политике.

Општим фискалним правилима одређује се, прво, циљни средњорочни фискални дефицит и, друго, максимални однос јавног дуга према БДП-у. Општа фискална правила одређују да циљни годишњи фискални дефицит у средњем року износи 1% БДП-а. При томе се, да би се омогућила антициклична фискална политика, примењује формула за одређивање фискалног дефицита. Формула зависи од фискалног дефицита у претходној години, циљног дефицита и реалне и потенцијалне реалне стопе раста БДП-а. Друго опште фискално правило одређује да дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 45% БДП-а.

Посебна фискална правила обезбеђују да се смањење фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко смањења текућих јавних расхода. Циљ посебних фискалних правила је и да се промени структура јавне потрошње у правцу смањења расхода и повећања јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода за плате и пензије на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће плата општег нивоа државе у БДП буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%. Повећање плата и пензија може се вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП да буде 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће плата општег нивоа државе, односно пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао 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 и 149/20), као матичном закону али и из других прописа које примењује у свом раду.

Због пандемије COVID-19 рад Фискалног савета, као и свих других државних органа, одвијао се у специфичним условима.

За време ванредног стања запослени су радили од куће због опасности од ширења заразне болести COVID-19.

Фискални савет омогућио је запосленима да раде од куће оне послове који не захтевају присуство у пословним просторијама.

Запослени су путем видео конференције и других видова електронске комуникације размењивали ставове и мишљења у изради анализа, оцена и мишљења.

Фискални савет је, у 2020. години, својим деловањем тежио да допринесе одрживој фискалној политици и указивао је на пожељне правце и мере за унапређење јавних финансија и подстицај привредном расту Србије.

Препознајући озбиљност здравствене, а затим и економске кризе изазване пандемијом болести COVID-19, Фискални савет је деловао проактивно и указао Влади и широј јавности да повећано задуживање државе у циљу ефикасног санирања здравствених и економских последица кризе јесте оправдано. Наиме, оценили смо да најважнији задатак буџета у 2020. јесте финансирање трошкова борбе за животе и здравље грађана Србије. Уз то, истакли смо и важну улогу буџета у умањењу економске штете за угрожене грађане и делове привреде који су овом кризом највише погођени. Укратко, Фискални савет је подржао једнократно, привремено повећање буџетског дефицита и јавног дуга (док траје криза) чак и у случају да оно буде релативно велико, под условом да Влада ова средства потроши рационално и одговорно.

Детаљније о нашим предлозима, ставовима и препорукама у домену фискалне политике током кризе у 2020. години погледати у поглављу 8. овог документа.

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2020. години:

- 1) Миграције са истока на запад Европе: Да ли Србија може да одоли налетима ветра?, од 28. фебруара 2020. године;
- 2) Задужење државе за ефикасно санирање економских последица кризе јесте оправдано, од 20. марта 2020. године;
- 3) Оцена антикризног програма економских мера, од 8. априла 2020. године;
- 4) Оцена Владине Уредбе о ребалансу буџета за 2020. годину, од 28. априла 2020. године;
- 5) Анализа „Ефекат здравствене кризе на фискална и економска кретања у 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години”, од 20. јула 2020. године;
- 6) Ефекти мере „100 евра пунолетним грађанима” на неједнакост и сиромаштво (коментар студије Међународне организације рада и Европске банке за обнови у развој), од 5. октобра 2020. године;

- 7) Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2020. годину и препоруке за фискалну политику у 2021. години, од 9. новембра 2020. године;
- 8) Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, од 18. новембра 2020. године;
- 9) Оцена Предлога закона о буџету за 2021. годину, од 1. децембра 2020. године;
- 10) Оцена завршног рачуна буџета Републике за 2019. годину, од 7. децембра 2020. године;
- 11) Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину, од 28. децембра 2020. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима

- 1) Извештај Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2019. годину, који се односи на примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, од 13. јануара 2020. године;
- 2) Извештај о раду Жалбене комисије Фискалног савета за 2019. годину, од 15. јануара 2020. године;
- 3) Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије за 2019. годину, од 16. марта 2020. године;
- 4) Извештај о раду Фискалног савета за 2019. годину, од 10. јуна 2020. године;
- 5) Извештај о обављеној интерној ревизији у Фискалном савету за 2019. годину, од 13. јула 2020. године;
- 6) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке Фискалног савета број: 110-00-1/2020-03, од 17. фебруара 2020. године;
- 7) Правилник о поступцима финансијског управљања и контроле број: 110-00-2/2020-03, од 9. септембра 2020. 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.

Од 17 систематизованих извршилаца, запослена су девет извршилаца и са три члана Фискалног савета, што је укупно 12 запослених државних службеника и именованих лица.

Фискални савет је током 2020. године, поред девет запослених и именованих лица, за обављање стручних послова, послова интерне ревизије, превођења и јавности рада, којима се обезбеђује функционисање стручних служби, ангажовао три лица по уговору о привременим и повременим пословима, за стручне послове, једно лице за стручне послове у вези са јавношћу рада, као и интерног ревизора за једну ревизију у току године, преводиоца по потреби, на основу сагласности Одбора за административно - буџетска и мандатно - имунитетска питања Народне скупштине, Одлуком 21 Број: 112-161/20 од 2. марта 2020. године, који је том одлуком дао сагласност за додатно радно ангажовање: пет лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, два лица по основу уговора о делу и интерног ревизора за једну ревизију.

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.

5. Планирана и извршена средства буџета у 2020. години

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину

	ФИСКАЛНИ САВЕТ	49.231.000
	Извори финансирања за раздео 14	
2305	01 Приходи из буџета	49.231.000
	Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	49.231.000
110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	49.231.000
	0001 Стручна анализа фискалне политике	
	Плате, додаци и накнаде	
	411 запосленима (зараде)	25.342.000
	412 Социјални доприноси на терет послодаваца	4.346.000
	413 Накнаде у природи	1.000
	414 Социјална давања запосленима	1.000
	415 Накнаде трошкова за запослене	759.000
	416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421 Стални трошкови	1.410.000
	422 Трошкови путовања	3.000.000
	423 Услуге по уговору	13.350.000
	425 Текуће поправке и одржавање	100.000
	426 Материјал	600.000
	483 Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512 Машине и опрема	320.000

Извршење буџета од 1.1.2020. до 30.6.2020. године

	Одобрено	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	25.342.000	13.818.000,00	55%
412 Социјални доприноси на терет послодавца	4.346.000	2.301.000,00	53%
413 Накнаде у природи	1.000	0	0
414 Социјална давања запосленима	1.000	0	0
415 Накнаде трошкова за запослене	759.000	200.000,00	26%
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000	0	0
421 Стални трошкови	1.410.000	501.000,00	87%
422 Трошкови путовања	3.000.000	321.000,00	64%
423 Услуге по уговору	13.350.000	4.539.000,00	38%
425 Текуће поправке и одржавање	100.000	0	0
426 Материјал	600.000	59.000,00	10%
483 Новчане казне о решењу судова	1.000	0	0
512 Машине и опрема	320.000,00	320.000,00	0
Укупно:	49.231.000,00	21.739.000,00	48%

**Извод из Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике
Србије за 2020. годину
(од 12. новембра 2020.)**

		ФИСКАЛНИ САВЕТ	48.861.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Приходи из буџета	48.861.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	48.861.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	48.861.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	48.861.000
		Плате, додаци и накнаде	
	411	запосленима (зараде)	28.342.000
	412	Социјални доприноси на терет послодаваца	4.746.000
	413	Накнаде у природи	20.000
	414	Социјална давања запосленима	441.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	759.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.410.000
	422	Трошкови путовања	500.000
	423	Услуге по уговору	11.691.000
	425	Текуће поправке и одржавање	30.000
	426	Материјал	600.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	320.000

Извршење буџета од 1.1.2020. до 31.12.2020.

	Закон о буџету за 2020.	Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2020.	Извршено до 31.12.2020.	% изврше ња
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	25.342.000,00	28.342.000,00	27.068.000,00	96%
412 Социјални доприноси на терет послодавца	4.346.000,00	4.746.000,00	4.467.000,00	96%
413 Накнаде у натури	1.000,00	20.000,00	6.000,00	30%
414 Социјална давања запосленима	1.000,00	441.000,00	431.000,00	98%
415 Накнаде трошкова за запослене	759.000,00	759.000,00	405.000,00	53%
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000,00	1.000,00	0	0
421 Стални трошкови	1.410.000,00	1.410.000,00	1.144.000,00	81%
422 Трошкови путовања	3.000.000,00	500.000,00	267.000,00	53%
423 Услуге по уговору	13.350.000,00	11.691.000,00	9.650.000,00	83%
425 Текуће поправке и одржавање	100.000,00	30.000,00	0	0
426 Материјал	600.000,00	600.000,00	504.000,00	84%
483 Новчане казне о решењу судова	1.000,00	1.000,00	0	0
512 Машине и опрема	320.000,00	320.000,00	307.000,00	96%
Укупно:	49.231.000,00	48.861.000,00	44.249.000,00	91%

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину

	ФИСКАЛНИ САВЕТ	51.260.000
	Извори финансирања за раздео 14	
	01 Приходи из буџета	51.260.000
2305	Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	51.260.000
110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	51.260.000
0001	Стручна анализа фискалне политике	51.260.000
	Плате, додаци и накнаде	
	411 запосленима (зараде)	29.653.000
	412 Социјални доприноси на терет послодаваца	4.967.000
	413 Накнаде у натури	20.000
	414 Социјална давања запосленима	441.000
	415 Накнаде трошкова за запослене	759.000
	416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421 Стални трошкови	1.600.000
	422 Трошкови путовања	1.500.000
	423 Услуге по уговору	10.818.000
	425 Текуће поправке и одржавање	100.000
	426 Материјал	700.000
	483 Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512 Машине и опрема	700.000

6. Сарадња

6.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је добра 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 учествовао и у пленарним седницама Народне скупштине.

Сарадња са представницима Владе и Министарством финансија била је добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације.

Добра комуникација настављена је и путем електронске поште (достављани тражени подаци у форми табела и текстуалних разјашњења).

У току 2020. године остварена је добра сарадња и са:

- Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које нам је доставило све тражене податке о реализацији капиталних пројеката у путној и железничкој инфраструктури, као и оквиран план реализације пројеката у 2020. години;
- Канцеларијом за управљање јавним улагањима, ради информисања о пројектима у области комуналне инфраструктуре, здравства и образовања које спроводи ово тело;
- Посредством Министарства рударства и енергетике, из ЕПС-а смо добили различите податке о пословним резултатима предузећа и спроведеним и планираним инвестицијама у области производње електричне енергије и заштите животне средине;
- Министарством привреде, које је достављало периодичне финансијске извештаје предузећа у државном власништву, што је било важно за благовремену анализу и сагледавање утицаја кризе на њихово пословање,
- Приватним и невладиним сектором, будући да су чланови Фискалног савета и запослени учествовали на неколико видео конференција, попут VI међународног МИТЕСО форума и Зеленог фестивала невладине организације Коалиција 27.

6.2. Међународна сарадња

Због ванредних околности у 2020. години број састанака с

представницима међународних организација и институција је био нешто мањи него претходних година, при чему су они углавном организовани посредством виртуелних платформи (нпр. Zoom, Webex, Microsoft Teams).

У сусретима с представницима међународних организација и институција (ММФ, Делегацијом Европске уније, Светском банком, Uni credit, EBRD, JP Morgan, Moody's) и представницима амбасада (Француске, Норвешке, Аустралије, Јапана и САД) теме су биле из домена утицаја пандемије COVID-19 на текућа макроекономска и фискална кретања, ефикасности антикризних мера које је предузимала Влада РС, а дискутовало се и о изгледима за опоравак домаће привреде у 2021. години и надаље. У том контексту кључне теме тичале су се врсте подстицаја који би могли да погурају привредни раст Србије у периоду после кризе, односно неких специфичних проблема српске привреде који су у преткризном периоду кочили раст БДП-а, а чије би решавање евентуално откључало привредни раст после кризе. Фискални савет је на овим састанцима презентовао резултате својих анализа и закључке извештаја који су побројани у одељку 2.1.

Састанци са сталним представником Међународног монетарног фонда у Србији и представницима преговарачке мисије из Вашингтона били су посвећени текућим фискалним кретањима и размени мишљења о структурним реформама које су се у Србији спроводиле у оквиру тренутног аранжмана. У овим дискусијама су, такође, централно место заузимали разговори о утицају кризе на кључне макроекономске и фискалне агрегате (брuto домаћи производ, фискални дефицит, јавни дуг, структури фискалне подршке становништву и привреди и друго). Будући да је актуелни аранжман са овом финансијском институцијом у међувремену завршен, дискутовало се и о структурним реформама које су биле укључене у њега: реформа пензијског система, увођење платних разреда, промена система управљања бројем запослених, реформа ЕПС-а, пореска политика, буџетске процедуре и буџетски процес. Такође, на овим састанцима износили смо и своје оцене најважнијих фискалних докумената – буџета, Фискалне стратегије, ревидиране стратегије и сл.

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

Фискални савет је у 2020. години наставио да развија добре односе са медијима, али због пандемије COVID-19, Фискални савет није одржавао конференције за новинаре.

Своје анализе, оцене и извештаје Фискални савет редовно је достављао медијима, а уз то се, у јавности оглашавао и званичним саопштењима о актуелним питањима.

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

О отворености према медијима и коректној сарадњи сведочи и чињеница да Фискални савет током 2020. године није имао захтеве за достављање

информација по Закону о доступности информацијама од јавног значаја и заштити података о личности.

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 и 149/20), јавност рада је остварена тако што су извештаји, анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2020. 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.

8. Преглед најважнијих анализа, оцена и мишљења из 2020. године – предлози и препоруке Фискалног савета

Функције, задаци и овлашћења Фискалног савета дефинисани су Законом о буџетском систему, основним прописом који уређује управљање јавним финансијама у Републици Србији. Фискални савет је током 2020. 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 другим институцијама од значаја у складу с прописаним роковима доставио Оцену Уредбе о првом ребалансу 2020. године, Оцену Предлога другог ребаланса 2020. године, Мишљење на Нацрт измена и допуна Закона о буџетском систему, Оцену Предлога закона о буџету за 2021. годину, Оцену Предлога закона о завршном рачуну за 2019. годину као, оцену измена сета пореских закона и Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. с пројекцијама за 2022. и 2023. годину. Поред оцене ових аката и редовних анализа актуелних буџетских кретања, током 2020. године смо, надовезујући се на праксу започету од оснивања институције, анализирали и друге – ванбуџетске – чиниоце који утичу на јавне финансије, привредни раст и друштвени развој. Посебну студију посветили смо узроцима и последицама миграција из земаља Источне Европе (укључујући Србију) у Западну Европу као и анализи утицаја једног дела антикризних мера на неједнакост и сиромаштво у Србији. Притом, у склопу редовних извештаја, посебну пажњу посветили смо оцени напретка у реформи јавних и државних предузећа, перспективи реформе плата и запослености, квалитету инвестиционе политике државе и препорукама за унапређење у свим поменутиим областима. Важан елемент свих наших извештаја и мишљења биле су препоруке за вођење економске политике у кратком и средњем року.

*
**

Позитивни фискални трендови с којима је Србија завршила 2019. годину потпуно су нарушени у 2020, што је највећим делом последица кризе изазване пандемијом болести COVID-19. Пад привредне активности и последично смањење јавних прихода, пораст директних трошкова здравства заједно са спровођењем мера за ублажавање негативног утицаја кризе довели су до драстичног погоршања буџетских токова. Јавни дуг је након вишегодишњег пада током 2020. године скочио на око 58% БДП-а (подсећамо, у 2019. години био је испод 53% БДП-а), док је фискални дефицит достигао рекордно висок износ од 8,1% БДП-а (у периоду 2016-2019. просечни годишњи минус опште државе износио свега 0,3% БДП-а). Ово је убедљиво највећи негативан фискални резултат Србије од кад се о томе објављују подаци и већи је за скоро 30% у односу на до сада највеће остварене дефиците из 2012. и 2014. године – а који су, подсећамо, били окидач за покретање фискалне консолидације у 2015. години.

Компаративне анализе показале су да је остварени дефицит Србије у 2020. уједно и међу највећим у Централној и Источној Европи, где је у просеку био непуних 7% БДП-а. Ова разлика не може се објаснити само утицајем пада БДП-а на јавне приходе и непосредним трошком спроведених антикризних мера. Дobar део дефицита Србије у 2020. настао је тако што је здравствена криза оголила проблеме чије је решавање годинама одлагано. Дугогодишња недовољна улагања у здравство довела су до тога да је Србија у текућој кризи морала да издвоји више буџетских средстава у односу на упоредиве земље за набавку неопходне опреме и унапређење здравствене инфраструктуре. Ни проблеми у пословању државних и јавних предузећа (Ер Србија, ЕПС) нису од јуче. Криза је, заправо, била само окидач за државну интервенцију којом је у 2020. покривен део трошкова њиховог неуспешног пословања – што би се вероватно десило у неком тренутку и да није било кризе. Уз то, година је завршена са неодрживо високим издацима за зараде у државном сектору од чак 10,6% БДП-а, које су поново трајно увећане и то у години у којој је остварен реални пад привреде. На крају, економски нерационална мера доделе 100 евра у динарској противвредности пунолетним грађанима – која није спроведена ни у једној од земаља ЦИЕ – додатно је оптеретила буџет за преко 600 млн евра, иако су исти ефекти по неједнакост и сиромаштво могли да буду остварени с три пута мањим трошковима.

Током 2020. указивали смо на изражену нетранспарентност јавних расхода, пошто је она додатно увећана у односу на претходне буџете. Први ребаланс усвојен је по убрзаној и нестандартној процедури, у форми уредбе, будући да због ванредног стања државне институције нису функционисале на устаљен начин. Уз то, ревидирање буџетског оквира урађено је непосредно након преливања пандемије на Србију како би се што пре на њу одреаговало, што значи да је у релативно кратком периоду било нужно ревидирати велики број буџетских позиција и економских пројекција. У условима великих неизвесности, то није био лак задатак услед чега је ограничена информативност овог документа могла да се толерише. Међутим, други ребаланс усвојен је шест месеци касније (у новембру), што је Министарству финансија али и другим ресорима оставило довољно времена да темељно ревидирају све своје политике, добро уреде приоритетне мере које ће финансирати и детаљно их објасне. Иако је овим документом планирано да се дефицит Републике повећа са око 7% БДП-а (лимит из априла) на 8,8% БДП-а углавном додавањем нових расходних ставки, намена нових расхода није била

довољно јасно представљена. Објашњења нисмо пронашли ни у Образложењу програмског буџета који се протеже на преко 1.000 страна. Од крупних трошкова за које је објашњење изостало издвајамо: 150 млн евра повећања на нето буџетским позајмицама (по свему судећи докапитализација Ер Србије највећи део), нових 100 млн евра за Канцеларију за јавна улагања, нових 100 млн евра за Министарство одбране, нови трошак од 40 млн евра за субвенције ЕПС-у, 40 млн евра субвенција за аеродром Требиње и друго. Разумљиво је да потрошња у ванредним здравственим и економским околностима знатније одступи од плана, али је једнако логично да то доведе до појачаног информисања јавности о обиму и трошењу буџетских средстава. Дакле, с обзиром на ванредне прилике у 2020. години, два ребаланса буџета и огроман скок расхода, сматрамо да је Влада барем у последњем ребалансу и пратећим документима требало да пружи знатно више информација о узроцима и обиму промена.

Усвајање завршног рачуна буџета Републике важна је карика у буџетском процесу и добро је што је та пракса настављена упркос ванредним околностима. Овом активношћу заокружује се један буџетски циклус, а у техничком смислу важност овог акта лежи у томе што пружа комплетну слику јавних финансија и стварни фискални резултат у посматраној години (након што се скупе подаци од свих директних и индиректних корисника јавних средстава). Након више од петнаест година неусвајања завршни рачуни су почели редовно да се усвајају – прекретница је била 2019. године када је усвојен сет ових докумената за период 2002-2018. Предлог завршног рачуна за 2019. усвојен је, упркос пандемијом изазваних ванредних околности, током 2020. што наговештава да ће убудуће то бити редовна годишња пракса – и то је веома добро. Завршни рачун за 2019. практично је потврдио налазе о фискалном резултату које смо формирали на основу месечних података Министарства финансија у којима нема индиректних корисника. С друге стране, потврдио је и да постоје раније уочени недостаци (на које смо указали при анализи ових докумената за период 2002-2018) због којих није могуће детаљније анализирати све Владине политике, нити све приходне и расходне ставке. Конкретно, остало је неразјашњено по ком основу је држава током 2019. плаћала казне и пенале, ко су били корисници субвенција за привлачење инвестиција и у ком појединачном износу, нису излистана предузећа за која су исплаћиване буџетске позајмице, трошење средстава из буџетске резерве није у потпуности расветљено и др. Као процедуралну замерку истакли смо то што Фискални савет није на време укључен у овај процес: Предлог овог закона нам није формално достављен упркос томе што то налаже Закон о буџетском систему (члан 92ж), већ смо акт самостално пронашли на интернет страници Народне скупштине.¹ Овакве пропусте потребно је исправити и сматрамо да би Влада требало да доставља предлоге завршних рачуна и других закона Фискалном савету истовремено кад и Народној скупштини, како бисмо имали разуман рок за њихову темељну анализу.

Од позитивних буџетских тенденција из 2020. издвојили смо то што јавне инвестиције у инфраструктуру нису смањиване под налетом кризе. Јавне инвестиције су заправо знатно повећане – на међугодишњем нивоу (за преко 10%, тј. скоро 30 млрд динара), али и у односу на буџетске планове из 2020.

¹ У 2020. години сличан пропуст направљен је и код Предлога Закона о буџету за 2021. годину који нам такође формално није достављен на давање мишљења.

године (биле веће у односу на оригинални буџет и први ребаланс). Укупна реализација инвестиција опште државе у 2020. достигла је 5,3% што је одличан резултат. Главни разлог повећања јавних инвестиција лежи у ванредним трошковима за набавку медицинских апарата, изградњу и опремање специјализованих ковид болница, док су инвестиције у саобраћајну инфраструктуру задржане на релативно високом нивоу. С једне стране, добро је што је држава успела релативно брзо да реагује на здравствену кризу и усмери знатна средства за ове намене. Ипак, проблем је то што се уопште дошло у такву ситуацију. Фискални савет је годинама безуспешно указивао Влади на недовољне инвестиције у здравство (као и у просвету и комуналну инфраструктуру) и потребу да се за ове намене опредељују далеко већа средства из буџета. С друге стране, највећи изазов пред Владом у области инвестиција биће повећање улагања у комуналну инфраструктуру до потребног нивоа, на шта Фискални савет указује неколико година уназад.

8.1. Први анти кризни пакет помоћи привреди и становништву

Фискални савет је у марту, непосредно након што је пандемија захватила Србију, изашао са смерницама² за формулисање адекватног одговора економске политике на нове околности. Наш став од самог почетка био је да задужење државе ради санирања последица кризе јесте оправдано, будући да је најважнији задатак буџета да у таквим околностима омогући финансирање свих трошкова борбе за животе и здравље грађана. Истакли смо, притом, да буџет уједно мора да има улогу и у умањењу економске штете за угрожене грађане и делове привреде који ће кризом бити највише погођени. *Фискални савет је зато заговарао једнократно, привремено повећање буџетског дефицита и јавног дуга (док траје криза) чак и у случају да оно буде велико, али под условом да се средства усмере рационално и одговорно.*

Указивали смо на то да би мере које Влада одлучи да усвоји морале бити привремене. Садашња криза се фундаментално разликује од оне из 2008. године, која је била изазвана финансијским и економским неравнотежама које су захтевале релативно дуготрајан и спор опоравак, па и структурне промене јавних политика. Нову кризу, међутим, изазвали су чиниоци који су дошли ван економије па ће она личити на кризе које настају услед природних катастрофа (земљотреса, поплава, и сл). То значи да ће економски пад бити оштар и нагао, али би привреда требало релативно брзо да почне да се опоравља након што се епидемија стави под контролу. Важно је, зато, било осигурати да се по завршетку кризе и јавне финансије заједно са привредом врате у равнотежу, између осталог да би се могао сервисирати новонастали јавни дуг. Због тога смо предлагали да држава не посеже за структурним променама политика попут смањења пореских стопа, повраћаја дела ПДВ-а и друго, чак и уколико би се то односило на ограничени број услуга и/или производа, нити за трајним повећањем расхода. Правац у ком је потребно да се делује у новонасталим околностима јесте одлагање одређених пореских обавеза за предузећа и становништво које те обавезе тренутно нису у могућности да плате, уз евентуалну једнократну и ограничену финансијску подршку најугроженијима.

Сугерисали смо и да би мере Владе требало добро циљати како не би довеле до привилегованог положаја појединих предузећа. Циљ фискалних мера

² Видети саопштење под називом „Задужење државе за санирање економских последица кризе јесте оправдано“, 20. март 2020. године.

које би било оправдано усвајати након избијања пандемије јесте да се умањи економска штета коју ће она да изазове. То значи да је потребно спасавати само оне послове и предузећа која су привремено у озбиљним проблемима, а која ће након завршетка кризе моћи одрживо да послују. Таквим предузећима је потребно послати јасну и одлучну поруку да је Влада спремна да сноси део трошкова њиховог преживљавања током кризе и по цену осетног повећања јавног дуга. Овакав приступ омогућио би да се избегне прекомерно и дугорочно непотребно гашење великог броја радних места, док би појаву лобистичких група које се залажу да добијање трајних пореских привилегија у оваквим условима требало у корену сасећи.

Као најугроженију категорију препознали смо запослене у приватном сектору који би могли остати без посла и/или примања, па и мала и средња предузећа која немају расположиве ресурсе да се изборе с наглим падом пословне активности. Запослени у јавном сектору и пензионери нису угрожени јер имају стабилне послове и стабилна примања, због чега је за њих било оправдано да држава током трајања епидемије обезбеди редовне приходе – непромењене пензије и плате – и да гарантује да неће бити отпуштања из јавног сектора док траје криза. Давање ванредних средстава овим групама становништва, попут једнократне помоћи свим пензионерима, у основи је нерационално трошење новца пореских обвезника, јер представља задуживање свих грађана Србије за мере које неће имати значајан ефекат за санирање економских последица кризе, а неће отићи ни онима који су кризом највише погођени.

Почетком априла Фискални савет је у посебном извештају,³ оценио први анти кризни пакет непосредно након што га је Влада представила јавности. Србија је, наиме, као и све земље погођене епидемијом, одлучила да реагује на кризу снажном државном интервенцијом. Идеја интервенције била је да се помогне што већем делу приватног сектора да опстане, тј. да тренутни пад пословне активности не доведе до трајног и прекомерног гашења радних места и огромне штете за грађане и привреду. Наше рачунице показале су да ће пакет помоћи резултирати великим задуживањем државе у износу већем од 3 млрд евра, као и да је највећи део мера добро постављен и оправдан. Планиране мере, ипак, имале су високу цену – поменутих 3 млрд евра, што је износ за који ће Србија морати у кратком року да се задужи, а тај дуг ће с каматом враћати сви грађани у годинама након завршетка кризе.

Мере усмерене ка привреди и запосленима у јавном сектору подразумевале су одлагање пореских обавеза, буџетску помоћ за исплату зарада и подршку ликвидности кроз јефтине кредите преко Фонда за развој, али и гарантну шему (преко комерцијалних банака). Ове мере коштале су буџет у 2020. око 2,5 млрд евра и Фискални савет их је позитивно оценио. Међутим, најављена исплата 100 евра свим пунолетним грађанима Србије која је коштала буџет преко 600 млн евра (којима буџет не располаже) вишеструко је лоша. Она је: *економски неефикасна* јер не може да утиче на осетно и одрживо убрзање домаће привреде; *социјално нефокусирана* јер највећи део средстава није усмерен ка објективно материјално угроженима; *фискално неодговорна*,

³ „Оцена антикризног програма економских мера“, 8. април 2020. године. Извештај смо објавили непосредно након што је Влада у јавности представила „Програм економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом вируса COVID-19 и подршку привреди Србије“.

јер намеће додатно и велико задужење земље у години у којој ће и фискални дефицит и јавни дуг имати снажан раст. Још непосредније речено, нејасан је било какав смисао политике која дефакто значи да ће држава „поклонити“ грађанима по 100 евра тако што ће их пре тога задужити за тих истих 100 евра и то са каматом. Фискални савет је зато благовремено позвао Владу да од ове мере одустане – што се није догодило.

Усвајањем априлског ребаланса мимо стандардне процедуре омогућена је бржа реализација мера за подршку привреди. Фискални савет је у посебном извештају⁴ оценио измењени буџетски оквир за 2020. годину. Ребаланс буџета, уз годишњи Закон о буџету, основни је финансијски план државе – има форму закона, због чега је процедура његовог усвајања јасно прописана Законом о буџетском систему. Међутим, уместо тога, априлски ребаланс за 2020. усвојен је другачије, уредбом Владе од 24. априла 2020. године, будући да је искоришћена могућност дозвољена Уставом за случај ванредног стања, а када Народна скупштина није у могућности да се састане (члан 200). Неколико је разлога који су условили усвајање ребаланса по убрзаној процедури. Прво, априлски ребаланс омогућио је хитно додатно задуживање државе и спровођење мера за помоћ привреди током пандемије – које без ребаланса нису могле да се спроведу, јер нису биле планиране првобитним буџетом. Друго, било је јасно да ће се буџет за 2020. највероватније додатно мењати и да ће тада морати да се поштују све законом предвиђене процедуре. Наиме, у усвојеном ребалансу из априла дате су у том моменту најбоље могуће економске и фискалне пројекције за 2020. годину. Тада није било познато колико ће да траје епидемија нити какав ће она имати утицај на пад БДП-а Србије и умањење јавних прихода. Такође, још тада смо изнели оцену да није искључено ни то да ће Влада у циљу заштите здравља становништва и помоћи привреди морати да доноси нове фискалне мере које ће утицати на промену јавних расхода и задуживања државе у 2020. години – што се у основи и догодило. Због великих неизвесности тешко је било очекивати да ће реализација прихода и расхода буџета у 2020. бити потпуно у складу са априлским ребалансом, али претпоставке за израду овог акта које је користило Министарство финансија у датом тренутку биле су разумне и представљале су добру основу за вођење фискалне политике у наредним месецима.

Априлски ребаланс је предвидео релативно велике промене и на јавним приходима и на јавним расходима које су за последицу имале снажно повећање дефицита саа претходно планираних 20 млрд динара на 381 млрд динара (чак 7% БДП-а). Поједностављено посматрано, планиране промене у буџету поделили смо на две групе: 1) на промене које настају услед непосредног утицаја кризе и 2) на промене услед спровођења пакета мера за ублажавање економских последица пандемије. Априлским ребалансом је предвиђено да прва група промена има приближно неутралан утицај на дефицит. С једне стране, услед пада привредне активности очекиван је и пад јавних прихода у односу на првобитни буџет, али је с друге стране планирано и слично смањење расхода (умањење јавних инвестиција за четвртину уз уштеде на расходима за набавку робе и услуга). Дакле, практично целокупно предвиђено повећање дефицита у 2020. може се приписати спровођењу (оправданих) мера за подршку привреди и (неоправданој) исплати 100 евра пунолетним грађанима.

⁴ „Оцена Владине уредбе о ребалансу буџета за 2020. годину“, 28. април 2020. године.

Једно од наших упозорења у поменутом извештају тицало се потребе да се спречи свако ширење неликвидности у привреди од стране различитих нивоа државе. Актуелни изазови с којима се сусрећу јавне финансије Србије могу да доведу до одлагања плаћања обавеза појединих буџетских органа, тј. до стварања доцњи. У јавности су се могле спорадично чути примедбе привредника да држава касни са плаћањем за одређени испоручени производ или услугу. Један од показатеља да плаћање обавеза неће бити високо на листи приоритета јесте чињеница да се ребалансом одустало од раније планиране исплате доцњи здравствених установа. Ризик је вероватно највише присутан на локалном нивоу, с обзиром на то да овај ниво власти има нерешаване проблеме, а сада се у кризи сусреће и са оштрим падом изворних прихода. Сматрамо зато да би Влада требало са посебном пажњом да прати извршавање буџета локалних самоуправа. Добар део напора централне власти усмерен је ка одржавању ликвидности привреде током трајања кризе. Због тога се не би смело дозволити да поједини делови државе раде супротно, тј. да локалне самоуправе услед могућих проблема у својим буџетима истовремено шире неликвидност ка привреди.

8.1.1. Детаљнија анализа мере „100 евра пунолетним грађанима”

У посебном извештају⁵ детаљније смо анализирали утицај Владине одлуке да свим пунолетним грађанима Србије исплати по 100 евра на неједнакост и сиромаштво.

Наша анализа у основи је била одговор на студију Међународне организације рада (МОР) и Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) у којој се погрешно закључује да је програм исплате 100 евра пунолетним грађанима имао „задивљујуће снажне ефекте на смањење неједнакости и сиромаштва“ у Србији. Овај неисправан закључак последица је фундаменталних грешака и пропуста у спроведеним анализама. Исправна рачуница, супротно томе, показује да је исплата 100 евра грађанима лоша мера социјалне политике која не омогућава ни трајно нити значајно смањење неједнакости и сиромаштва. Основне грешке у студији МОР и ЕБРД су: 1) није меродавно мерити ефекат једнократне мере на смањење неједнакости и сиромаштва јер се на овај начин не може остварити никакво трајно побољшање ових дугорочних друштвених проблема. Штавише, велико задуживање државе (преко 70 млрд динара) да би свима исплатила 100 евра смањиће буџетске могућности за помоћ угроженим грађанима и тиме потенцијално повећати сиромаштво у будућности; 2) поред тога што симулације МОР и ЕБРД нису методолошки смислене, оне су и математички погрешно израчунате и чак три и по пута преувеличавају једнократан (привремен) ефекат смањења сиромаштва у 2020. години; 3) супротно доброј истраживачкој пракси, студија МОР и ЕБРД не разматра алтернативне могућности да су иста или мања буџетска средства могла да имају знатно већи ефекат на смањење неједнакости и сиромаштва, под условом да су била циљана на домаћинства угрожена и погођена кризом – уместо што су неселективно подељена свим пунолетним грађанима.

Идеалан програм социјалних трансфера подразумевао би таргетирање буџетских средстава на нивоу укупних прихода домаћинства. Овај систем, који

⁵ „Ефекти мере „100 евра пунолетним грађанима“ на неједнакост и сиромаштво – коментар на студију Међународне организације рада и Европске банке за обнову и развој“, 5. октобар 2020. године.

се у широј јавности колоквијално назива „социјалним картама“, био би у стању да обједини све регистроване приходе сваког домаћинства и да затим најсиромашнијим домаћинствима „надопуњује“ приходе до одређеног минималног нивоа. Конкретно, надопуњавање регистрованих прихода домаћинства до нивоа од 82.600 динара (еквивалентног) годишњег дохотка по члану домаћинства би остварило једнако смањење неједнакости од 1,1 Џини поена, а буџет би коштало свега четвртину средстава колико је издвојено за исплату 100 евра.⁶ Такав приступ био би скоро идеално таргетиран на 10% најсиромашнијих грађана. Нажалост, као што знамо, израда система „социјалних карата“ касни више од деценије, а цена тог кашњења је веома висока и спречава ефикаснију примену мера за борбу против неједнакости и сиромаштва.

Наше анализе показале су да би се таргетирањем на нивоу појединаца – које је било могуће у датим околностима – исти ефекти на неједнакост и сиромаштво, уз укључивање деце, могли остварити уз уштеде од преко 20 млрд динара. Иако из практичних разлога није било могуће таргетирати исплату на нивоу домаћинства, постојала је могућност да се таргетирање врши на нивоу појединаца. На пример, сви пунолетни грађани са регистрованим приходима мањим од минималне зараде би примали пун износ накнаде од 11.800 динара, да би се износ постепено смањивао и потпуно укидао за грађане које имају регистровани приход у нивоу просечне зараде. Додатно, за свако издржавано дете један од родитеља би стицао право за увећање накнаде за 50%. На крају, старији од 65 година би примали износ од 7.000 динара, који би се постепено смањивао ако примају пензију већу од минималне и потпуно би се укидао за оне који примају просечну или вишу пензију. Овај програм би омогућио прогресивну расподелу у односу на материјално стање домаћинства, укључивао би децу и био за око 30% јефтинији од програма исплате 100 евра свим пунолетним грађанима.

8.2. Новембарски ребаланс и други пакет подршке привреди

Фискални савет је још у оцени априлског ребаланса наговестио да се до краја године може очекивати најмање још један ребаланс. То се у основи и догодило, пошто је предлогом новог ребаланса из новембра 2020 предвиђено ново, још веће повећање дефицита опште државе – на чак 8,9% БДП-а. Фискални савет је у складу са законским обавезама у посебном извештају⁷ оценио други ребаланс републичког буџета. Други пакет подршке привреди суштински је представљао продужетак трајања првог: исплату још два пута по 60% минималне зараде, одлагање пореза и доприноса за један додатни месец и неколико буџетски мање издашних секторских мера о којима је накнадно донета одлука.

Велика замерка Фискалног савета на други ребаланс је изражена нетранспарентност јавних расхода. Није објашњено на шта је тачно отишло око 150 млн евра повећања нето буџетских позајмица (највећи део тих средстава према нашим сазнањима отишао је за Ер Србију). Канцеларија за јавна

⁶ Ова мера би остварила једнаке ефекте на смањење неједнакости, али не и на смањење релативног сиромаштва јер се 10% најугроженијих грађана налази доста испод релативне границе сиромаштва.

⁷ „Оцена Предлога ребаланса буџета за 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години“, 9. новембар 2020. године.

улагања добила је нових 100 млн евра без било каквог објашњења намене тих средстава, што је неочекивано имајући у виду да се истим ребалансом, на пример, транспарентно показују инвестициони пројекти који се извршавају са раздела Министарства грађевинарства. Није објашњено ни зашто су инвестиције Министарства одбране повећане за око 100 млн евра (трошкови изградње и опремања ковид болница могу објаснити тек половину овог повећања). Затим, у ребалансу се појављују нове буџетске ставке од 40 млн евра за субвенције у електроенергетском сектору (које највероватније одлазе у ЕПС), субвенције за авиосаобраћај од 35 млн евра (које највероватније одлазе на изградњу аеродрома у Требињу) и друго. Порески обвезници Србије морали би имати много детаљнији увид у то како се троше њихова средства – на шта је Фискални савет већ јасно упозорио приликом оцене првог ребаланса буџета за 2020. у априлу ове године. Тад смо донекле имали разумевања за нетранспарентно приказивање јавних расхода будући да је тај ребаланс рађен по хитној процедури у циљу што ефикасније реализације антикризног пакета мера. Међутим, не постоји оправдање за овакав приступ Владе приликом израде другог ребаланса буџета који је усвојен у новембру, готово пола године након првог ребаланса.

Србија је у 2020. имала већи буџетски дефицит у односу на просек земаља ЦИЕ (8,1% БДП-а у односу на непуних 7% БДП-а⁸). То је неочекиван резултат узимајући у обзир чињеницу да је привреда Србија била знатно мање погођена здравственом кризом (пад БДП-а Србије од око 1% у поређењу са око 4% у ЦИЕ). С блажим падом привредне активности требало је да Србија има и осетно мањи дефицит него у ЦИЕ – што се није догодило. Први разлог за то је што је Србија једина земља у ЦИЕ која је спровела скупу и економски неефикасну меру исплате 100 евра свим пунолетним грађанима, која је (неоправдано) повећала дефицит Србије за додатних 1,3% БДП-а. Други разлог је то што је током кризе држави на наплату дошло дугогодишње недовољно улагање у здравствени систем. Због тога су здравствени трошкови Србије према нашим проценама током кризе морали да буду око 0,6% БДП-а већи него у земљама ЦИЕ. На крају, криза је оголила и слабости у пословању државних и јавних предузећа (Ер Србија, ЕПС) које су из буџета добиле помоћ у укупном износу од око 0,3% БДП-а. Дакле, да Србија у кризу није ушла са структурним слабостима јавних финансија и да није спроводила нерационалне мере економске политике, дефицит државе био би око 6% БДП-а уместо 8% БДП-а. Уз све то, година се завршила и са неодрживо великим издацима за плате запослених у јавном сектору јер су оне у 2020. прекомерно повећане (за око 10%), а БДП је имао пад од 1%. Због свега тога, Фискални савет је става да је огроман фискални дефицит који је предвиђен новембарским ребалансом отворио кључно додатно питање – како ће држава у наредној години ставити под контролу све ове трошкове и поново увести ред у јавне финансије?

Висок фискални дефицит довео је до снажног повећања јавног дуга Србије у 2020. години. Ово повећање било би још веће да држава није дочекала здравствену кризу с неуобичајено високим депозитима (имала је између осталог на рачуну и средства од исплаћене концесије за Аеродром Никола Тесла). Дакле, већи део мањка у буџету који у 2020. износио око 3,7 млрд евра финансиран је задуживањем и повећањем јавног дуга, али је један део дефицита држава успела да покрије и из сопствених средстава (очекивано

⁸ Прелиминарна процена за ЦИЕ.

је било да ће и новац од продаје Комерцијалне банке да се искористи за финансирање дефицита). Јавни дуг од око 58% БДП-а с којим смо завршили 2020. годину превисок је за Србију. Каматне стопе које на тај дуг плаћа Србија у просеку су око два пута веће него у земљама развијене западне Европе и за око 50% веће него у земљама ЦИЕ. Због тога је трошак сервисирања јавног дуга од 60% БДП-а у Србији еквивалентан трошку јавног дуга од око 120% БДП-а у развијеним земљама ЕУ, тј. превисок је и није дугорочно одржив. Да би Србија зауставила потенцијално веома опасан даљи раст јавног дуга и почела да га смањује у наредним годинама неопходно је оштро смањење фискалног дефицита већ у 2021. години

8.3. Препоруке за вођење фискалне политике у 2021. години

Средином године⁹ оценили смо да је фискална стабилизација један од кључних предуслова за будући привредни опоравак. Због тога се битан део наших извештаја односио се на препоруке за вођење фискалне и економске политике у 2021. години.

Током претходне економске кризе из 2009. иницијални пад БДП-а Србије био је мањи него у већини других европских земаља, слично сценарију из 2020. године. У 2009. пад БДП-а Србије био је 2,7%, док је просечан пад БДП-а у земљама ЕУ износио 4,3%, а најтеже су биле погођене Балтичке земље са привредним падом од око 15%. Међутим, Србија након завршетка првог таласа те кризе није на време спровела фискално прилагођавање и потребне структурне реформе, већ је годинама одржавала превисок фискални дефицит и дозвољавала снажан пораст јавног дуга. Што је још горе, под притиском неодрживог раста јавног дуга почело је да се штеди на политички најлакши, али економски најлошији начин – смањивањем јавних инвестиција. Тако су јавне инвестиције након више година узастопног смањивања свој историјски минимум од око 2% БДП-а имале у 2013. и 2014. години. Последица оваквих политика био је дугогодишњи период економске стагнације и, на крају, много болније мере фискалне консолидације када је она напokon отпочела у 2015. години. За разлику од Србије, већина других земаља ЦИЕ на време је почела фискалну консолидацију уз одржавање учешће јавних инвестиција у БДП-у од преко 4%. То је уз јачање институција и друге реформе за убрзање привредног раста (које Србија још увек није спровела) довело до деценије релативно високог раста БДП-а – у којој су земље ЦИЕ додатно одмакле Србији у економском развоју и животном стандарду становника.

Фискални савет је Влади предложио да циљани дефицит у 2021. буде око 2% БДП-а, јер би се тим дефицитом зауставио раст јавног дуга. Србија не би сада смела да дозволи понављање истих грешака из прошлости јер би је то лако могло коштати нове изгубљене деценије у економском развоју. Зато је потребно што пре вратити нарушену фискалну стабилност, нарушену у 2020. под утицајем кризе. То првенствено значи заустављање раста јавног дуга – јер би без тога расходи за камате лако могли поново да покрену дужничку спиралу из које је касније тешко изаћи. Иако на први поглед изгледа да је оваква опасност далеко јер бројне земље ЕУ имају већи јавни дуг од 60% БДП-а, проблем је у томе што су за Србију каматне стопе далеко веће, па се исти дуг

⁹ Видети анализу „Ефекат здравствене кризе на фискална и економска кретања у 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години“, 20. јул 2020. године.

много скупље сервисира. На пример, Немачка је с јавним дугом који је током 2019. износио око 60% БДП-а издвајала свега 0,8% БДП-а за плаћање камата, а Србија је с мањим јавним дугом (испод 55% БДП-а) у истој години за камате издвајала 2% БДП-а – а сада ће тај непродуктивни трошак да се знатно повећа услед задуживања у 2020. години. За заустављање раста јавног дуга потребно је да се, након високог дефицита од 8,1% БДП-а, он оштро смањи у 2021. години. Према нашој процени добра мера овог смањења била би на око 2% БДП-а и то из неколико разлога. Прво, овакав дефицит би зауставио, вероватно и преокренуо раст учешћа јавног дуга у БДП-у. Друго, не би био сувише рестриктиван да поткопа привредни опоравак. Треће, достижан је, јер је већина мера које су повећале дефицит у 2020. била привремена и неће се у 2021. понављати (макар не у истој мери). Четврто, дефицит од 2% БДП-а био би добра полазна основа да се у средњем року Србија врати на дугорочно одржив фискални дефицит од 0,5% БДП.

Следеће питање на које смо у анализама понудили одговор је како економски најбоље остварити потребно фискално прилагођавање у 2021. години. Евентуално повећање пореза у тренутним околностима када је привреда „на коленима“, не долази у обзир, па се уштеде морају остварити на расходној страни буџета. Друга грешка из претходне епизоде фискалне неравнотеже (2010-2014. године) која би сада морала да се избегне јесте да се уштеде остварују умањењем јавних инвестиција. Расходи који су у 2020. неодрживо порасли нису јавне инвестиције већ плате у јавном сектору и (у мањој мери) пензије. Држава је пре почетка кризе, крајем 2019, својим запосленима повећала плате за скоро 10% што би било превелико повећање и да је у 2020. остварен планирани раст БДП-а од 4%. Сада, са рецесијом уместо привредног раста, плате у јавном сектору крећу се потпуно супротно у односу на привредне токове из којих се финансирају. Нешто мањи проблем постоји код раста пензија које су у 2020. повећане за 5,4% као резултат примене „швајцарске“ формуле. Дакле, основни принципи одговорне фискалне политике у 2021. које је Фискални савет заговарао су: 1) контрола пензија и плата у јавном сектору, и 2) очување, тј. умерено повећање расхода за јавне инвестиције. Ови принципи важнији су и од саме вредности дефицита у 2021. јер ће дефицит зависити и од чинилаца које је тренутно тешко предвидети и контролисати (нарочито ако криза буде дуготрајнија).

Саветовали смо да се плате у јавном сектору замрзну у 2021. години. Запослени у јавном сектору за сад су економски добро заштићени. Њихова радна места и зараде још увек се не доводе у питање – што не важи у истој мери за запослене у приватном сектору (који својим порезом финансирају јавни сектор). Уз то, неоправдано велика повећања зарада запослених у јавном сектору која трају већ неколико претходних година повећала су разлику у примањима јавног у односу на приватни сектор на преко 20% и ова разлика ће се током 2020. додатно повећати. Оцењујемо да за сада нема потребе за смањењем зарада у јавном сектору, међутим, било какво њихово повећање у 2021. било би фискално и економски неодговорно. Замрзавање зарада у 2021. морало би да важи за запослене који плате добијају непосредно из буџета, али и за оне који раде у јавним предузећима. Непримерено би, на пример, било да запослени у ЕПС-у (који годинама неуспешно послује) добију ново повећање зарада у 2021, а просечна нето примања су им око 100.000 динара, тј. 80% су већа од просека у приватном сектору. Нарочито би било лоше да се део евентуалног повећања цена електричне енергије (које се у последње време

наговештава у јавности) искористи за повећање зарада запослених, као што се већ дешавало у прошлости. Наша анализа из 2019. показала је да су превелики раходи за запослене један од највећих проблема овог предузећа, па би било бесмислено да се решавање једног проблема (нерентабилна цена) искористи за продубљивање другог (превелики трошкови запослених).

Оценили смо да би умерено повећање пензија могло да се настави у 2021. с тим што би то морало да се уреди у постојећим системским оквирима надоградњом „швајцарске“ формуле – а никако ad hoc одлуком Владе. Једна од важних тековина европских пензијских система јесте да се пензије повећавају на основу објективних економских параметара, а не дискреционих одлука Владе. Тај принцип био је напуштен у Србији у претходним годинама да би се уз велике тешкоће поново успоставио тек 2019. усвајањем „швајцарске формуле“. Текућа привредна криза, међутим, отвара питање одрживог нивоа исплате пензија у 2021. години. У годинама уобичајеног привредног раста „швајцарска формула“ даје економски добар резултат. Али у време кризе ова формула је претерано једноставна да би била довољно добар алат којим би се одредио одговарајући проценат повећања пензија. Овај проблем, међутим, може да се системски реши релативно лако. Мања модификација „швајцарске формуле“ обезбедила би да раст пензија у кризним временима буде нешто спорији, а да у периодима високог раста привреде буде бржи. Управо овакву верзију „швајцарске“ формуле Фискални савет је и предлагао 2019. године. У конкретном случају то би значило да повећање пензије у 2021. буде дефинисано као 75% раста цена и 25% раста просечне зараде – па би раст пензија у 2021. могао да буде око 3%. Оно што је свакако најважније јесте то да ово питање остане у системским, објективним и предвидивим оквирима, а не да буде предмет ad hoc одлуке Владе приликом израде буџета.

Фискални савет је остао при ставу да је у 2021. потребно додатно повећати улагања државе у инфраструктуру, а средства за то могу се обезбедити смањењем превеликих улагања у безбедносни сектор. Појачана изградња инфраструктуре у 2021. години (уколико то епидемиолошка ситуација дозволи) вишеструко је важна. Пре свега, за таквим улагањима постоји огромна потреба јер је стање јавне инфраструктуре у Србији услед дугогодишњег недовољног улагања веома лоше у поређењу с другим европским земљама. Такође, ово је и најбољи вид јавне потрошње за привредни опоравак. Требало би посебно имати у виду то да ће ова криза снажно умањити страна директна улагања у Србију, која су у претходним годинама била важан покретач привредног раста. Повећано улагање државе у инфраструктуру би у кратком року надоместило део губитка ових инвестиција. Препоручујемо зато да се улагања у инфраструктуру у 2021. повећају за око 0,5 п.п. БДП-а у односу на 2020. годину. Оволико повећање не би угрозило фискални дефицит у 2021. јер се највећи део средстава може обезбедити смањењем прекомерних улагања у безбедносни сектор (војску и полицију). Та улагања су већ неколико година изузетно велика (остала су таква и током 2020. године), а немају готово никакав позитиван утицај на привредни раст. Конкретније, у претходне три године држава је за опремање војске и полиције издвајала скоро три пута више средстава него друге земље ЦИЕ – и сада би требало променити приоритете. Највеће повећање инвестиција потребно је у областима здравства, просвете, заштите животне средине и комуналне инфраструктуре које су деценијама уназад биле запостављене и где је стање веома лоше. Пројекти попут изградње спортских објеката сигурно сада не спадају у приоритете.

Недовољна и неуравнотежена инвестициона потрошња државе најбоље се виде у лошој опремљености здравства – и то би напосредно требало исправити. Фискални савет годинама указује на то да су јавне инвестиције у здравство недовољне – баш као и у просвету, заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру. Међутим, ове теме по правилу постају важне држави тек након што грађани буду непосредно угрожени (нпр. поплаве, изливање отпадних вода и друго). У здравство није довољно улагано деценијама због чега су објективни показатељи који мере опремљеност и квалитет услуга здравственог система Србије лоши. Посматрано на 100.000 становника, државно здравство у Србији има упола мање ЦТ скенера, Гама камера и јединица за радио терапију и чак 3-4 пута мање ПЕТ скенера, магнетних резонанци и јединица за ангиографију него што је то случај у земљама ЦИЕ. Уз то, Србији недостаје медицинско особље и то посебно лекари специјалисти и хирурзи. Ресурси здравственог система све више су у несразмери са растућом тражњом за здравственим услугама, што се огледа у све дужим листама чекања за поједине прегледе. Само у Београду је у периоду 2016-2018. на неки од прегледа, на годишњем нивоу чекало око 30.000 људи што је пораст за 30% у односу на 2007. годину. Држава већ дуже од деценију не успева да обнови највеће клиничке центре, иако су средства за то обезбеђена још 2006. године. За сада је завршена само реконструкција КЦ Ниш, реконструкција и доградња КЦ Србије и КЦ Војводине је у току, а радови на реконструкцији клиничког центара у Крагујевцу још увек нису отпочели. Имајући у виду вредност пројекта (око 400 млн евра) као и њихов значај за унапређење квалитета терцијарне здравствене заштите, толико немаран однос државе према овом пројекту нема оправдања. Узимајући све наведено у обзир, сматрамо да би због огромног заостатка Србије државне инвестиције у здравство у наредних неколико година требало да буду знатно веће него у другим земљама ЦИЕ – као што су у претходним годинама биле инвестиције у безбедносни сектор.

8.4. Оцена фискалног оквира за 2021. годину

Влада је крајем новембра, након другог ребаланса за 2020. годину, усвојила и Закон о буџету за 2021. годину, Оцену овог акта Фискални савет изнео је у посебном извештају.¹⁰

Предлогом буџета за 2021. предвиђен је дефицит Републике од 178,5 млрд динара (3% БДП-а) и незнатно већи дефицит на нивоу опште државе од око 180,3 млрд динара. Овај план, међутим, почива на оптимистичној претпоставци да ће раст БДП-а у 2021. бити високих 6% која лако може да се не оствари. У случају нижег привредног раста јавни приходи се не би реализовали по плану, па би дефицит могао бити осетно већи од 3% БДП-а (близак 4% БДП-а) а учешће јавног дуга у БДП-у уместо да се закочи наставило би да расте (преко 60% БДП-а). Уколико се у 2021. наставе и неповољне епидемиолошке околности, можда ће бити неопходан и нови (свакако мањи) пакет помоћи привреди који би додатно оптеретио јавне финансије. Због толико много неизвесности оцењујемо да је буџет за 2021. требало опрезније да се планира, с дефицитом до 2% БДП-а како је Фискални савет и препоручивао. То се могло постићи пре свега замрзавањем зарада у јавном сектору (или њиховом минималном индексацијом), као и одлагањем или одустајањем од пројеката

¹⁰ „Оцена предлога Закона о буџету за 2021. годину“, 30. новембар 2020. године.

који у 2021. нису хитни (веома велики трошкови опремања безбедносног сектора, изградња аеродрома у Требињу, субвенције за електронске фискалне касе, субвенције такси превозницима, повећана издвајања за привлачење инвеститора и друго).

Убедљиво највећи део расхода државе законски је дефинисан и на динамику њихове исплате током године не може се утицати (пензије, плате запослених у општој држави, социјална помоћ и друго). Такође, постоје и расходи који су важни за здравље и квалитет живота становника, као и за привредни опоравак (опремање здравственог система, инвестиције у основну инфраструктуру и друго). Такве пројекте потребно је реализовати што ефикасније. Преостали део планираних расхода којим Влада дискреционо управља требало би да се веома чврсто контролише док год траје неизвесност. Већ на пролеће 2021. много више ће се знати о епидемиолошкој ситуацији, темпу привредног опоравка и приливу пореских прихода у буџет – што је основни разлог зашто смо Влади предлагали да сачека неколико месеци пре него што почне да троши буџетирана средства за пројекте који утичу на повећање дефицита, нису значајни за привредни раст и здравље становника и могу се лако одложити. Уколико се након неколико месеци покаже да је здравствена криза дуготрајнија него што је то било очекивано оправдано је одлагање неких од ових пројеката за (боље) наредне године како би се спречило превелико повећање дефицита и јавног дуга у 2021. години.

Поред поменутих пројеката, основу релативно високог дефицита у 2021. чине четири велике расходне компоненте буџета које се не могу одлагати, а које су током здравствене кризе повећане знатно изнад свог равнотежног нивоа. То су: 1) издаци за здравствену заштиту; 2) пензије; 3) зараде у јавном сектору и 4) субвенције и нето буџетске позајмице (у даљем тексту субвенције). Прва два чиниоца дефицита (повећани издаци за здравство и пензије) иако су знатно изнад одрживог нивоа начелно су у реду и не би требало да представљају трајан извор нестабилности јавних финансија. Међутим, преостала два главна чиниоца дефицита из 2021. године (високе субвенције и плате у јавном сектору) много су опасније и представљају озбиљан структурни проблем јавних финансија. Да би се он отклонио потребно је да плате у јавном сектору дужи низ година расту спорије од привредног раста (и од плата у приватном сектору), а да се најважнија јавна и државна предузећа напоскон темељно реструктурирају. Искуство из претходних година показује да ће то бити велики изазов.

Лоша пракса недовољно транспарентног приказивања јавних расхода која је била веома изражена у два ребаланса буџета из 2020. наставља се и с Предлогом закона о буџету за 2021. годину. У предложеном буџету идентификовали смо око 800 млн евра трошкова за које не постоји ниједан конкретан акт на основу ког би могло макар посредно да се процени шта конкретно стоји иза њих. По нетранспарентности нарочито се истиче Канцеларија за управљање јавним улагањима која у 2021. располаже буџетом од чак 21,2 млрд динара. Та средства приказана су у оквиру два програма генеричких назива: „Координација послова обнове и изградње објеката јавне намене“ и „Реализација и управљање пројектима ревитализације истраживања и развоја у јавном сектору у Републици Србији“ - без било каквих додатних објашњења. Иако би требало да је реч о начелно оправданим улагањима (реконструкције основних и средњих школа, домовна здравља и појединих

болница, домова за старе, установе социјалне заштите и друго), неопходно је да се прикаже комплетна листа пројеката чије се спровођење планира током године, а затим и јасни критеријуми по којим су изабрани управо ти приоритети. На тај начин могло би да се види да ли се буџетска средства улажу тамо где су објективно најпотребнија или се усмеравају на основу дискреционих и ад-хок одлука. Такође, уколико би се у буџету видео детаљан план инвестиција које се реализују преко Канцеларије, на крају године би се могло проверити у којој мери је тај план остварен, тј. да ли је изграђено све што је било планирано. Уз Канцеларију за управљање јавним улагањима потпуно нетранспарентни су и расходи за оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима, субвенције за авио саобраћај, дотације за јавна путарска предузећа и улагања Министарства одбране.

8.4.1. Контрола расхода за плате у јавном сектору и пензије

Највећи буџетски расходи – плате у јавном сектору и пензије – током процеса фискалне консолидације трајно су умањени и сведени на одрживе нивое. Издвајања опште државе за зараде на крају 2019. износила су 9,5% БДП-а, за пензије 10,3% БДП-а – што су нивои с којима се ушло у 2020. годину и који се могу сматрати дугорочно одрживом границом за земљу као што је Србија. Колико је спуштање на ове нивое значајан резултат најбоље илуструје податак да је Србија 2012. године, непосредно пре увођења мера штедње, била међу негативним рекордерима по висини ових трошкова – издвајавши за плате у јавном сектору чак 11,6% БДП-а и 12,4% БДП за пензије.

Фискални савет је још приликом усвајања буџета за 2020. указивао на то да ће у тој години (последично и периоду који следи) највећи изазов бити „закључавање“ ових трошкова у границама већ достигнутих, прихватљивих нивоа. Овај ризик односио се превасходно на издвајања за запослене, будући да услед одлагања реформе платних разреда ови трошкови, за разлику од пензија, не прате законом утврђено сидро, већ се стихијски увећавају из године у годину без јасних економских критеријума. Конкретно, пензијски систем трајно је уређен враћањем „швајцарске формуле“ што значи да се пензије увећавају по унапред познатој стопи која представља збир 50% инфлације и 50% раста просечне зараде у Републици Србији. Такав механизам, с друге стране, не постоји када је реч о расходима за зараде, услед чега Влада арбитрарно одређује секторске повишице – што је била континуирана пракса још од 2016, па није отклоњен ризик да се исто може поновити и током 2020. године уколико дође до поновног одлагања реформе система зарада. Додатни проблем код управљања расходима за зараде представљала је чињеница да се у 2020. годину ушло са забраном запошљавања која је, подсећамо, била уведена 2013. године као привремена мере (с ограниченим трајањем до краја 2015).

Након избијања пандемије сви реформски циљеви, укључујући и оне који се тичу ступања на снагу новог система платних разреда, одложени су за (најмање) годину дана. Тај простор Влада је, сматрамо неоправдано, искористила да додатно увећа зараде у јавном сектору – прво само медицинском особљу у 2020, потом и другим деловима система у 2021. години. Када је реч о пензијама, оне јесу исплаћиване у складу са „швајцарском формулом“ али је Влада поново прибегла нерационалној пракси исплате

новчане помоћи свим пензионерима (и то у два наврата – у мају по 4.000 динара, у децембру по 5.000 динара).

8.4.1.1. Расходи за плате у државном сектору

Једна од најлошијих политика с којима се ушло у 2020. годину односио се на прекомерно повећање плата и уопште неодговарајуће управљање системом зарада и запослености у општој држави. Повећање плата које је у просеку износило чак 9,5% било је превисоко и економски неутемељено. Њиме се нарушава један од основних принципа одговорне фискалне политике – да се плате у јавном сектору не повећавају брже од привредног раста. Даље, повећање је спроведено паушално по различитим секторима, без објективне и проверљиве анализе на којим пословима је потребно веће, а на којим мање увећање зараде. Оваква паушална повећања удаљавају Србију од увођења уређеног система јединствених платних разреда за читаву општу државу, што се годинама најављивало па одлагало. Уз све то, у 2020. је и даље на снази била штетна забрана запошљавања иако је ранијим средњорочним плановима предвиђено да се већ од почетка 2020. пређе на флексибилнији модел запошљавања у јавном сектору.

Додатно погоршање трендова у домену расхода за запослене догодило се након избијања пандемије, о чему смо детаљније писали у извештају из новембра.¹¹ Влада је донела одлуку о трајном увећању плата у здравству, потом и о додели једнократних бонуса овим радницима. Укупни трошкови зарада премашили су изворни план за 2020. годину за чак 24 млрд динара (4,3%), што је највећим делом остварено у здравству – трајно увећање плата од 10% медицинским радницима, пријем неколико хиљада радника у радни однос, једнократни бонуси крајем године. Пробијање је остварено чак и у односу на ревидирани план из новембарског ребаланса (за око 3 млрд динара), који је прављен непуна два месеца након краја календарске године. С једне стране, повећање примања здравствених радника¹², праћено пријемом нових радника у секторима који су директно ангажовани на сузбијању пандемије јесте оправдано. С друге стране, ова политика има своју цену која није мала: фонд плата опште државе у 2020. достигао је износ од чак 10,6% БДП-а, чиме је пробијен дугорочно одржив ниво од 9,5% БДП-а остварен на крају 2019. године. Будући да су расходи за зараде, као што смо више пута истицали, једно од најбитнијих фискалних сидра, кориговање ове неравнотеже мора да буде један од примарних задатака Владе у периоду који следи. Наша препорука, пре свега за буџет 2021. била је да се по сваку цену избегну нова неодржива повећања зарада у јавном сектору и да номинално увећање буде осетно спорије од раста

¹¹ „Оцена Предлога ребаланса буџета за 2020. годину и препоруке за фискалну политику у 2021. години“, 9. новембар 2020. године.

¹² Економски најсмисленије решење, заправо, било би да су плате медицинским радницима једнократно увећаване све док траје пандемија, а да им се трајна повећања (у зависности од позиције и сложености посла) доделе кроз јединствени систем платних разреда. Ова реформа, међутим, осетно касни, па је у моменту избијања пандемије Влада прибегла оперативном најлакше спроводљивом решењу – трајном повећању свима у истом проценту. Слично је и са системом запошљавања – да је држава раније спровела дуго најављивану функционалну анализу, још пре пандемије би могла у довољној мери кадровски да оснажи секторе који су у дефициту стручног кадра. У таквим околностима би потреба за додатним ангажовањем људи у периоду кризе извесно била мања него што је то тренутно случај, јер би буџетски корисници далеко спремније дочекали пандемију.

номиналног БДП-а – дакле, највише у складу са инфлацијом од 2%. Неколико је аргумената којима смо поткрепљивали тај став:

- Зараде у државном сектору већ три године заредом расту изнад оправданог нивоа, осетно брже него привредна активност. Подсећамо, у 2018. зараде у државном сектору порасле су за око 9% у просеку, док је номинални раст БДП-а износио 6,6%. Исти сценарио догодио се у 2019. години, пошто су зараде у државном сектору у просеку увећане за 9%, а БДП порастао за 6,8%; Ова пракса поновљена је и у буџету за 2020. годину, пошто је просечна зарада у државном сектору увећана за 9,5% иако је процењено да ће БДП-порастаи за 6%.
- Јавни сектор је кризу дочекао са осетно већим зарадама у поређењу с приватним сектором (за преко 20%, податак из фебруара 2020), што је одступање које би током кризе расло чак и ако буџетске зараде остану замрзнуте.
- Током кризе радници у јавном сектору били су економски добро заштићени, па њихове зараде и радна места нису довођени у питање – што није било у истој мери за приватни сектор (који практично порезима финансира јавни сектор). Забележен је, наиме, пад неформалне запослености од 7,6% (35.000 људи) у другом у односу на прво тромесечје 2020. и то се практично у потпуности дешавало у приватном сектору.
- Стварни расходи за запослене у државном сектору заправо су већи него што се приказује у месечној статистици јавних финансија из најмање два разлога: расходи за зараде појединих индиректних корисника (високо образовање, здравствене установе) нису укључени у укупан фонд плата, док се зараде научних радника – иако се формално ради о платама – исплаћују са позиције робе и услуга. Према нашим прелиминарним рачуницама укупна државна издвајања по ова два основа потцењена су за скоро 1% БДП-а, тако да права мера фонда плата опште државе у 2020. није 10,6% БДП-а већ око 11,6% БДП-а.

Систем зарада и запослености у јавном сектору је неууређен, а Фискална стратегија није дала готово никакве елементе за трајно уређење овог система. Просечна плата у општој држави је превелика, око 20% је већа него у приватном сектору што се не може оправдати само бољом образовном структуром запослених у јавном сектору. При том, и поред релативно велике просечне зараде, нису сви запослени једнако привилеговани. Анализе релативних односа плата у јавном сектору, на пример, показују да су много издашније плате у МУП-у него у здравству (ова разлика је смањена ванредним повећањем зарада у здравству током 2020, али би ови односи морали системски и транспарентно да се уреде). Такође и распон од најниже до највише зараде у јавном сектору је релативно узак. То значи да су највише привилеговани запослени средњег образовног профила, док најквалитетнији и најпотребнији кадрови напуштају јавни сектор. Ово је велики проблем јер је јавном сектору и пре пандемије недостајао велики број људи на неким кључним позицијама (нпр. у здравству преко 5.000 људи, Пореској и Царинској управи преко 2.500 људи у збиру, инспекцијским службама између до 1.500 људи, службама за управљање ЕУ фондовима преко 500 људи). Фискална стратегија, најважнији документ Владе за вођење средњорочне фискалне политике, не

бави се довољно детаљно овим важним питањима. Забрана запошљавања јесте ублажена (дозвољен је пријем у радни однос до 70% оних који су службу напустили у претходној години без сагласности Комисије), али то неће спречити наставак одлива кадра из државног сектора. У најбољем случају, могло би се у складу с постојећим плановима очекивати очување затеченог броја запослених, што само по себи не би био добар исход будући да ће важни делови јавног сектора које смо поменули наставити да послују с мањком радне снаге.

Увођење јединственог система платних разреда одлаже се за 2022. годину (без гаранција да ће сви запослени бити обухваћени овим системом). Додатни проблем видимо у томе што су стратешки и буџетски документи остали недоречени у погледу кључних параметара ове реформе. Остаје, наиме, поново непознато колико ће износити јединствена основица за обрачун зарада, када ће бити завршена матрица коефицијената за вредновање радних места, да ли ће неки делови јавног сектора остати изван једнообразне регулативе и сл. Уз све то, за поједине сегменте још увек нису ни предложени секторски закони (нпр. за носиоце јавних функција) па остаје непознато колики ће бити ефективни распон између минималне и максималне зараде у државном сектору. За друге се, пак, мимо заједничке регулативе усвајају секторски прописи који одударују од принципа дефинисаних у кровном закону (Уредба о платама полицијских службеника предвиђа различите вредности коефицијената као и распон). Поменимо и то да се према наводима из Фискалне стратегије за 2021-2023 увођење централног регистра запослених планира до 2023. године. Подсећамо да је још у Фискалној стратегији за 2015. истицано да је процес увођења централног регистра запослених „при крају“, што и нове планове који су поменути без залажења у детаље не чини кредибилним.

8.4.1.2. Расходи за пензије

Крајем 2019. године Скупштина је на предлог Владе усвојила измене постојећег закона о пензијском и инвалидском осигурању, чиме је дефинисано поновно увођење „швајцарске формуле“ за увећање пензија, што је у складу с препорукама Фискалног савета. Пензије се, у складу с овом одредбом, увећавају по стопи која представља збир 50% инфлације, 50% раста просечне зараде у Републици Србији. Враћање „швајцарске формуле“ похвално је јер омогућава предвидљивост у кретању укупних расхода за пензије у границама које наш буџет може да поднесе (раст пензија од 5-5,5% годишње). Маса пензија је у 2020. години износила 10,7% БДП-а, и на међугодишњем нивоу је порасла чак и нешто мање (номинални пораст за 4,3% у односу на 2019), а разлог је то што је настављен тренд смањења укупног броја корисника пензија.

Влада, међутим, није прекинула праксу доделе новчане помоћи пензионерима. У 2020. години то се догодило у два наврата (прво у априлу по 4.000 динара свим пензионерима, потом у децембру још по 5.000 динара), што је буџету донело додатне и непланиране трошкове од преко 15 млрд динара. Према нашим оценама овај вид дотирања представља скупу и лошу меру социјалне политике. Првенствено због тога што социјални положај грађана није могуће, нити би требало, утврђивати на основу њиховог статуса. Процењује се, наиме, да око 100.000 старих људи у Србији нема никакву пензијску накнаду и они спадају у групу социјално најугроженијих становника Србије – а управо ова група грађана не квалификује се за предвиђену новчану дотацију. С друге стране, постоје и пензионери са таквим материјалним статусом да им оваква

помоћ није неопходна. Лоша пракса популистичког вођења социјалне политике преко исплате пензија у Србији траје дужи низ година (нпр. ранија исплата тринаесте пензије за одређену групу пензионера) и од ње би напослетку требало одустати. Фискални савет практично од свог оснивања 2011. године указује на то да је намена социјалне помоћи да се ограничена буџетска средства исплаћују материјално најугроженијим грађанима, а да се висина пензија одређује на основу јасних и објективних економских параметара (године радног стажа, висина уплаћених доприноса, очекивана дужина примања пензије).

8.4.2. Политика субвенција

Укупни расходи за субвенције (укључујући и нето буџетске позајмице) који се планирају у 2021. неуобичајено су велики – око 0,8% БДП-а изнад њиховог дугорочно одрживог нивоа. Додатни проблем са субвенцијама је то што у предложеном буџету није објашњена конкретна намена великог дела тих средстава. По свему судећи државна помоћ ЕР Србији један је од важних разлога за ванредно повећање субвенција у 2021. години. Детаљнија анализа показује да је здравствена криза била само окидач за исплату те помоћи, а да је главни део онога што се сада покрива из буџета заправо настао услед вишегодишњег неуспешног пословања овог предузећа. Чак и када се заврши исплата планиране помоћи за ЕР Србију тешко је очекивати да ће се трајно смањити укупни државни издаци за субвенције. Наиме скоро сваке године појављују се нека јавна и државна предузећа којима је потребна помоћ из буџета због нагомиланих дугова и обавеза услед неуспешног пословања. Тај трошак у времену кризе обично буде нешто израженији, али се појављује и у добрим временима. Током 2021. трошак је направило предузеће ЕР Србија, у 2020. то су били ЕР Србија и ЕПС, пре тога Србијагас, Петрохемија и др, а субвенције за консолидацију пословања ПЕУ Ресавице већ су постале традиционална ставка буџета која се понавља сваке године, а проблем се не решава. Лоше пословање јавних и државних предузећа један је од највећих структурних проблема јавних финансија Србије о ком Фискални савет годинама уназад пише и даје конкретне препоруке Влади – али нема кредибилних наговештаја да ће се напослетку кренути у његово решавање (Фискални савет је прву детаљну и свеобухватну студију о предузећима у државном власништву израдио још у 2014, а затим смо наставили да припремамо додатне анализе овог великог проблема; последња је објављена детаљна студија о ЕПС-у у 2019. године).

8.4.3. Политика јавних инвестиција

Буџетом за 2021. предвиђени су рекордно високи капитални расходи Републике од 274 млрд динара, а на нивоу консолидоване државе (укључујући и локалне самоуправе, ЈП Путеви Србије, фондове обавезног социјалног осигурања), планирају се укупне инвестиције од око 330 млрд динара (око 5,5% БДП-а). Премда један део ових инвестиција јесте последица већ поменутог веома снажног али у основи привременог повећања улагања у здравство – важно је истаћи и то да улагања државе у путну и железничку инфраструктуру нису била умањена ни током кризне 2020, а остаће веома висока и у 2021. години. То значи да је у овој кризи избегнута једна од већих грешака економске политике Србије након завршетка светске економске кризе из 2008, кад су јавне инвестиције смањене, уместо да се повећају. Повећање расхода за јавне

инвестиције нарочито је важно у кризном периоду јер је то најбоља мера фискалне политике за подстицај привредног опоравка, а за већим улагањима у инфраструктуру у Србији постоји и велика потреба будући да је стање основне инфраструктуре веома лоше.

За 2021. не планира се значајно повећање капиталних расхода у заштите животне средине – иако је то вероватно и највише запостављен сегмент јавне инфраструктуре који озбиљно угрожава здравље становника. Надлежна министарства (Министарство за заштиту животне средине и Министарство грађевинарства) укупно планирају свега око 25 милиона евра инвестиција које се односе на унапређење комуналне инфраструктуре и заштиту животне средине. Анализе Фискалног савета, међутим, показују да би Србија требало за ове намене да уложи бар четири пута више средстава од тога. Није искључено да ће Канцеларија за управљање јавним улагањима током 2021. у оквиру својих (недефинисаних) расхода почети да спроводи и инвестиције у заштиту животне средине. За то постоји обезбеђено финансирање, тј. одобрени кредит Банке за развој Савета Европе од 500 млн евра за Пројекат унапређења инфраструктуре за заштиту животне средине – који се поново појавио у Члану 3. предложеног Закона о буџету за 2021. годину. Међутим, тај одобрени кредит појављивао се и у буџетима за претходне године, па ниједан евро одобреног кредита није до сада повучен нити је неки пројекат по овом основу почео да се реализује. Због тога је мало вероватно да ће у 2021. доћи до потребног снажног помака у односу Владе према заштити од еколошког загађења. Оваква ситуација са дугогодишњим недовољним улагањима у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру донекле подсећа на дугогодишња недовољна улагања у здравство која су снажно повећана тек са избијањем здравствене кризе у 2020. години. Имајући то искуство у виду, не би било добро понављати исту грешку и чекати неку еколошку кризу да би буџетска средства напоскон почела да се улажу и у смањење еколошког загађења земље.

8.5. Оцена средњорочног макроекономског и фискалног оквира за период 2021-2023

Влада је у децембру израдила Фискалну стратегију за предстојећи трогодишњи период (2021-2023) и Фискални савет је овом важном стратешком документу посветио посебан извештај.¹³

Оценили смо да Фискална стратегија предвиђа добре циљеве фискалне политике у средњем року, али да они нису довољно кредибилно планирани. Планирано је да се фискални дефицит смањи за три године на 1% БДП-а уз смањење јавног дуга на 56% БДП-а. Стратегијом се планира и велико побољшање структуре буџета тако што би се снажно смањило учешће државних субвенција и плата у јавном сектору у буџетским расходима, а повећало учешће јавних инвестиција. Конкретније, Стратегија каже да ће субвенције у 2023. да се номинално смање за око 20% у односу на 2021, а да ће плате у јавном сектору у наредне три године да расту мање од 5% годишње. По пројекцијама из Стратегије буџет не би оскудевао ни у пореским приходима пошто је прогнозирано да ће привредни раст у 2021. да износи 6%, а у 2022. и 2023. години 4%. Раст БДП-а покретале би инвестиције приватног сектора за које се очекује да ће у наредне три године реално да расту преко 10% годишње.

¹³ „Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину“, 28. децембар 2020. године.

Главно питање, међутим, је да ли ће планирана макроекономска и фискална кретања (која су готово идеална) заиста и да се остваре. Стратегија не дефинише довољно добро конкретне политике којим би се то обезбедило: 1) нису јасно представљене кључне мере Владе које би довеле до очекиваног снажног раста приватних инвестиција од 10% годишње и последично релативно високог раста БДП-а; 2) не зна се како ће се у пракси ограничити раст плата у јавном сектору у средњем року кад држава такву политику не спроводи ни током кризе и 3) није приказан довољно чврст план темељног реструктурирања најважнијих државних и јавних предузећа које је неопходно за пројектовано смањење субвенција.

Прогноза привредног раста у Стратегији је превише оптимистична, нарочито у кратком року. Услед непредвидивог трајања и ефекта здравствене кризе, али и непознате брзине којом ће се глобална економија опорављати кад се епидемија стави под контролу – тренутно су сва предвиђања привредног раста у наредним годинама непоуздана (а нарочито за 2021. годину). Због тога је Фискални савет препоручивао Влади да буде веома опрезна у прогнози овог макроекономског индикатора – јер је много лакше прилагодити буџет на боља привредна кретања од очекиваних него обрнуто. Влада је, међутим, прогнозирано да ће привредни раст у 2021. да буде релативно високих 6%, а затим 4% у 2022. и 2023. години. У складу с овом прогнозом онда су пројектовани јавни приходи и јавни расходи у 2021. и планирана је средњорочна фискална политика. Иако се ниједан исход тренутно не може искључити, па ни раст БДП-а предвиђен Стратегијом – оценили смо да би у времену повећане неизвесности Влада требало да има нешто опрезнији приступ у прогнозама. Нарочито је упитан раст БДП-а од 6% у 2021. који је изнад очекивања свих кредибилних међународних институција. Пројекција привредног раста од 4% у 2022. и 2023. нешто је мањи проблем јер се не разликује толико од средњорочног тренда раста БДП-а Србије из периода пре здравствене кризе (просечан раст БДП-а од 2017. до 2019. био је око 3,5%).

Услед велике нестабилности макроекономских индикатора, пројекције БДП-а из Стратегије имале су и неке неуобичајене пропусте. Детаљније анализе показују да прогноза раста БДП-а из Стратегије садрже неке неодговарајуће претпоставке и неконзистентности. Први проблем је већ сама полазна основа за израду пројекција, тј. БДП за 2020. годину. Процењени БДП у 2020. од скоро 47 млрд евра – већи је бар 500 милиона евра од стварно могућег. То значи да су и сви фискални индикатори који се рачунају као проценат БДП-а – јавни дуг, пензије и плате у јавном сектору и друго – у Стратегији приказани економски нешто боље него у стварности. Разлог за ову грешку је то што се за процену користи лош дефлатор БДП-а на шта је Фискални савет већ упозоравао. Следећи проблем је то што структура привредног раста у 2021. није конзистентно планирана. Мало је вероватно да ће планирани реални раст личне потрошње у 2021. од 5,4% и укупних инвестиција од 13,3% довести до погоршања нето извоза од само 0,8% БДП-а. Кад год се сличан раст домаће тражње дешавао у прошлости то је увек било праћено много већим погоршањем спољнотрговинске размене. На крају, упитан је раст инвестиција од 13,3% у 2021, као и њихов даљи раст од око 10% у 2022. и 2023. години.

Планирани двоцифрен раст инвестиција приватног сектора морао би се подржати одговарајућим економским политикама да би био кредибилнији.

Стратегија предвиђа да раст БДП-а у 2021. и наредним годинама почива првенствено на високом расту инвестиција. У оквиру укупних инвестиција једини њихов део који ће готово извесно имати висок раст су буџетске инвестиције. Стратегијом је планиран њихов реални раст од око 13% у 2021. и од око 6% и наредне две године. Јавне инвестиције су под непосредном контролом Владе, њихов висок раст економски је оправдан, а за то постоји довољно започетих и планираних пројеката, тако да ту ништа није спорно. Међутим, јавне инвестиције чине свега око 25% укупних инвестиција, а прогноза из Стратегије подразумева да ће и све друге инвестиције (јавна и државна предузећа, СДИ, домаћи приватни сектор) у 2021. и наредним годинама такође имати веома висок раст – чак и нешто бржи од буџетских инвестиција. То је тешко могуће без заокрета у економским политикама које Стратегија није јасно дефинисала. У јавним и државним предузећима висок раст инвестиција тренутно је немогућ јер су она оптерећена бројним проблемима у пословању. Да би се то десило потребне су њихове темељне реформе које Стратегија не дефинише на прави начин, а чак и уз такве реформе тешко је да ће се снажно повећање инвестиција релативно брзо реализовати. Снажан раст страних директних инвестиција (СДИ) можда је могућ у средњем року, али је у 2021. мало вероватан. У годинама неизвесности по правилу се мало инвестира, а СДИ су тренутно на опадајућем тренду (у 2020. ће имати пад од око 20%). На крају, инвестиције домаћег приватног сектора никад нису биле велике и мало је вероватно да ће нешто да се промени у наредним годинама без промене државних политика. Да би домаћа предузећа почела више да инвестирају држава мора да уреди амбијент за то – пре свега да унапреди ниво владавине права и смањи корупцију. Стање у овим областима у Србији се по оценама релевантних међународних институција погоршава, а тај проблем (иако кључан за привредни раст) ниједном речју се не помиње у Стратегији.

Планирано је *ограничавање раста зарада у јавном сектору* у средњем року, али искуство из претходних година показује да је мало вероватно да ће то и да се спроведе. Важна полуга за планирано умањење фискалног дефицита у 2022. и 2023. је спорији раст плата запослених у јавном сектору од раста БДП-а. Стратегија предвиђа да ће плате у ове две године номинално да расту испод 5% годишње. То значи да ће реални раст плата у јавном сектору (коригован за инфлацију) у 2022. и 2023. износити између 2 и 3%, док је планирано да реални раст БДП-а у том периоду буде 4%. Тако предвиђено, релативно ниско повећање зарада у јавном сектору економски јесте оправдано – и с те стране Стратегији се нема шта замерити. Проблем је, међутим, то што су се готово идентични планови понављали у свакој Стратегији у претходних пет година – и ниједном се нису остварили. Пракса из претходних пет година управо је била таква да се плате у јавном сектору прво претерано повећају, а онда се Фискалном стратегијом предвиди да ће се ти расходи накнадно довести у ред у средњем року (што се на крају никад не деси). Таква пракса сад се понавља, само што је проблем нешто већи него обично. Наиме, издвајања за плате у јавном сектору тренутно су нарочито велика јер су плате повећане за чак 10% у кризној 2020. у којој ће се остварити пад БДП-а од око 1%. Влада, међутим, уместо да овај проблем решава буџетом за 2021, његово решавање помера за средњи рок што није кредибилно. И овај пример поново показује да је за фискалну стабилност земље важно да се индексација зарада у јавном сектору повеже са објективним економским параметрима (као што је повезан раст пензија), а не да о томе Влада сваке године дискреционо одлучује. Реформа

система зарада и запослености у јавном сектору која би укључивала и годишњу индексаију плата на основу објективних економских параметара, међутим, одлаже се још од 2015. године.

Планирано *снажно умањење субвенција у средњем року* представља добар смер фискалне политике, али мало је вероватно да ће се реализовати у предвиђеном обиму. Држава је за субвенције и нето буџетске позајмице издвајала у просеку око 3% БДП-а у периоду од 2015. до 2019. што је преко два пута више од издвајања која за ове намене имају друге земље ЦИЕ. Трошкови субвенција у Србији су онда нагло (и привремено) повећани у 2020. на 5,2% БДП-а због спровођења антикризних мера, да би буџет за 2021. предвидео њихово враћање на 2,7% БДП-а. Релативно велико учешће субвенција у буџету Србије у односу на друге земље ЦИЕ последица је тога што се из годину у годину јавља неко неуспешно јавно и државно предузеће ком је потребна помоћ државе. У 2021. планирано је да се буџетска средства дају Ер Србији, У 2020. то су били Ер Србија и ЕПС, раније Србијагас, Петрохемија, а редовни корисници државних субвенција су Железнице и Ресавица. У том контексту требало би размотрити веома амбициозне планове смањења субвенција из Стратегије. Стратегија, наиме предвиђа да ће се субвенције у средњем року смањити са 2,7% БДП-а из 2021. на 1,9% БДП-а у 2023. што би био њихов историјски минимум у Србији и ниво који је знатно ближи издвајањима која за ове намене имају упоредиве земље ЦИЕ. Главно питање, међутим, је колико су ови, економски добри планови заправо реалистични. Реформе јавних и државних предузећа јесу у Стратегији приказане нешто детаљније него обично, али наша анализа показује да списак планираних мера ни изблиза није довољан да би се остварило планирано смањење субвенција у средњем року.

Важан ризик за јавне финансије *представљају растући расходи за плаћање казни и пенала* – који у Стратегији није довољно добро препознат. У периоду од 2009. до данас Република Србија је на име казни и пенала исплатила преко 120 млрд динара, тј. преко 1 млрд евра. При том, ови расходи имају тенденцију релативно снажног повећања са годинама. Иако би овај проблем могао да донесе велике трошкове буџету у средњем року од више стотина милиона евра, Фискална стратегија га не адресира на прави начин. Заправо Стратегијом је планирано смањење издвајања за остале текуће расходе у средњем року (где спадају казне и пенали), што би се лако могло показати као претерано оптимистична прогноза. Наиме, тренутно се пред међународним судовима воде четири поступка инвеститора против Србије који би могли да резултирају казнама за државу од преко 400 млн евра. Уз то, Србија је међу земљама рекордерима по броју тужби који њени грађани имају пред Европским судом за људска права. Број ових тужби против Србије на 10.000 становника већи је скоро 6 пута у односу на европски просек. Због великих и растућих буџетских трошкова за казне и пенале требало би преиспитати процедуре и повећати одговорност чиновника приликом склапања уговора са приватним предузећима, истражити зашто толико грађана подноси тужбе против државе пред међународним судовима, али и преиспитати квалитет заступања државе у судским споровима.

Предвиђено *повећање издвајања за јавне инвестиције* у наредним годинама економски је оправдано и кредибилно. Фискалном стратегијом планирају се рекордно велика издвајања за јавне инвестиције у наредне три године. Предвиђено је да се јавне инвестиције прво у 2021. повећају на 5,5%

БДП-а (са 5,3% БДП-а из 2020. године), а затим да се постепено додатно повећавају до 5,7% БДП-а у 2023. години. Ово повећање нарочито је важно у периоду опоравка привреде од кризе, будући да су капитални расходи најбољи и најефикаснији начин да држава подстакне привредни раст. Последња истраживања ММФ-а сугеришу да је значај јавних инвестиција у садашњем времену неизвесности чак и нешто већи него у уобичајеним временима, те да би повећање јавних инвестиција од 1% БДП-а могло да има потенцијал да повећа раст БДП-а за чак 2,7 п.п. Наравно, утицај јавних инвестиција на привредни раст зависи и од избора инвестиционог пројекта, ефикасности његове реализације и других параметара. На пример, утицај на привредни раст набавке војне опреме из иностранства далеко је мањи у односу на утицај изградње пута – приликом ког се ангажује домаћа оператива, користе домаћи материјали и радна снага, а (након завршетка изградње) боља инфраструктура олакшава пословање привреде. Такође, и у оквиру појединачних инфраструктурних пројеката њихов добар избор и ефикасна реализација веома су важни за привредни раст. Србија је до сада највећи део средстава за инфраструктурне пројекте издвајала за неспорне приоритете (велики путни и железнички коридори и друго). Међутим, са завршавањем ових радова и уз планирано даље повећање јавних инвестиција све је важније да се унапреди систем селекције и реализације инвестиционих пројеката како би се он заснивао на методолошки утемељеним и транспарентним поступцима.

8.6. Остале анализе и извештаји

8.6.1. Оцена измена Закона о буџетском систему

Фискални савет је у новембру израдио Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему.¹⁴

Кључна новина предвиђена овим актом састоји се у формализацији планираног повећања зарада запослених код корисника буџетских средстава у 2021. години. Ову меру смо оценили као неоправдано велику у прелиминарном мишљењу на Нацрт Фискалне стратегије за 2021. годину. Економске и фискалне разлоге којима смо поткрепили наш став детаљно смо изнели у Оцени предлога Закона о буџету за 2021. годину, док смо у Мишљењу на измене Закона о буџетском систему скренули пажњу да предвиђено повећање није у складу с посебним фискалним правилом којим је горња граница ових буџетских расхода постављена на 7% БДП-а (плате по бруто-1 принципу). Посебно зато што је техничком изменом Закона о буџетског система важење овог фискалног правила продужено до даљњег.

Изменама Закона о буџетском систему, такође, предвиђено је одређено ублажавање ригорозне регулативе у области контроле запошљавања у јавном сектору. Фискални савет већ неколико година уназад указује на то да је релаксација политике запошљавања неопходна, јер постоји више сектора који се суочавају са очигледним мањком запослених (здравство, инспекцијске службе и друго). У том смислу, повећање стопе замене радника којима по било

¹⁴ „Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему“, 18. новембар 2020. године.

ком основу престаје радни однос на 70% (уместо досадашњег стопе замене 1:5) представља корак у добром смеру. Међутим, максималан број запослених код корисника буџетских средстава ограничен је одређеним буџетским средствима, што указује на то да ће предложене измене и у следећој години онемогућавати значајније попуњавање радних места у секторима државе у којима је то неопходно.

Фискални савет је изразио противљење предвиђеном одлагању увођења извештаја о пореским расходима у закон о буџету тек за 2024. годину и предлажемо њихово увођење од 2022. године, имајући у виду да је због овогодишње кризе било оправдано одлагање за годину дана. Наиме, извештај о пореским расходима већ је био део закона о буџету (иако у рудиментарној форми) још у 2011. и 2012. години, тако да не видимо разлог да се овај веома важан извор података у располагању средстава грађана не укључи већ у буџет за 2022. За почетак, било би довољно да то опет буде на базичном нивоу који би обухватао најочигледније облике пореских изузећа (нпр. повраћај ПДВ-а за први стан, повраћај ПДВ-а за опрему за бебе, олакшице пореза и доприноса за добровољну пензијску штедњу и добровољно здравствено осигурање, прописане олакшице код пореза на добит). Временом, оваква форма извештаја о пореским расходима би се унапређивала и проширивала на друге облике пореских привилегија и олакшица у систему пореза на доходак и пореза на додату вредност. Међутим, за кредибилитет читавог процеса сматрамо да је изузетно важно да се овај први корак направи већ у Закону о буџету за 2022. годину.

8.6.2. Оцена Закона о завршном рачуну за 2019. годину

Фискални савет је у складу са својим законским обавезама оценио Предлог Закона о завршном рачуну за 2019. годину,¹⁵ а мишљење је у складу с важећим роковима доставио надлежним институцијама.

Према Предлогу завршног рачуна буџета Републике за 2019. годину, Србија је претходну годину завршила са суфицитом у републичком буџету од 13,4 млрд динара, што је готово идентично претходно познатом резултату из редовних извештаја Министарства финансија (суфицит од 12,8 млрд динара). То је било и очекивано, јер подаци за поједине индиректне буџетске кориснике који нису укључени у месечно извештавање у приближно истој мери оптерећују и приходну и расходну страну буџета. Такође, остварени резултат био је за око 35 млрд динара бољи него што се иницијално планирало, а Фискални савет је већ извештавао о томе да је то највећим делом резултат боље наплате прихода републичког буџета. Конкретно, 1) повољнији макроекономски трендови него што се процењивало при изради буџета допринели су бољој наплати прихода од акциза, ПДВ-а и пореза на доходак; 2) приходи од пореза на добит су у старту нешто конзервативније планирани, па су наплаћени у већем износу него што се предвиђало; и 3) дошло је до ванредног повећања непореских прихода по различитим основама. Кад подвучемо црту, Фискални савет задржава основну оцену да су фискална кретања у 2019. била повољна, као и да су јавни приходи и расходи у претходној години били приближно уравнотежени у структурном смислу.

¹⁵ „Оцена Предлога Закона о завршном рачуну за 2019. годину“, децембар 2020. године.

Завршни рачун је најбоља прилика да Влада одговори на важна питања у вези са јавним финансијама која су, оправдано или неоправдано, остала неразјашњена приликом израде буџета и месечног извештавања о његовој реализацији. Фискални савет је завршне рачуне први пут детаљно анализирао у студији из децембра прошле године (за период 2002-2018), када смо и најавили да ће нам та студија послужити као трајна аналитичка подлога и извор за будуће анализе. Понављамо још једном да је добро што је Влада упркос ванредним околностима у 2020. приступила изради овог документа, јер би он требало да буде основа за свеобухватно сагледавање буџетске потрошње након окончања фискалне године, тј. када се прикупе сви подаци директних и индиректних буџетских корисника. Међутим, проблематично је то што у завршном рачуну за 2019. многе важне расходне и приходне категорије, како из угла јавних политика тако и билансно, нису довољно објашњене. Другим речима, информације којима нисмо располагали у време прављења буџетских планова за 2019. и анализирања месечних извештаја о извршењу буџета нису приказане ни у актуелном предлогу завршног рачуна. У основи, реч је о пропустима на које смо већ указали анализирајући завршне рачуне буџета Републике за претходне године. Стога у наставку таксативно указујемо на суштински најзначајније мањкавости овог документа које је потребно отклонити како би у потпуности испунио своју сврху у буџетском процесу Републике Србије:

- *Није разјашњено по ком основу је држава плаћала казне, пенале и друге накнаде иако је тај износ наставио да расте.* У Завршном рачуну за 2019. дата је само укупна сума ових трошкова, нема детаљнијих података о плаћањима на име ових накнада, па остаје непознато коме је држава у 2019. години, по ком основу и у ком појединачном износу плаћала казне и пенале. То је спорно будући да се ради о непродуктивном расходу који из године у годину континуирано расте – у 2019. премашио 22 млрд динара (око 190 млн евра) и више је него двоструко већи у поређењу са 2015. годином када је износио непуних 10 млрд, што је скок који несумњиво заслужује ближе објашњење.
- *Корисници субвенција за привлачење инвестиција остају непознати.* Информација о томе која предузећа и у ком износу добијају ове подстицаје не може се наћи у Закону о буџету за 2019. годину, нема је у ребалансу из октобра, а сада видимо да не постоји ни у предложеном завршном рачуну за 2019. годину.
- *Нису детаљно изслистана предузећа за која су исплаћиване буџетске позајмице.* Нето буџетске позајмице приказују се у маси, без навођења ком предузећу, под којим условима и по ком основу су одобрене. Неколико је разлога због којих сматрамо да је то недопустиво: прво, укупна реализација са ове позиције у 2019. износила је скоро 8 млрд динара, чиме је лимит од 5,7 млрд динара постављен октобарским ребалансом пробијен за 40%. Друго, нето позајмице су заправо краткорочни кредити за ликвидност или докапитализацију државних предузећа, а та средства би по дефиницији требало да се врате у буџет у одређеном моменту. Уколико не постоји адекватна евиденција тих обавеза као ни транспарентно извештавање о њима, постоји снажан подстицај за предузећа да никад не врате одобрену

позајмицу, што се у прошлости много пута дешавало. Колико то може да кошта пореске обвезнике најбоље илуструје пример Србијагаса коме је управо са ове позиције 2014. одобрено неколико бескаматних краткорочних кредита укупне вредности од 9 млрд динара. Њихово враћање у буџет годинама је одлагано, да би према подацима из завршног рачуна за 2019. поменуто дуговање одлуком Владе конвертовано у улог Републике у капиталу овог предузећа – што значи да позајмљени новац никад неће бити враћен у буџет.

- *Порекло уплата непореских прихода који су и у 2019. имали велики билансни значај није објашњено.* Завршни рачун показује да је наплата непореских прихода у 2019. износила 209 млрд динара, чиме је оквир из октобарског ребаланса пробијен за 24 млрд динара. Одступање је још веће (преко 35 млрд динара) када реализацију упоредимо са оригиналним буџетским планом. Пракса изразитог премашивања плана на овој приходној ставци започета је 2014. године и настављена је у 2019. години, али то није праћено већом информативношћу завршних рачуна.
- *Капитални расходи нису рашчлањени до потребног нивоа детаљности.* За поједине кориснике попут Канцеларије за управљање јавним улагањима и Министарства финансија, у Завршном рачуну није довољно јасно приказано у које конкретне пројекте је улагано, већ су само сумарно дата укупна улагања. Последица оваквог приказивања је то да није могуће прецизније утврдити колико се тачно улаже у неке важне области за привредни раст и квалитет живота грађана, као што су просвета, здравство и заштита животне средине (што делом реализује Канцеларија за јавна улагања).
- *Трошење средстава из текуће буџетске резерве није транспарентно приказано.* Употреба текуће резерве објављује се у Службеном гласнику током године, али не на задовољавајући начин о чему смо више пута писали. Највећи проблем у извештавању је то што су објашњења често генеричка и неинформативна, као и то што се нека плаћања из буџетске резерве уопште не објављују у Гласнику. Завршни рачун за 2019. годину не само да не доноси никакво унапређење на овом пољу, већ у одређеној мери додатно умањује ионако ниску транспарентност.
- *Приходи и расходи индиректних корисника који нису укључени у редовне податке о реализацији су и даље велики – премашују 450 млн евра.* Важна информација из Завршног рачуна за 2019. је да су индиректни корисници остварили приходе од 53,6 млрд динара (преко 450 млн евра) из ванбуџетских извора, тачније од продаје добара и услуга и трансфера других нивоа власти. Убедљиво највећи део ванбуџетских прихода реализује се у сектору образовања (основне и средње школе, факултети, установе студентског и ученичког стандарда), а мали износ уочавамо и на разделу неколико специфичних тела
- *Предложени завршни рачун поново не садржи информације о индикаторима перформанси буџетских корисника.* Фискални

савет позива Владу да, или доврши ову реформу и прикаже информације о реализацији индикатора перформанси у завршном рачуну (на основу чега би се онда могла оценити и ефективност ове реформе у случају Србије), или да се од ове (суштински спорне) реформе буџетског процеса одустане. У тренутној форми, ова захтевна процедура само беспотребно оптерећује ионако скромне капацитете буџетских органа и институција, практично без икаквог позитивног утицаја на ефикасност у управљању јавним финансијама.

8.6.3. Оцена измена пореских закона

Фискални савет је у складу са својим законским обавезама оценио предложене измене сета пореских закона.¹⁶

Измене и допуне пореских закона које се предлажу заједно са Буџетом за 2021. годину не садрже значајније измене постојећих постулата пореске политике. Усвајање годишњег закона о буџету по правилу прати и усвајање измена и допуна постојећих пореских закона како би се омогућило спровођење мера пореске политике у наредној буџетској години. У 2021. години не планирају се битније измене постојеће пореске политике. Једна од новина је дефинисање пореског третмана дигиталне имовине, укључујући и њен промет, чиме се бави релевантни закони из области пореза на доходак грађана, пореза на добит предузећа и пореза на додату вредност. Такође, предложене измене Закона о порезу на доходак грађана омогућавају маргинално повећање неопорезивог цензуса на зараде, са 16.300 месечно у овој години на 18.300 динара у наредној години. Предлог измена и допуна Закона о акцизама доминантно се односи на усаглашавање акцизне политике у области дуванских производа. Такође, предложене су значајније оперативне и административне промене у оквиру измена Закона о порезима на имовину и Закона о фискализацији где се предлаже пренос администрације пореза на наслеђе, поклон и апсолутна права са републичког на локални ниво, односно промена система фискалних регистара за евидентирање промета добара и услуга.

- Предложене *измене Закона о акцизама* у складу су са добром пореском праксом и омогућавају даљу конвергенцију ка европским стандардима у области акциза на дуванске производе.
- Предложеним *изменама Закона о порезу на имовину* се администрирање пореза на пренос апсолутних права поверава локалним самоуправама. Ово је корак у добром правцу будући да је пре 14 година покренут процес децентрализације пореске администрације када је администрирање годишњег пореза на имовину такође поверено локалним самоуправама, тако да се сада ради о наставку, односно комплетирању, овог процеса. Међутим, наглашавамо да је потребно посебну пажњу обратити на техничке детаље везане за пренос администрирања ових пореза на локални ниво како би се избегли технички недостаци који су обележили пренос годишњег пореза на имовину на локални ниво власти пре 14

¹⁶ Видети поглавље Оцена измена пореских закона у извештају „Оцена Предлога закона о буџету за 2021. годину“, 30. новембар 2020. године.

година. Предложене законске измене у области пореза на имовину не решавају највећи недостатак тренутног система опорезивања имовине у Србији – изразито неједнак порески третман имовине у власништву физичких и правних лица.

- *Закон о фискализацији* предлаже замену постојећих фискалних каса електронским фискалним уређајима који ће бити у сталној вези са централним сервером Пореске Управе. Иако сама модернизација система, с времена на време, није спорна, указујемо на могућност системских пропуста уколико процес буде вођен пуким технолошким развојем без постојања кохерентног приступа за сузбијање сиве економије. Овај проблем смо већ искусили у Републици Србији пре више од једне деценије када су уведени ГПРС уређаји за даљинско читавање фискалних каса. Тада је најмање изостао пословни модел и план интеграције овог технолошког унапређења у системски оквир борбе против пореских утаја – тако до данас није развијен софтвер за праћење и обраду података у Пореској управи (тзв. data-mining систем) који би омогућио смислено процесуирање података из ГПРС система чије увођење је привреду коштало десетине милиона евра. Отуда је веома важно да промена система фискализације овога пута укључи јавну и професионалну дебату о планираним изменама и начину на који ће модернизација система омогућити боље услове за сузбијање сиве економије. Предлог закона о фискализацији и пратећа документација, такође, не садрже техничке одредбе у вези са обухватом фискализације, њеним трошковима или ефектима на сузбијање сиве економије.

8.6.4. Анализа миграционих кретања из ЦИЕ у развијене земље ЕУ

У посебном истраживачком раду¹⁷ обрадили смо један од вероватно највећих проблема већине земаља Централне и Источне Европе – огромне емиграције младог и образованог становништва у развијене земље ЕУ. Ова анализа припремљена је за Копаоник бизнис форум 2020. године и објављена је у часопису „Економика предузећа“ број 68 (1-2).

Наша главна оцена је да се у годинама које следе неповољни токови миграција из Србије не могу у потпуности сузбити, али да би емиграције могле да се смање у односу на њихов садашњи ниво уколико Влада предузме ефикасне и свеобухватне мере засноване на утемељеним анализама. Проблем је, међутим, то што се уместо таквих мера за сада у јавности помињу само парцијална, скупа и непроверена решења која ће, самим тим, највероватније бити неефикасна. Емпиријско истраживање које смо спровели показује да се убедљиво најефикасније мере које могу у наредних пет година да преокрену растући тренд емиграција младе и квалификоване радне снаге из Србије у Западну Европу – унапређење квалитета институције (сузбијање корупције,

¹⁷ „Миграције са истока на запад Европе: да ли Србија може да одоли налетима ветра“, фебруар 2020. године.

побољшање владавине права) и побољшање квалитета јавних услуга (реформе здравства, школства и др). Друге мере, укључујући чак и хипотетичко повећање просечне зараде на 900 евра до краја 2025. неће преокренути растући тренд емиграција из Србије.

Да бисмо прецизније проценили утицај појединачних чинилаца на величину емиграција из ЦИЕ ка Западној Европи направили смо економетријски модел на панелу од 14 земаља ЦИЕ у периоду 2006-2017. године (168 опсервација). Оцењена регресиона једначина величину емиграција из појединачних земаља ЦИЕ објашњава тражњом за квалификованом радном снагом у Западној Европи (демографски мањак становништва радне доби) и специфичним карактеристикама земаља извозница радне снаге: економска развијеност, институционална уређеност, квалитет образовања и приступ тржишту рада у ЕУ. Добијени модел потврђује да емиграције из ЦИЕ заиста расту сразмерно смањењу броја становника радног узраста у земљама Западне Европе. При том, чланство у ЕУ и бољи образовни систем утичу на повећање емиграција из појединачних земаља ЦИЕ, а већа економска развијеност и боље институције их умањују. Сви добијени коефицијенти у једначини очекиваног су предзнака и статистички су значајни, а објашњавајућа моћ модела је висока (вредност коефицијента детерминације R^2 је 60,3%). Робусност добијених коефицијената тестирали смо оцењујући исти модел у различитим временским периодима – вредност коефицијената остала је доста стабилна, а висока објашњавајућа моћ модела непромењена.

На основу оцењеног економетријског модела прогнозирали смо брзину исељавања становништва из Србије у наредних пет година и разматрали мере које би најефикасније могле да утичу на умањење емиграција. Резултати показују да ће се Србија, чак и уз релативно високу стопу раста БДП-а од око 4%, вероватно суочити са даљим порастом исељавања домаћег становништва – уколико Влада не предузме ефикасне мере које ће то спречити. Према основном сценарију, модел показује да би Србију у наредних пет година (2021-2025) могло напуштати 1,2-1,3% становништва радног узраста годишње (у односу на садашњу емиграцију од око 1% годишње). Ова процена лако би се могла показати и као конзервативна, јер се у многим земљама ЕУ најављује убрзана либерализација запошљавања стручне радне снаге из земаља ван Уније.

Растући тренд емиграција из Србије могуће је у наредних пет година зауставити и преокренути, али ће за то бити потребно да се успешно спроведу свеобухватне реформе које Влада годинама не успева практично ни да покрене. Сценарио унапређених институција показује да би јачање институција (сузбијање корупције, побољшање владавине права) уз побољшање квалитета јавних услуга (реформе здравства, школства и друго) могли да зауставе даљи пораст емиграција, односно да их смање током наредних пет година за 10 до 15% у односу на њихов садашњи ниво (са садашњих емиграција око 1% становника радног узраста на 0,85-0,9%). Емпиријски није утемељено очекивање да ће брже повећање зарада у Србији знатно умањити, или чак решити проблем емиграција. Оцењени модел показује да чак ни хипотетичко повећање просечне плате на 900 евра до краја 2025. (сценарио плате 900 евра) не би могло да спречи даље повећање емиграција из Србије у наредним годинама – већ само благо да ублажи тренд њиховог будућег раста. Овај резултат не би требало да представља толико изненађење јер ни земље које су

већ имале сличан раст зарада у прошлости (Румунија) нису решили проблем исељавања становништва – заправо тај проблем им је са годинама постао још већи.

На крају, у раду смо истакли да је добро што је Влада препознала проблем великог одлива становништва из Србије и током 2019. основала Координациони тим за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији. Међутим, мере са којима се за сада излази у јавност нису довољне за решавање овог проблема. Наговештени финансијски и порески подстицаји, уз неке друге стимулативне мере (изградња јефтиних станова), могли би заиста да задрже у земљи неке појединце који размишљају о емиграцији, али неће моћи да значајно успоре могуће исељавање преко 200 хиљада становника Србије у наредних пет година. Овакве мере (под условом да су пажљиво и добро дизајниране) могле би бити само добар додатак, али никако и замена за потребно јачање институција и свеобухватне реформе јавног сектора (просвета, здравство и друго).

Број: 021-01-3/2021-03
У Београду, 19. марта 2021. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 021-01-3/2021-03
Датум: 19.3.2021. године
Немањина 17
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 22.03.2021

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
11 01	02-473	21	

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 и 149/20), у прилогу дописа достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2020. годину.

С поштовањем,



ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Павле Петровић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2020. ГОДИНУ

Београд, март 2021. 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 треба да помогну у остваривању фискалне и финансијске стабилности, транспарентности и предвидивости.

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 с 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 о фискалној стратегији 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 се обавезно констатује и

наводе разлози за такву одлуку, а достављено мишљење Фискалног савета се 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 пред фискалну политику, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила несигурност у погледу будуће фискалне политике.

Општим фискалним правилима одређује се, прво, циљни средњорочни фискални дефицит и, друго, максимални однос јавног дуга према БДП-у. Општа фискална правила одређују да циљни годишњи фискални дефицит у средњем року износи 1% БДП-а. При томе се, да би се омогућила антициклична фискална политика, примењује формула за одређивање фискалног дефицита. Формула зависи од фискалног дефицита у претходној години, циљног дефицита и реалне и потенцијалне реалне стопе раста БДП-а. Друго опште фискално правило одређује да дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 45% БДП-а.

Посебна фискална правила обезбеђују да се смањење фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко смањења текућих јавних расхода. Циљ посебних фискалних правила је и да се промени структура јавне потрошње у правцу смањења расхода и повећања јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода за плате и пензије на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће плата општег нивоа државе у БДП буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%. Повећање плата и пензија може се вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП да буде 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће плата општег нивоа државе, односно пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао 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 и 149/20), као матичном закону али и из других прописа које примењује у свом раду.

Због пандемије COVID-19 рад Фискалног савета, као и свих других државних органа, одвијао се у специфичним условима.

За време ванредног стања запослени су радили од куће због опасности од ширења заразне болести COVID-19.

Фискални савет омогућио је запосленима да раде од куће оне послове који не захтевају присуство у пословним просторијама.

Запослени су путем видео конференције и других видова електронске комуникације размењивали ставове и мишљења у изради анализа, оцена и мишљења.

Фискални савет је, у 2020. години, својим деловањем тежио да допринесе одрживој фискалној политици и указивао је на пожељне правце и мере за унапређење јавних финансија и подстицај привредном расту Србије.

Препознајући озбиљност здравствене, а затим и економске кризе изазване пандемијом болести COVID-19, Фискални савет је деловао проактивно и указао Влади и широј јавности да повећано задуживање државе у циљу ефикасног санирања здравствених и економских последица кризе јесте оправдано. Наиме, оценили смо да најважнији задатак буџета у 2020. јесте финансирање трошкова борбе за животе и здравље грађана Србије. Уз то, истакли смо и важну улогу буџета у умањењу економске штете за угрожене грађане и делове привреде који су овом кризом највише погођени. Укратко, Фискални савет је подржао једнократно, привремено повећање буџетског дефицита и јавног дуга (док траје криза) чак и у случају да оно буде релативно велико, под условом да Влада ова средства потроши рационално и одговорно.

Детаљније о нашим предлозима, ставовима и препорукама у домену фискалне политике током кризе у 2020. години погледати у поглављу 8. овог документа.

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2020. години:

- 1) Миграције са истока на запад Европе: Да ли Србија може да одоли налетима ветра?, од 28. фебруара 2020. године;
- 2) Задужење државе за ефикасно санирање економских последица кризе јесте оправдано, од 20. марта 2020. године;
- 3) Оцена антикризног програма економских мера, од 8. априла 2020. године;
- 4) Оцена Владине Уредбе о ребалансу буџета за 2020. годину, од 28. априла 2020. године;
- 5) Анализа „Ефекат здравствене кризе на фискална и економска кретања у 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години”, од 20. јула 2020. године;
- 6) Ефекти мере „100 евра пунолетним грађанима” на неједнакост и сиромаштво (коментар студије Међународне организације рада и Европске банке за обнови у развој), од 5. октобра 2020. године;

- 7) Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2020. годину и препоруке за фискалну политику у 2021. години, од 9. новембра 2020. године;
- 8) Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, од 18. новембра 2020. године;
- 9) Оцена Предлога закона о буџету за 2021. годину, од 1. децембра 2020. године;
- 10) Оцена завршног рачуна буџета Републике за 2019. годину, од 7. децембра 2020. године;
- 11) Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину, од 28. децембра 2020. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима

- 1) Извештај Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2019. годину, који се односи на примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, од 13. јануара 2020. године;
- 2) Извештај о раду Жалбене комисије Фискалног савета за 2019. годину, од 15. јануара 2020. године;
- 3) Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије за 2019. годину, од 16. марта 2020. године;
- 4) Извештај о раду Фискалног савета за 2019. годину, од 10. јуна 2020. године;
- 5) Извештај о обављеној интерној ревизији у Фискалном савету за 2019. годину, од 13. јула 2020. године;
- 6) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке Фискалног савета број: 110-00-1/2020-03, од 17. фебруара 2020. године;
- 7) Правилник о поступцима финансијског управљања и контроле број: 110-00-2/2020-03, од 9. септембра 2020. 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.

Од 17 систематизованих извршилаца, запослена су девет извршилаца и са три члана Фискалног савета, што је укупно 12 запослених државних службеника и именованих лица.

Фискални савет је током 2020. године, поред девет запослених и именованих лица, за обављање стручних послова, послова интерне ревизије, превођења и јавности рада, којима се обезбеђује функционисање стручних служби, ангажовао три лица по уговору о привременим и повременим пословима, за стручне послове, једно лице за стручне послове у вези са јавношћу рада, као и интерног ревизора за једну ревизију у току године, преводиоца по потреби, на основу сагласности Одбора за административно - буџетска и мандатно - имунитетска питања Народне скупштине, Одлуком 21 Број: 112-161/20 од 2. марта 2020. године, који је том одлуком дао сагласност за додатно радно ангажовање: пет лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, два лица по основу уговора о делу и интерног ревизора за једну ревизију.

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.

5. Планирана и извршена средства буџета у 2020. години

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину

		ФИСКАЛНИ САВЕТ	49.231.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Приходи из буџета	49.231.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	49.231.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	49.231.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	
		Плате, додаци и накнаде	
	411	запосленима (зараде)	25.342.000
	412	Социјални доприноси на терет послодаваца	4.346.000
	413	Накнаде у натури	1.000
	414	Социјална давања запосленима	1.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	759.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.410.000
	422	Трошкови путовања	3.000.000
	423	Услуге по уговору	13.350.000
	425	Текуће поправке и одржавање	100.000
	426	Материјал	600.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	320.000

Извршење буџета од 1.1.2020. до 30.6.2020. године

	Одобрено	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	25.342.000	13.818.000,00	55%
412 Социјални доприноси на терет послодавца	4.346.000	2.301.000,00	53%
413 Накнаде у натури	1.000	0	0
414 Социјална давања запосленима	1.000	0	0
415 Накнаде трошкова за запослене	759.000	200.000,00	26%
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000	0	0
421 Стални трошкови	1.410.000	501.000,00	87%
422 Трошкови путовања	3.000.000	321.000,00	64%
423 Услуге по уговору	13.350.000	4.539.000,00	38%
425 Текуће поправке и одржавање	100.000	0	0
426 Материјал	600.000	59.000,00	10%
483 Новчане казне о решењу судова	1.000	0	0
512 Машине и опрема	320.000,00	320.000,00	0
Укупно:	49.231.000,00	21.739.000,00	48%

**Извод из Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике
Србије за 2020. годину
(од 12. новембра 2020.)**

		ФИСКАЛНИ САВЕТ	48.861.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Приходи из буџета	48.861.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	48.861.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	48.861.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	48.861.000
		Плате, додаци и накнаде	
	411	запосленима (зараде)	28.342.000
	412	Социјални доприноси на терет послодаваца	4.746.000
	413	Накнаде у натури	20.000
	414	Социјална давања запосленима	441.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	759.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.410.000
	422	Трошкови путовања	500.000
	423	Услуге по уговору	11.691.000
	425	Текуће поправке и одржавање	30.000
	426	Материјал	600.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	320.000

Извршење буџета од 1.1.2020. до 31.12.2020.

	Закон о буџету за 2020.	Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2020.	Извршено до 31.12.2020.	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	25.342.000,00	28.342.000,00	27.068.000,00	96%
412 Социјални доприноси на терет послодавца	4.346.000,00	4.746.000,00	4.467.000,00	96%
413 Накнаде у природи	1.000,00	20.000,00	6.000,00	30%
414 Социјална давања запосленима	1.000,00	441.000,00	431.000,00	98%
415 Накнаде трошкова за запослене	759.000,00	759.000,00	405.000,00	53%
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000,00	1.000,00	0	0
421 Стални трошкови	1.410.000,00	1.410.000,00	1.144.000,00	81%
422 Трошкови путовања	3.000.000,00	500.000,00	267.000,00	53%
423 Услуге по уговору	13.350.000,00	11.691.000,00	9.650.000,00	83%
425 Текуће поправке и одржавање	100.000,00	30.000,00	0	0
426 Материјал	600.000,00	600.000,00	504.000,00	84%
483 Новчане казне о решењу судова	1.000,00	1.000,00	0	0
512 Машине и опрема	320.000,00	320.000,00	307.000,00	96%
Укупно:	49.231.000,00	48.861.000,00	44.249.000,00	91%

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину

		ФИСКАЛНИ САВЕТ	51.260.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Приходи из буџета	51.260.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	51.260.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	51.260.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	51.260.000
		Плате, додаци и накнаде	
	411	запосленима (зараде)	29.653.000
	412	Социјални доприноси на терет послодаваца	4.967.000
	413	Накнаде у натури	20.000
	414	Социјална давања запосленима	441.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	759.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.600.000
	422	Трошкови путовања	1.500.000
	423	Услуге по уговору	10.818.000
	425	Текуће поправке и одржавање	100.000
	426	Материјал	700.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	700.000

6. Сарадња

6.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је добра 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 учествовао и у пленарним седницама Народне скупштине.

Сарадња са представницима Владе и Министарством финансија била је добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације.

Добра комуникација настављена је и путем електронске поште (достављани тражени подаци у форми табела и текстуалних разјашњења).

У току 2020. године остварена је добра сарадња и са:

- Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које нам је доставило све тражене податке о реализацији капиталних пројеката у путној и железничкој инфраструктури, као и оквиран план реализације пројеката у 2020. години;
- Канцеларијом за управљање јавним улагањима, ради информисања о пројектима у области комуналне инфраструктуре, здравства и образовања које спроводи ово тело;
- Посредством Министарства рударства и енергетике, из ЕПС-а смо добили различите податке о пословним резултатима предузећа и спроведеним и планираним инвестицијама у области производње електричне енергије и заштите животне средине;
- Министарством привреде, које је достављало периодичне финансијске извештаје предузећа у државном власништву, што је било важно за благовремену анализу и сагледавање утицаја кризе на њихово пословање,
- Приватним и невладиним сектором, будући да су чланови Фискалног савета и запослени учествовали на неколико видео конференција, попут VI међународног МИТЕСО форума и Зеленог фестивала невладине организације Коалиција 27.

6.2. Међународна сарадња

Због ванредних околности у 2020. години број састанака с

представницима међународних организација и институција је био нешто мањи него претходних година, при чему су они углавном организовани посредством виртуелних платформи (нпр. Zoom, Webex, Microsoft Teams).

У сусретима с представницима међународних организација и институција (ММФ, Делегацијом Европске уније, Светском банком, Uni credit, EBRD, JP Morgan, Moody's) и представницима амбасада (Француске, Норвешке, Аустралије, Јапана и САД) теме су биле из домена утицаја пандемије COVID-19 на текућа макроекономска и фискална кретања, ефикасности антикризних мера које је предузимала Влада РС, а дискутовало се и о изгледима за опоравак домаће привреде у 2021. години и надаље. У том контексту кључне теме тичале су се врсте подстицаја који би могли да погурају привредни раст Србије у периоду после кризе, односно неких специфичних проблема српске привреде који су у преткризном периоду кочили раст БДП-а, а чије би решавање евентуално откључало привредни раст после кризе. Фискални савет је на овим састанцима презентовао резултате својих анализа и закључке извештаја који су побројани у одељку 2.1.

Састанци са сталним представником Међународног монетарног фонда у Србији и представницима преговарачке мисије из Вашингтона били су посвећени текућим фискалним кретањима и размени мишљења о структурним реформама које су се у Србији спроводиле у оквиру тренутног аранжмана. У овим дискусијама су, такође, централно место заузимао разговори о утицају кризе на кључне макроекономске и фискалне агрегате (брutto домаћи производ, фискални дефицит, јавни дуг, структури фискалне подршке становништву и привреди и друго). Будући да је актуелни аранжман са овом финансијском институцијом у међувремену завршен, дискутовало се и о структурним реформама које су биле укључене у њега: реформа пензијског система, увођење платних разреда, промена система управљања бројем запослених, реформа ЕПС-а, пореска политика, буџетске процедуре и буџетски процес. Такође, на овим састанцима износили смо и своје оцене најважнијих фискалних докумената – буџета, Фискалне стратегије, ревидиране стратегије и сл.

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

Фискални савет је у 2020. години наставио да развија добре односе са медијима, али због пандемије COVID-19, Фискални савет није одржавао конференције за новинаре.

Своје анализе, оцене и извештаје Фискални савет редовно је достављао медијима, а уз то се, у јавности оглашавао и званичним саопштењима о актуелним питањима.

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

О отворености према медијима и коректној сарадњи сведочи и чињеница да Фискални савет током 2020. године није имао захтеве за достављање

информација по Закону о доступности информацијама од јавног значаја и заштити података о личности.

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 и 149/20), јавност рада је остварена тако што су извештаји, анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2020. 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.

8. Преглед најважнијих анализа, оцена и мишљења из 2020. године – предлози и препоруке Фискалног савета

Функције, задаци и овлашћења Фискалног савета дефинисани су Законом о буџетском систему, основним прописом који уређује управљање јавним финансијама у Републици Србији. Фискални савет је током 2020. 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 другим институцијама од значаја у складу с прописаним роковима доставио Оцену Уредбе о првом ребалансу 2020. године, Оцену Предлога другог ребаланса 2020. године, Мишљење на Нацрт измена и допуна Закона о буџетском систему, Оцену Предлога закона о буџету за 2021. годину, Оцену Предлога закона о завршном рачуну за 2019. годину као, оцену измена сета пореских закона и Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. с пројекцијама за 2022. и 2023. годину. Поред оцене ових аката и редовних анализа актуелних буџетских кретања, током 2020. године смо, надовезујући се на праксу започету од оснивања институције, анализирали и друге – ванбуџетске – чиниоце који утичу на јавне финансије, привредни раст и друштвени развој. Посебну студију посветили смо узроцима и последицама миграција из земаља Источне Европе (укључујући Србију) у Западну Европу као и анализи утицаја једног дела антикризних мера на неједнакост и сиромаштво у Србији. Притом, у склопу редовних извештаја, посебну пажњу посветили смо оцени напретка у реформи јавних и државних предузећа, перспективи реформе плата и запослености, квалитету инвестиционе политике државе и препорукама за унапређење у свим поменутиим областима. Важан елемент свих наших извештаја и мишљења биле су препоруке за вођење економске политике у кратком и средњем року.

*
**

Позитивни фискални трендови с којима је Србија завршила 2019. годину потпуно су нарушени у 2020, што је највећим делом последица кризе изазване пандемијом болести COVID-19. Пад привредне активности и последично смањење јавних прихода, пораст директних трошкова здравства заједно са спровођењем мера за ублажавање негативног утицаја кризе довели су до драстичног погоршања буџетских токова. Јавни дуг је након вишегодишњег пада током 2020. године скочио на око 58% БДП-а (подсећамо, у 2019. години био је испод 53% БДП-а), док је фискални дефицит достигао рекордно висок износ од 8,1% БДП-а (у периоду 2016-2019. просечни годишњи минус опште државе износио свега 0,3% БДП-а). Ово је убедљиво највећи негативан фискални резултат Србије од кад се о томе објављују подаци и већи је за скоро 30% у односу на до сада највеће остварене дефиците из 2012. и 2014. године – а који су, подсећамо, били окидач за покретање фискалне консолидације у 2015. години.

Компаративне анализе показале су да је остварени дефицит Србије у 2020. уједно и међу највећим у Централној и Источној Европи, где је у просеку био непуних 7% БДП-а. Ова разлика не може се објаснити само утицајем пада БДП-а на јавне приходе и непосредним трошком спроведених антикризних мера. Дobar део дефицита Србије у 2020. настао је тако што је здравствена криза оголила проблеме чије је решавање годинама одлагано. Дугогодишња недовољна улагања у здравство довела су до тога да је Србија у текућој кризи морала да издвоји више буџетских средстава у односу на упоредиве земље за набавку неопходне опреме и унапређење здравствене инфраструктуре. Ни проблеми у пословању државних и јавних предузећа (Ер Србија, ЕПС) нису од јуче. Криза је, заправо, била само окидач за државну интервенцију којом је у 2020. покривен део трошкова њиховог неуспешног пословања – што би се вероватно десило у неком тренутку и да није било кризе. Уз то, година је завршена са неодрживо високим издацима за зараде у државном сектору од чак 10,6% БДП-а, које су поново трајно увећане и то у години у којој је остварен реални пад привреде. На крају, економски нерационална мера доделе 100 евра у динарској противвредности пунолетним грађанима – која није спроведена ни у једној од земаља ЦИЕ – додатно је оптеретила буџет за преко 600 млн евра, иако су исти ефекти по неједнакост и сиромаштво могли да буду остварени с три пута мањим трошковима.

Током 2020. указивали смо на изражену нетранспарентност јавних расхода, пошто је она додатно увећана у односу на претходне буџете. Први ребаланс усвојен је по убрзаној и нестандартној процедури, у форми уредбе, будући да због ванредног стања државне институције нису функционисале на устаљен начин. Уз то, ревидирање буџетског оквира урађено је непосредно након преливања пандемије на Србију како би се што пре на њу одреаговало, што значи да је у релативно кратком периоду било нужно ревидирати велики број буџетских позиција и економских пројекција. У условима великих неизвесности, то није био лак задатак услед чега је ограничена информативност овог документа могла да се толерише. Међутим, други ребаланс усвојен је шест месеци касније (у новембру), што је Министарству финансија али и другим ресорима оставило довољно времена да темељно ревидирају све своје политике, добро уреде приоритетне мере које ће финансирати и детаљно их објасне. Иако је овим документом планирано да се дефицит Републике повећа са око 7% БДП-а (лимит из априла) на 8,8% БДП-а углавном додавањем нових расходних ставки, намена нових расхода није била

довољно јасно представљена. Објашњења нисмо пронашли ни у Образложењу програмског буџета који се протеже на преко 1.000 страна. Од крупних трошкова за које је објашњење изостало издвајамо: 150 млн евра повећања на нето буџетским позајмицама (по свему судећи докапитализација Ер Србије највећи део), нових 100 млн евра за Канцеларију за јавна улагања, нових 100 млн евра за Министарство одбране, нови трошак од 40 млн евра за субвенције ЕПС-у, 40 млн евра субвенција за аеродром Требиње и друго. Разумљиво је да потрошња у ванредним здравственим и економским околностима знатније одступи од плана, али је једнако логично да то доведе до појачаног информисања јавности о обиму и трошењу буџетских средстава. Дакле, с обзиром на ванредне прилике у 2020. години, два ребаланса буџета и огроман скок расхода, сматрамо да је Влада барем у последњем ребалансу и пратећим документима требало да пружи знатно више информација о узроцима и обиму промена.

Усвајање завршног рачуна буџета Републике важна је карика у буџетском процесу и добро је што је та пракса настављена упркос ванредним околностима. Овом активношћу заокружује се један буџетски циклус, а у техничком смислу важност овог акта лежи у томе што пружа комплетну слику јавних финансија и стварни фискални резултат у посматраној години (након што се скупе подаци од свих директних и индиректних корисника јавних средстава). Након више од петнаест година неусвајања завршни рачуни су почели редовно да се усвајају – прекретница је била 2019. године када је усвојен сет ових докумената за период 2002-2018. Предлог завршног рачуна за 2019. усвојен је, упркос пандемијом изазваних ванредних околности, током 2020. што наговештава да ће убудуће то бити редовна годишња пракса – и то је веома добро. Завршни рачун за 2019. практично је потврдио налазе о фискалном резултату које смо формирали на основу месечних података Министарства финансија у којима нема индиректних корисника. С друге стране, потврдио је и да постоје раније уочени недостаци (на које смо указали при анализи ових докумената за период 2002-2018) због којих није могуће детаљније анализирати све Владине политике, нити све приходне и расходне ставке. Конкретно, остало је неразјашњено по ком основу је држава током 2019. плаћала казне и пенале, ко су били корисници субвенција за привлачење инвестиција и у ком појединачном износу, нису излистана предузећа за која су исплаћиване буџетске позајмице, трошење средстава из буџетске резерве није у потпуности расветљено и др. Као процедуралну замерку истакли смо то што Фискални савет није на време укључен у овај процес: Предлог овог закона нам није формално достављен упркос томе што то налаже Закон о буџетском систему (члан 92ж), већ смо акт самостално пронашли на интернет страници Народне скупштине.¹ Овакве пропусте потребно је исправити и сматрамо да би Влада требало да доставља предлоге завршних рачуна и других закона Фискалном савету истовремено кад и Народној скупштини, како бисмо имали разуман рок за њихову темељну анализу.

Од позитивних буџетских тенденција из 2020. издвојили смо то што јавне инвестиције у инфраструктуру нису смањиване под налетом кризе. Јавне инвестиције су заправо знатно повећане – на међугодишњем нивоу (за преко 10%, тј. скоро 30 млрд динара), али и у односу на буџетске планове из 2020.

¹ У 2020. години сличан пропуст направљен је и код Предлога Закона о буџету за 2021. годину који нам такође формално није достављен на давање мишљења.

године (биле веће у односу на оригинални буџет и први ребаланс). Укупна реализација инвестиција опште државе у 2020. достигла је 5,3% што је одличан резултат. Главни разлог повећања јавних инвестиција лежи у ванредним трошковима за набавку медицинских апарата, изградњу и опремање специјализованих ковид болница, док су инвестиције у саобраћајну инфраструктуру задржане на релативно високом нивоу. С једне стране, добро је што је држава успела релативно брзо да реагује на здравствену кризу и усмери знатна средства за ове намене. Ипак, проблем је то што се уопште дошло у такву ситуацију. Фискални савет је годинама безуспешно указивао Влади на недовољне инвестиције у здравство (као и у просвету и комуналну инфраструктуру) и потребу да се за ове намене опредељују далеко већа средства из буџета. С друге стране, највећи изазов пред Владом у области инвестиција биће повећање улагања у комуналну инфраструктуру до потребног нивоа, на шта Фискални савет указује неколико година уназад.

8.1. Први анти кризни пакет помоћи привреди и становништву

Фискални савет је у марту, непосредно након што је пандемија захватила Србију, изашао са смерницама² за формулисање адекватног одговора економске политике на нове околности. Наш став од самог почетка био је да задужење државе ради санирања последица кризе јесте оправдано, будући да је најважнији задатак буџета да у таквим околностима омогући финансирање свих трошкова борбе за животе и здравље грађана. Истакли смо, притом, да буџет уједно мора да има улогу и у умањењу економске штете за угрожене грађане и делове привреде који ће кризом бити највише погођени. *Фискални савет је зато заговарао једнократно, привремено повећање буџетског дефицита и јавног дуга (док траје криза) чак и у случају да оно буде велико, али под условом да се средства усмере рационално и одговорно.*

Указивали смо на то да би мере које Влада одлучи да усвоји морале бити привремене. Садашња криза се фундаментално разликује од оне из 2008. године, која је била изазвана финансијским и економским неравнотежама које су захтевале релативно дуготрајан и спор опоравак, па и структурне промене јавних политика. Нову кризу, међутим, изазвали су чиниоци који су дошли ван економије па ће она личити на кризе које настају услед природних катастрофа (земљотреса, поплава, и сл). То значи да ће економски пад бити оштар и нагао, али би привреда требало релативно брзо да почне да се опоравља након што се епидемија стави под контролу. Важно је, зато, било осигурати да се по завршетку кризе и јавне финансије заједно са привредом врате у равнотежу, између осталог да би се могао сервисирати новонастали јавни дуг. Због тога смо предлагали да држава не посеже за структурним променама политика попут смањења пореских стопа, повраћаја дела ПДВ-а и друго, чак и уколико би се то односило на ограничени број услуга и/или производа, нити за трајним повећањем расхода. Правац у ком је потребно да се делује у новонасталим околностима јесте одлагање одређених пореских обавеза за предузећа и становништво које те обавезе тренутно нису у могућности да плате, уз евентуалну једнократну и ограничену финансијску подршку најугроженијима.

Сугерисали смо и да би мере Владе требало добро циљати како не би довеле до привилегованог положаја појединих предузећа. Циљ фискалних мера

² Видети саопштење под називом „Задужење државе за санирање економских последица кризе јесте оправдано“, 20. март 2020. године.

које би било оправдано усвајати након избијања пандемије јесте да се умањи економска штета коју ће она да изазове. То значи да је потребно спасавати само оне послове и предузећа која су привремено у озбиљним проблемима, а која ће након завршетка кризе моћи одрживо да послују. Таквим предузећима је потребно послати јасну и одлучну поруку да је Влада спремна да сноси део трошкова њиховог преживљавања током кризе и по цену осетног повећања јавног дуга. Овакав приступ омогућио би да се избегне прекомерно и дугорочно непотребно гашење великог броја радних места, док би појаву лобистичких група које се залажу да добијање трајних пореских привилегија у оваквим условима требало у корену сасећи.

Као најугроженију категорију препознали смо запослене у приватном сектору који би могли остати без посла и/или примања, па и мала и средња предузећа која немају расположиве ресурсе да се изборе с наглим падом пословне активности. Запослени у јавном сектору и пензионери нису угрожени јер имају стабилне послове и стабилна примања, због чега је за њих било оправдано да држава током трајања епидемије обезбеди редовне приходе – непромењене пензије и плате – и да гарантује да неће бити отпуштања из јавног сектора док траје криза. Давање ванредних средстава овим групама становништва, попут једнократне помоћи свим пензионерима, у основи је нерационално трошење новца пореских обвезника, јер представља задуживање свих грађана Србије за мере које неће имати значајан ефекат за санирање економских последица кризе, а неће отићи ни онима који су кризом највише погођени.

Почетком априла Фискални савет је у посебном извештају,³ оценио први анти кризни пакет непосредно након што га је Влада представила јавности. Србија је, наиме, као и све земље погођене епидемијом, одлучила да реагује на кризу снажном државном интервенцијом. Идеја интервенције била је да се помогне што већем делу приватног сектора да опстане, тј. да тренутни пад пословне активности не доведе до трајног и прекомерног гашења радних места и огромне штете за грађане и привреду. Наше рачунице показале су да ће пакет помоћи резултирати великим задуживањем државе у износу већем од 3 млрд евра, као и да је највећи део мера добро постављен и оправдан. Планиране мере, ипак, имале су високу цену – поменутих 3 млрд евра, што је износ за који ће Србија морати у кратком року да се задужи, а тај дуг ће с каматом враћати сви грађани у годинама након завршетка кризе.

Мере усмерене ка привреди и запосленима у јавном сектору подразумевале су одлагање пореских обавеза, буџетску помоћ за исплату зарада и подршку ликвидности кроз јефтине кредите преко Фонда за развој, али и гарантну шему (преко комерцијалних банака). Ове мере коштале су буџет у 2020. око 2,5 млрд евра и Фискални савет их је позитивно оценио. Међутим, најављена исплата 100 евра свим пунолетним грађанима Србије која је коштала буџет преко 600 млн евра (којима буџет не располаже) вишеструко је лоша. Она је: *економски неефикасна* јер не може да утиче на осетно и одрживо убрзање домаће привреде; *социјално нефокусирана* јер највећи део средстава није усмерен ка објективно материјално угроженима; *фискално неодговорна*,

³ „Оцена антикризног програма економских мера“, 8. април 2020. године. Извештај смо објавили непосредно након што је Влада у јавности представила „Програм економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом вируса COVID-19 и подршку привреди Србије“.

јер намеће додатно и велико задужење земље у години у којој ће и фискални дефицит и јавни дуг имати снажан раст. Још непосредније речено, нејасан је било какав смисао политике која дефакто значи да ће држава „поклонити“ грађанима по 100 евра тако што ће их пре тога задужити за тих истих 100 евра и то са каматом. Фискални савет је зато благовремено позвао Владу да од ове мере одустане – што се није догодило.

Усвајањем априлског ребаланса мимо стандардне процедуре омогућена је бржа реализација мера за подршку привреди. Фискални савет је у посебном извештају⁴ оценио измењени буџетски оквир за 2020. годину. Ребаланс буџета, уз годишњи Закон о буџету, основни је финансијски план државе – има форму закона, због чега је процедура његовог усвајања јасно прописана Законом о буџетском систему. Међутим, уместо тога, априлски ребаланс за 2020. усвојен је другачије, уредбом Владе од 24. априла 2020. године, будући да је искоришћена могућност дозвољена Уставом за случај ванредног стања, а када Народна скупштина није у могућности да се састане (члан 200). Неколико је разлога који су условили усвајање ребаланса по убрзаној процедури. Прво, априлски ребаланс омогућио је хитно додатно задуживање државе и спровођење мера за помоћ привреди током пандемије – које без ребаланса нису могле да се спроведу, јер нису биле планиране првобитним буџетом. Друго, било је јасно да ће се буџет за 2020. највероватније додатно мењати и да ће тада морати да се поштују све законом предвиђене процедуре. Наиме, у усвојеном ребалансу из априла дате су у том моменту најбоље могуће економске и фискалне пројекције за 2020. годину. Тада није било познато колико ће да траје епидемија нити какав ће она имати утицај на пад БДП-а Србије и умањење јавних прихода. Такође, још тада смо изнели оцену да није искључено ни то да ће Влада у циљу заштите здравља становништва и помоћи привреди морати да доноси нове фискалне мере које ће утицати на промену јавних расхода и задуживања државе у 2020. години – што се у основи и догодило. Због великих неизвесности тешко је било очекивати да ће реализација прихода и расхода буџета у 2020. бити потпуно у складу са априлским ребалансом, али претпоставке за израду овог акта које је користило Министарство финансија у датом тренутку биле су разумне и представљале су добру основу за вођење фискалне политике у наредним месецима.

Априлски ребаланс је предвидео релативно велике промене и на јавним приходима и на јавним расходима које су за последицу имале снажно повећање дефицита саа претходно планираних 20 млрд динара на 381 млрд динара (чак 7% БДП-а). Поједностављено посматрано, планиране промене у буџету поделили смо на две групе: 1) на промене које настају услед непосредног утицаја кризе и 2) на промене услед спровођења пакета мера за ублажавање економских последица пандемије. Априлским ребалансом је предвиђено да прва група промена има приближно неутралан утицај на дефицит. С једне стране, услед пада привредне активности очекиван је и пад јавних прихода у односу на првобитни буџет, али је с друге стране планирано и слично смањење расхода (умањење јавних инвестиција за четвртину уз уштеде на расходима за набавку робе и услуга). Дакле, практично целокупно предвиђено повећање дефицита у 2020. може се приписати спровођењу (оправданих) мера за подршку привреди и (неоправданој) исплати 100 евра пунолетним грађанима.

⁴ „Оцена Владине уредбе о ребалансу буџета за 2020. годину“, 28. април 2020. године.

Једно од наших упозорења у поменутом извештају тицало се потребе да се спречи свако ширење неликвидности у привреди од стране различитих нивоа државе. Актуелни изазови с којима се сусрећу јавне финансије Србије могу да доведу до одлагања плаћања обавеза појединих буџетских органа, тј. до стварања доцњи. У јавности су се могле спорадично чути примедбе привредника да држава касни са плаћањем за одређени испоручени производ или услугу. Један од показатеља да плаћање обавеза неће бити високо на листи приоритета јесте чињеница да се ребалансом одустало од раније планиране исплате доцњи здравствених установа. Ризик је вероватно највише присутан на локалном нивоу, с обзиром на то да овај ниво власти има нерешаване проблеме, а сада се у кризи сусреће и са оштрим падом изворних прихода. Сматрамо зато да би Влада требало са посебном пажњом да прати извршавање буџета локалних самоуправа. Дobar део напора централне власти усмерен је ка одржавању ликвидности привреде током трајања кризе. Због тога се не би смело дозволити да поједини делови државе раде супротно, тј. да локалне самоуправе услед могућих проблема у својим буџетима истовремено шире неликвидност ка привреди.

8.1.1. Детаљнија анализа мере „100 евра пунолетним грађанима“

У посебном извештају⁵ детаљније смо анализирали утицај Владине одлуке да свим пунолетним грађанима Србије исплати по 100 евра на неједнакост и сиромаштво.

Наша анализа у основи је била одговор на студију Међународне организације рада (МОР) и Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) у којој се погрешно закључује да је програм исплате 100 евра пунолетним грађанима имао „здивљујуће снажне ефекте на смањење неједнакости и сиромаштва“ у Србији. Овај неисправан закључак последица је фундаменталних грешака и пропуста у спроведеним анализама. Исправна рачуница, супротно томе, показује да је исплата 100 евра грађанима лоша мера социјалне политике која не омогућава ни трајно нити значајно смањење неједнакости и сиромаштва. Основне грешке у студији МОР и ЕБРД су: 1) није меродавно мерити ефекат једнократне мере на смањење неједнакости и сиромаштва јер се на овај начин не може остварити никакво трајно побољшање ових дугорочних друштвених проблема. Штавише, велико задуживање државе (преко 70 млрд динара) да би свима исплатила 100 евра смањиће буџетске могућности за помоћ угроженим грађанима и тиме потенцијално повећати сиромаштво у будућности; 2) поред тога што симулације МОР и ЕБРД нису методолошки смислене, оне су и математички погрешно израчунате и чак три и по пута преувеличавају једнократан (привремен) ефекат смањења сиромаштва у 2020. години; 3) супротно доброј истраживачкој пракси, студија МОР и ЕБРД не разматра алтернативне могућности да су иста или мања буџетска средства могла да имају знатно већи ефекат на смањење неједнакости и сиромаштва, под условом да су била циљана на домаћинства угрожена и погођена кризом – уместо што су неселективно подељена свим пунолетним грађанима.

Идеалан програм социјалних трансфера подразумевао би таргетирање буџетских средстава на нивоу укупних прихода домаћинстава. Овај систем, који

⁵ „Ефекти мере „100 евра пунолетним грађанима“ на неједнакост и сиромаштво – коментар на студију Међународне организације рада и Европске банке за обнову и развој“, 5. октобар 2020. године.

се у широј јавности колоквијално назива „социјалним картама“, био би у стању да обједини све регистроване приходе сваког домаћинства и да затим најсиромашнијим домаћинствима „надопуњује“ приходе до одређеног минималног нивоа. Конкретно, надопуњавање регистрованих прихода домаћинства до нивоа од 82.600 динара (еквивалентног) годишњег дохотка по члану домаћинства би остварило једнако смањење неједнакости од 1,1 Цини поена, а буџет би коштало свега четвртину средстава колико је издвојено за исплату 100 евра.⁶ Такав приступ био би скоро идеално таргетиран на 10% најсиромашнијих грађана. Нажалост, као што знамо, израда система „социјалних карата“ касни више од деценије, а цена тог кашњења је веома висока и спречава ефикаснију примену мера за борбу против неједнакости и сиромаштва.

Наше анализе показале су да би се таргетирањем на нивоу појединаца – које је било могуће у датим околностима – исти ефекти на неједнакост и сиромаштво, уз укључивање деце, могли остварити уз уштеде од преко 20 млрд динара. Иако из практичних разлога није било могуће таргетирати исплату на нивоу домаћинства, постојала је могућност да се таргетирање врши на нивоу појединаца. На пример, сви пунолетни грађани са регистрованим приходима мањим од минималне зараде би примали пун износ накнаде од 11.800 динара, да би се износ постепено смањивао и потпуно укидао за грађане које имају регистровани приход у нивоу просечне зараде. Додатно, за свако издржавано дете један од родитеља би стицао право за увећање накнаде за 50%. На крају, старији од 65 година би примали износ од 7.000 динара, који би се постепено смањивао ако примају пензију већу од минималне и потпуно би се укидао за оне који примају просечну или вишу пензију. Овај програм би омогућио прогресивну расподелу у односу на материјално стање домаћинства, укључивао би децу и био за око 30% јефтинији од програма исплате 100 евра свим пунолетним грађанима.

8.2. Новембарски ребаланс и други пакет подршке привреди

Фискални савет је још у оцени априлског ребаланса наговестио да се до краја године може очекивати најмање још један ребаланс. То се у основи и догодило, пошто је предлогом новог ребаланса из новембра 2020 предвиђено ново, још веће повећање дефицита опште државе – на чак 8,9% БДП-а. Фискални савет је у складу са законским обавезама у посебном извештају⁷ оценио други ребаланс републичког буџета. Други пакет подршке привреди суштински је представљао продужетак трајања првог: исплату још два пута по 60% минималне зараде, одлагање пореза и доприноса за један додатни месец и неколико буџетски мање издашних секторских мера о којима је накнадно донета одлука.

Велика замерка Фискалног савета на други ребаланс је изражена нетранспарентност јавних расхода. Није објашњено на шта је тачно отишло око 150 млн евра повећања нето буџетских позајмица (највећи део тих средстава према нашим сазнањима отишао је за Ер Србију). Канцеларија за јавна

⁶ Ова мера би остварила једнаке ефекте на смањење неједнакости, али не и на смањење релативног сиромаштва јер се 10% најугроженијих грађана налази доста испод релативне границе сиромаштва.

⁷ „Оцена Предлога ребаланса буџета за 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години“, 9. новембар 2020. године.

улагања добила је нових 100 млн евра без било каквог објашњења намене тих средстава, што је неочекивано имајући у виду да се истим ребалансом, на пример, транспарентно показују инвестициони пројекти који се извршавају са раздела Министарства грађевинарства. Није објашњено ни зашто су инвестиције Министарства одбране повећане за око 100 млн евра (трошкови изградње и опремања ковид болница могу објаснити тек половину овог повећања). Затим, у ребалансу се појављују нове буџетске ставке од 40 млн евра за субвенције у електроенергетском сектору (које највероватније одлазе у ЕПС), субвенције за авиосаобраћај од 35 млн евра (које највероватније одлазе на изградњу аеродрома у Требињу) и друго. Порески обвезници Србије морали би имати много детаљнији увид у то како се троше њихова средства – на шта је Фискални савет већ јасно упозорио приликом оцене првог ребаланса буџета за 2020. у априлу ове године. Тад смо донекле имали разумевања за нетранспарентно приказивање јавних расхода будући да је тај ребаланс рађен по хитној процедури у циљу што ефикасније реализације антикризног пакета мера. Међутим, не постоји оправдање за овакав приступ Владе приликом израде другог ребаланса буџета који је усвојен у новембру, готово пола године након првог ребаланса.

Србија је у 2020. имала већи буџетски дефицит у односу на просек земаља ЦИЕ (8,1% БДП-а у односу на непуних 7% БДП-а⁸). То је неочекиван резултат узимајући у обзир чињеницу да је привреда Србија била знатно мање погођена здравственом кризом (пад БДП-а Србије од око 1% у поређењу са око 4% у ЦИЕ). С блажим падом привредне активности требало је да Србија има и осетно мањи дефицит него у ЦИЕ – што се није догодило. Први разлог за то је што је Србија једина земља у ЦИЕ која је спровела скупу и економски неефикасну меру исплате 100 евра свим пунолетним грађанима, која је (неоправдано) повећала дефицит Србије за додатних 1,3% БДП-а. Други разлог је то што је током кризе држави на наплату дошло дугогодишње недовољно улагање у здравствени систем. Због тога су здравствени трошкови Србије према нашим проценама током кризе морали да буду око 0,6% БДП-а већи него у земљама ЦИЕ. На крају, криза је оголила и слабости у пословању државних и јавних предузећа (Ер Србија, ЕПС) које су из буџета добиле помоћ у укупном износу од око 0,3% БДП-а. Дакле, да Србија у кризу није ушла са структурним слабостима јавних финансија и да није спроводила нерационалне мере економске политике, дефицит државе био би око 6% БДП-а уместо 8% БДП-а. Уз све то, година се завршила и са неодрживо великим издацима за плате запослених у јавном сектору јер су оне у 2020. прекомерно повећане (за око 10%), а БДП је имао пад од 1%. Због свега тога, Фискални савет је става да је огроман фискални дефицит који је предвиђен новембарским ребалансом отворио кључно додатно питање – како ће држава у наредној години ставити под контролу све ове трошкове и поново увести ред у јавне финансије?

Висок фискални дефицит довео је до снажног повећања јавног дуга Србије у 2020. години. Ово повећање било би још веће да држава није дочекала здравствену кризу с неуобичајено високим депозитима (имала је између осталог на рачуну и средства од исплаћене концесије за Аеродром Никола Тесла). Дакле, већи део мањка у буџету који у 2020. износио око 3,7 млрд евра финансиран је задуживањем и повећањем јавног дуга, али је један део дефицита држава успела да покрије и из сопствених средстава (очекивано

⁸ Прелиминарна процена за ЦИЕ.

је било да ће и новац од продаје Комерцијалне банке да се искористи за финансирање дефицита). Јавни дуг од око 58% БДП-а с којим смо завршили 2020. годину превисок је за Србију. Каматне стопе које на тај дуг плаћа Србија у просеку су око два пута веће него у земљама развијене западне Европе и за око 50% веће него у земљама ЦИЕ. Због тога је трошак сервисирања јавног дуга од 60% БДП-а у Србији еквивалентан трошку јавног дуга од око 120% БДП-а у развијеним земљама ЕУ, тј. превисок је и није дугорочно одржив. Да би Србија зауставила потенцијално веома опасан даљи раст јавног дуга и почела да га смањује у наредним годинама неопходно је оштро смањење фискалног дефицита већ у 2021. години

8.3. Препоруке за вођење фискалне политике у 2021. години

Средином године⁹ оценили смо да је фискална стабилизација један од кључних предуслова за будући привредни опоравак. Због тога се битан део наших извештаја односио се на препоруке за вођење фискалне и економске политике у 2021. години.

Током претходне економске кризе из 2009. иницијални пад БДП-а Србије био је мањи него у већини других европских земаља, слично сценарију из 2020. године. У 2009. пад БДП-а Србије био је 2,7%, док је просечан пад БДП-а у земљама ЕУ износио 4,3%, а најтеже су биле погођене Балтичке земље са привредним падом од око 15%. Међутим, Србија након завршетка првог таласа те кризе није на време спровела фискално прилагођавање и потребне структурне реформе, већ је годинама одржавала превисок фискални дефицит и дозвољавала снажан пораст јавног дуга. Што је још горе, под притиском неодрживог раста јавног дуга почело је да се штеди на политички најлакши, али економски најлошији начин – смањивањем јавних инвестиција. Тако су јавне инвестиције након више година узастопног смањивања свој историјски минимум од око 2% БДП-а имале у 2013. и 2014. години. Последица оваквих политика био је дугогодишњи период економске стагнације и, на крају, много болније мере фискалне консолидације када је она напokon отпочела у 2015. години. За разлику од Србије, већина других земаља ЦИЕ на време је почела фискалну консолидацију уз одржавање учешће јавних инвестиција у БДП-у од преко 4%. То је уз јачање институција и друге реформе за убрзање привредног раста (које Србија још увек није спровела) довело до деценије релативно високог раста БДП-а – у којој су земље ЦИЕ додатно одмакле Србији у економском развоју и животном стандарду становника.

Фискални савет је Влади предложио да циљани дефицит у 2021. буде око 2% БДП-а, јер би се тим дефицитом зауставио раст јавног дуга. Србија не би сада смела да дозволи понављање истих грешака из прошлости јер би је то лако могло коштати нове изгубљене деценије у економском развоју. Зато је потребно што пре вратити нарушену фискалну стабилност, нарушену у 2020. под утицајем кризе. То првенствено значи заустављање раста јавног дуга – јер би без тога расходи за камате лако могли поново да покрену дужничку спиралу из које је касније тешко изаћи. Иако на први поглед изгледа да је оваква опасност далеко јер бројне земље ЕУ имају већи јавни дуг од 60% БДП-а, проблем је у томе што су за Србију каматне стопе далеко веће, па се исти дуг

⁹ Видети анализу „Ефекат здравствене кризе на фискалну и економску кретања у 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години“, 20. јул 2020. године.

много скупље сервисира. На пример, Немачка је с јавним дугом који је током 2019. износио око 60% БДП-а издвајала свега 0,8% БДП-а за плаћање камата, а Србија је с мањим јавним дугом (испод 55% БДП-а) у истој години за камате издвајала 2% БДП-а – а сада ће тај непродуктивни трошак да се знатно повећа услед задуживања у 2020. години. За заустављање раста јавног дуга потребно је да се, након високог дефицита од 8,1% БДП-а, он оштро смањи у 2021. години. Према нашој процени добра мера овог смањења била би на око 2% БДП-а и то из неколико разлога. Прво, овакав дефицит би зауставио, вероватно и преокренуо раст учешћа јавног дуга у БДП-у. Друго, не би био сувише рестриктиван да поткопа привредни опоравак. Треће, достижан је, јер је већина мера које су повећале дефицит у 2020. била привремена и неће се у 2021. понављати (макар не у истој мери). Четврто, дефицит од 2% БДП-а био би добра полазна основа да се у средњем року Србија врати на дугорочно одржив фискални дефицит од 0,5% БДП.

Следеће питање на које смо у анализама понудили одговор је како економски најбоље остварити потребно фискално прилагођавање у 2021. години. Евентуално повећање пореза у тренутним околностима када је привреда „на коленима“, не долази у обзир, па се уштеде морају остварити на расходној страни буџета. Друга грешка из претходне епизоде фискалне неравнотеже (2010-2014. године) која би сада морала да се избегне јесте да се уштеде остварују умањењем јавних инвестиција. Расходи који су у 2020. неодрживо порасли нису јавне инвестиције већ плате у јавном сектору и (у мањој мери) пензије. Држава је пре почетка кризе, крајем 2019, својим запосленима повећала плате за скоро 10% што би било превелико повећање и да је у 2020. остварен планирани раст БДП-а од 4%. Сада, са рецесијом уместо привредног раста, плате у јавном сектору крећу се потпуно супротно у односу на привредне токове из којих се финансирају. Нешто мањи проблем постоји код раста пензија које су у 2020. повећане за 5,4% као резултат примене „швајцарске“ формуле. Дакле, основни принципи одговорне фискалне политике у 2021. које је Фискални савет заговарао су: 1) контрола пензија и плата у јавном сектору, и 2) очување, тј. умерено повећање расхода за јавне инвестиције. Ови принципи важнији су и од саме вредности дефицита у 2021. јер ће дефицит зависити и од чинилаца које је тренутно тешко предвидети и контролисати (нарочито ако криза буде дуготрајнија).

Саветовали смо да се плате у јавном сектору замрзну у 2021. години. Запослени у јавном сектору за сад су економски добро заштићени. Њихова радна места и зараде још увек се не доводе у питање – што не важи у истој мери за запослене у приватном сектору (који својим порезом финансирају јавни сектор). Уз то, неоправдано велика повећања зарада запослених у јавном сектору која трају већ неколико претходних година повећала су разлику у примањима јавног у односу на приватни сектор на преко 20% и ова разлика ће се током 2020. додатно повећати. Оцењујемо да за сада нема потребе за смањењем зарада у јавном сектору, међутим, било какво њихово повећање у 2021. било би фискално и економски неодговорно. Замрзавање зарада у 2021. морало би да важи за запослене који плате добијају непосредно из буџета, али и за оне који раде у јавним предузећима. Непримерено би, на пример, било да запослени у ЕПС-у (који годинама неуспешно послује) добију ново повећање зарада у 2021, а просечна нето примања су им око 100.000 динара, тј. 80% су већа од просека у приватном сектору. Нарочито би било лоше да се део евентуалног повећања цена електричне енергије (које се у последње време

наговештава у јавности) искористи за повећање зарада запослених, као што се већ дешавало у прошлости. Наша анализа из 2019. показала је да су превелики раходи за запослене један од највећих проблема овог предузећа, па би било бесмислено да се решавање једног проблема (нерентабилна цена) искористи за продубљивање другог (превелики трошкови запослених).

Оценили смо да би умерено повећање пензија могло да се настави у 2021. с тим што би то морало да се уреди у постојећим системским оквирима надоградњом „швајцарске“ формуле – а никако ad hoc одлуком Владе. Једна од важних тековина европских пензијских система јесте да се пензије повећавају на основу објективних економских параметара, а не дискреционих одлука Владе. Тај принцип био је напуштен у Србији у претходним годинама да би се уз велике тешкоће поново успоставио тек 2019. усвајањем „швајцарске формуле“. Текућа привредна криза, међутим, отвара питање одрживог нивоа исплате пензија у 2021. години. У годинама уобичајеног привредног раста „швајцарска формула“ даје економски добар резултат. Али у време кризе ова формула је претерано једноставна да би била довољно добар алат којим би се одредио одговарајући проценат повећања пензија. Овај проблем, међутим, може да се системски реши релативно лако. Мања модификација „швајцарске формуле“ обезбедила би да раст пензија у кризним временима буде нешто спорији, а да у периодима високог раста привреде буде бржи. Управо овакву верзију „швајцарске“ формуле Фискални савет је и предлагао 2019. године. У конкретном случају то би значило да повећање пензије у 2021. буде дефинисано као 75% раста цена и 25% раста просечне зараде – па би раст пензија у 2021. могао да буде око 3%. Оно што је свакако најважније јесте то да ово питање остане у системским, објективним и предвидивим оквирима, а не да буде предмет ad hoc одлуке Владе приликом израде буџета.

Фискални савет је остао при ставу да је у 2021. потребно додатно повећати улагања државе у инфраструктуру, а средства за то могу се обезбедити смањењем превеликих улагања у безбедносни сектор. Појачана изградња инфраструктуре у 2021. години (уколико то епидемиолошка ситуација дозволи) вишеструко је важна. Пре свега, за таквим улагањима постоји огромна потреба јер је стање јавне инфраструктуре у Србији услед дугогодишњег недовољног улагања веома лоше у поређењу с другим европским земљама. Такође, ово је и најбољи вид јавне потрошње за привредни опоравак. Требало би посебно имати у виду то да ће ова криза снажно умањити страна директна улагања у Србију, која су у претходним годинама била важан покретач привредног раста. Повећано улагање државе у инфраструктуру би у кратком року надоместило део губитка ових инвестиција. Препоручујемо зато да се улагања у инфраструктуру у 2021. повећају за око 0,5 п.п. БДП-а у односу на 2020. годину. Оволико повећање не би угрозило фискални дефицит у 2021. јер се највећи део средстава може обезбедити смањењем прекомерних улагања у безбедносни сектор (војску и полицију). Та улагања су већ неколико година изузетно велика (остала су таква и током 2020. године), а немају готово никакав позитиван утицај на привредни раст. Конкретније, у претходне три године држава је за опремање војске и полиције издвајала скоро три пута више средстава него друге земље ЦИЕ – и сада би требало променити приоритете. Највеће повећање инвестиција потребно је у областима здравства, просвете, заштите животне средине и комуналне инфраструктуре које су деценијама уназад биле запостављене и где је стање веома лоше. Пројекти попут изградње спортских објеката сигурно сада не спадају у приоритете.

Недовољна и неуравнотежена инвестициона потрошња државе најбоље се виде у лошој опремљености здравства – и то би напoкoн требало испрaвити. Фискални савет годинама указује на то да су јавне инвестиције у здравство недовољне – баш као и у просвету, заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру. Међутим, ове теме по правилу постају важне држави тек након што грађани буду непосредно угрожени (нпр. поплаве, изливање отпадних вода и друго). У здравство није довољно улагано деценијама због чега су објективни показатељи који мере опремљеност и квалитет услуга здравственог система Србије лоши. Посматрано на 100.000 становника, државно здравство у Србији има упола мање ЦТ скенера, Гама камера и јединица за радио терапију и чак 3-4 пута мање ПЕТ скенера, магнетних резонанци и јединица за ангиографију него што је то случај у земљама ЦИЕ. Уз то, Србији недостаје медицинско особље и то посебно лекари специјалисти и хирурзи. Ресурси здравственог система све више су у несразмери са растућом тражњом за здравственим услугама, што се огледа у све дужим листама чекања за поједине прегледе. Само у Београду је у периоду 2016-2018. на неки од прегледа, на годишњем нивоу чекало око 30.000 људи што је пораст за 30% у односу на 2007. годину. Држава већ дуже од деценију не успева да обнови највеће клиничке центре, иако су средства за то обезбеђена још 2006. године. За сада је завршена само реконструкција КЦ Ниш, реконструкција и доградња КЦ Србије и КЦ Војводине је у току, а радови на реконструкцији клиничког центара у Крагујевцу још увек нису отпочели. Имајући у виду вредност пројекта (око 400 млн евра) као и њихов значај за унапређење квалитета терцијарне здравствене заштите, толико немаран однос државе према овом пројекту нема оправдања. Узимајући све наведено у обзир, сматрамо да би због огромног заостатка Србије државне инвестиције у здравство у наредних неколико година требало да буду знатно веће него у другим земљама ЦИЕ – као што су у претходним годинама биле инвестиције у безбедносни сектор.

8.4. Оцена фискалног оквира за 2021. годину

Влада је крајем новембра, након другог ребаланса за 2020. годину, усвојила и Закон о буџету за 2021. годину, Оцену овог акта Фискални савет изнео је у посебном извештају.¹⁰

Предлогом буџета за 2021. предвиђен је дефицит Републике од 178,5 млрд динара (3% БДП-а) и незнатно већи дефицит на нивоу опште државе од око 180,3 млрд динара. Овај план, међутим, почива на оптимистичној претпоставци да ће раст БДП-а у 2021. бити високих 6% која лако може да се не оствари. У случају нижег привредног раста јавни приходи се не би реализовали по плану, па би дефицит могао бити осетно већи од 3% БДП-а (близак 4% БДП-а) а учешће јавног дуга у БДП-у уместо да се закочи наставило би да расте (преко 60% БДП-а). Уколико се у 2021. наставе и неповољне епидемиолошке околности, можда ће бити неопходан и нови (свакако мањи) пакет помоћи привреди који би додатно оптеретио јавне финансије. Због толико много неизвесности оцењујемо да је буџет за 2021. требало опрезније да се планира, с дефицитом до 2% БДП-а како је Фискални савет и препоручивао. То се могло постићи пре свега замрзавањем зарада у јавном сектору (или њиховом минималном индексацијом), као и одлагањем или одустајањем од пројеката

¹⁰ „Оцена предлога Закона о буџету за 2021. годину“, 30. новембар 2020. године.

који у 2021. нису хитни (веома велики трошкови опремања безбедносног сектора, изградња аеродрома у Требињу, субвенције за електронске фискалне касе, субвенције такси превозницима, повећана издвајања за привлачење инвеститора и друго).

Убедљиво највећи део расхода државе законски је дефинисан и на динамику њихове исплате током године не може се утицати (пензије, плате запослених у општој држави, социјална помоћ и друго). Такође, постоје и расходи који су важни за здравље и квалитет живота становника, као и за привредни опоравак (опремање здравственог система, инвестиције у основну инфраструктуру и друго). Такве пројекте потребно је реализовати што ефикасније. Преостали део планираних расхода којим Влада дискреционо управља требало би да се веома чврсто контролише док год траје неизвесност. Већ на пролеће 2021. много више ће се знати о епидемиолошкој ситуацији, темпу привредног опоравка и приливу пореских прихода у буџет – што је основни разлог зашто смо Влади предлагали да сачека неколико месеци пре него што почне да троши буџетирана средства за пројекте који утичу на повећање дефицита, нису значајни за привредни раст и здравље становника и могу се лако одложити. Уколико се након неколико месеци покаже да је здравствена криза дуготрајнија него што је то било очекивано оправдано је одлагање неких од ових пројеката за (боље) наредне године како би се спречило превелико повећање дефицита и јавног дуга у 2021. години.

Поред поменутих пројеката, основу релативно високог дефицита у 2021. чине четири велике расходне компоненте буџета које се не могу одлагати, а које су током здравствене кризе повећане знатно изнад свог равнотежног нивоа. То су: 1) издаци за здравствену заштиту; 2) пензије; 3) зараде у јавном сектору и 4) субвенције и нето буџетске позајмице (у даљем тексту субвенције). Прва два чиниоца дефицита (повећани издаци за здравство и пензије) иако су знатно изнад одрживог нивоа начелно су у реду и не би требало да представљају трајан извор нестабилности јавних финансија. Међутим, преостала два главна чиниоца дефицита из 2021. године (високе субвенције и плате у јавном сектору) много су опасније и представљају озбиљан структурни проблем јавних финансија. Да би се он отклонио потребно је да плате у јавном сектору дужи низ година расту спорије од привредног раста (и од плата у приватном сектору), а да се најважнија јавна и државна предузећа напослетку темељно реструктурирају. Искуство из претходних година показује да ће то бити велики изазов.

Лоша пракса недовољно транспарентног приказивања јавних расхода која је била веома изражена у два ребаланса буџета из 2020. наставља се и с Предлогом закона о буџету за 2021. годину. У предложеном буџету идентификовали смо око 800 млн евра трошкова за које не постоји ниједан конкретан акт на основу ког би могло макар посредно да се процени шта конкретно стоји иза њих. По нетранспарентности нарочито се истиче Канцеларија за управљање јавним улагањима која у 2021. располаже буџетом од чак 21,2 млрд динара. Та средства приказана су у оквиру два програма генеричких назива: „Координација послова обнове и изградње објеката јавне намене“ и „Реализација и управљање пројектима ревитализације истраживања и развоја у јавном сектору у Републици Србији“ - без било каквих додатних објашњења. Иако би требало да је реч о начелно оправданим улагањима (реконструкције основних и средњих школа, домовна здравља и појединих

болница, домова за старе, установе социјалне заштите и друго), неопходно је да се прикаже комплетна листа пројеката чије се спровођење планира током године, а затим и јасни критеријуми по којим су изабрани управо ти приоритети. На тај начин могло би да се види да ли се буџетска средства улажу тамо где су објективно најпотребнија или се усмеравају на основу дискреционих и ад-хок одлука. Такође, уколико би се у буџету видео детаљан план инвестиција које се реализују преко Канцеларије, на крају године би се могло проверити у којој мери је тај план остварен, тј. да ли је изграђено све што је било планирано. Уз Канцеларију за управљање јавним улагањима потпуно нетранспарентни су и расходи за оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима, субвенције за авио саобраћај, дотације за јавна путарска предузећа и улагања Министарства одбране.

8.4.1. Контрола расхода за плате у јавном сектору и пензије

Највећи буџетски расходи – плате у јавном сектору и пензије – током процеса фискалне консолидације трајно су умањени и сведени на одрживе нивое. Издвајања опште државе за зараде на крају 2019. износила су 9,5% БДП-а, за пензије 10,3% БДП-а – што су нивои с којима се ушло у 2020. годину и који се могу сматрати дугорочно одрживом границом за земљу као што је Србија. Колико је спуштање на ове нивое значајан резултат најбоље илуструје податак да је Србија 2012. године, непосредно пре увођења мера штедње, била међу негативним рекордима по висини ових трошкова – издвајавши за плате у јавном сектору чак 11,6% БДП-а и 12,4% БДП за пензије.

Фискални савет је још приликом усвајања буџета за 2020. указивао на то да ће у тој години (последично и периоду који следи) највећи изазов бити „закључавање“ ових трошкова у границама већ достигнутих, прихватљивих нивоа. Овај ризик односио се превасходно на издвајања за запослене, будући да услед одлагања реформе платних разреда ови трошкови, за разлику од пензија, не прате законом утврђеном сиромаштвом, већ се стихијски увећавају из године у годину без јасних економских критеријума. Конкретно, пензијски систем трајно је уређен враћањем „швајцарске формуле“ што значи да се пензије увећавају по унапред познатој стопи која представља збир 50% инфлације и 50% раста просечне зараде у Републици Србији. Такав механизам, с друге стране, не постоји када је реч о расходима за зараде, услед чега Влада арбитрарно одређује секторске повишице – што је била континуирана пракса још од 2016, па није отклоњен ризик да се исто може поновити и током 2020. године уколико дође до поновног одлагања реформе система зарада. Додатни проблем код управљања расходима за зараде представљала је чињеница да се у 2020. годину ушло са забраном запошљавања која је, подсећамо, била уведена 2013. године као привремена мера (с ограниченим трајањем до краја 2015).

Након избијања пандемије сви реформски циљеви, укључујући и оне који се тичу ступања на снагу новог система платних разреда, одложени су за (најмање) годину дана. Тај простор Влада је, сматрамо неоправдано, искористила да додатно увећа зараде у јавном сектору – прво само медицинском особљу у 2020, потом и другим деловима система у 2021. години. Када је реч о пензијама, оне јесу исплаћиване у складу са „швајцарском формулом“ али је Влада поново прибегла нерационалној пракси исплате

новчане помоћи свим пензионерима (и то у два наврата – у мају по 4.000 динара, у децембру по 5.000 динара).

8.4.1.1. Расходи за плате у државном сектору

Једна од најлошијих политика с којима се ушло у 2020. годину односио се на прекомерно повећање плата и уопште неодговарајуће управљање системом зарада и запослености у општој држави. Повећање плата које је у просеку износило чак 9,5% било је превисоко и економски неутемељено. Њиме се нарушава један од основних принципа одговорне фискалне политике – да се плате у јавном сектору не повећавају брже од привредног раста. Даље, повећање је спроведено паушално по различитим секторима, без објективне и проверљиве анализе на којим пословима је потребно веће, а на којим мање увећање зараде. Оваква паушална повећања удаљавају Србију од увођења уређеног система јединствених платних разреда за читаву општу државу, што се годинама најављивало па одлагало. Уз све то, у 2020. је и даље на снази била штетна забрана запошљавања иако је ранијим средњорочним плановима предвиђено да се већ од почетка 2020. пређе на флексибилнији модел запошљавања у јавном сектору.

Додатно погоршање трендова у домену расхода за запослене догодило се након избијања пандемије, о чему смо детаљније писали у извештају из новембра.¹¹ Влада је донела одлуку о трајном увећању плата у здравству, потом и о додели једнократних бонуса овим радницима. Укупни трошкови зарада премашили су изворни план за 2020. годину за чак 24 млрд динара (4,3%), што је највећим делом остварено у здравству – трајно увећање плата од 10% медицинским радницима, пријем неколико хиљада радника у радни однос, једнократни бонуси крајем године. Пробијање је остварено чак и у односу на ревидирани план из новембарског ребаланса (за око 3 млрд динара), који је прављен непуна два месеца након краја календарске године. С једне стране, повећање примања здравствених радника¹², праћено пријемом нових радника у секторима који су директно ангажовани на сузбијању пандемије јесте оправдано. С друге стране, ова политика има своју цену која није мала: фонд плата опште државе у 2020. достигао је износ од чак 10,6% БДП-а, чиме је пробијен дугорочно одржив ниво од 9,5% БДП-а остварен на крају 2019. године. Будући да су расходи за зараде, као што смо више пута истицали, једно од најбитнијих фискалних сидра, кориговање ове неравнотеже мора да буде један од примарних задатака Владе у периоду који следи. Наша препорука, пре свега за буџет 2021. била је да се по сваку цену избегну нова неодржива повећања зарада у јавном сектору и да номинално увећање буде осетно спорије од раста

¹¹ „Оцена Предлога ребаланса буџета за 2020. годину и препоруке за фискалну политику у 2021. години“, 9. новембар 2020. године.

¹² Економски најсмисленије решење, заправо, било би да су плате медицинским радницима једнократно увећане све док траје пандемија, а да им се трајна повећања (у зависности од позиције и сложености посла) доделе кроз јединствени систем платних разреда. Ова реформа, међутим, осетно касни, па је у моменту избијања пандемије Влада прибегла оперативном најлакше спроводљивом решењу – трајном повећању свима у истом проценту. Слично је и са системом запошљавања – да је држава раније спровела дуго најављивану функционалну анализу, још пре пандемије би могла у довољној мери кадровски да оснажи секторе који су у дефициту стручног кадра. У таквим околностима би потреба за додатним ангажовањем људи у периоду кризе извесно била мања него што је то тренутно случај, јер би буџетски корисници далеко спремније дочекали пандемију.

номиналног БДП-а – дакле, највише у складу са инфлацијом од 2%. Неколико је аргумената којима смо поткрепљивали тај став:

- Зараде у државном сектору већ три године заредом расту изнад оправданог нивоа, осетно брже него привредна активност. Подсећамо, у 2018. зараде у државном сектору порасле су за око 9% у просеку, док је номинални раст БДП-а износио 6,6%. Исти сценарио догодио се у 2019. години, пошто су зараде у државном сектору у просеку увећане за 9%, а БДП порастао за 6,8%; Ова пракса поновљена је и у буџету за 2020. годину, пошто је просечна зарада у државном сектору увећана за 9,5% иако је процењено да ће БДП-порастати за 6%.
- Јавни сектор је кризу дочекао са осетно већим зарадама у поређењу с приватним сектором (за преко 20%, податак из фебруара 2020), што је одступање које би током кризе расло чак и ако буџетске зараде остану замрзнуте.
- Током кризе радници у јавном сектору били су економски добро заштићени, па њихове зараде и радна места нису довођени у питање – што није важило у истој мери за приватни сектор (који практично порезима финансира јавни сектор). Забележен је, наиме, пад неформалне запослености од 7,6% (35.000 људи) у другом у односу на прво тромесечје 2020. и то се практично у потпуности дешавало у приватном сектору.
- Стварни расходи за запослене у државном сектору заправо су већи него што се приказује у месечној статистици јавних финансија из најмање два разлога: расходи за зараде појединих индиректних корисника (високо образовање, здравствене установе) нису укључени у укупан фонд плата, док се зараде научних радника – иако се формално ради о платама – исплаћују са позиције робе и услуга. Према нашим прелиминарним рачуницама укупна државна издвајања по ова два основа потцењена су за скоро 1% БДП-а, тако да права мера фонда плата опште државе у 2020. није 10,6% БДП-а већ око 11,6% БДП-а.

Систем зарада и запослености у јавном сектору је неуређен, а Фискална стратегија није дала готово никакве елементе за трајно уређење овог система. Просечна плата у општој држави је превелика, око 20% је већа него у приватном сектору што се не може оправдати само бољом образовном структуром запослених у јавном сектору. При том, и поред релативно велике просечне зараде, нису сви запослени једнако привилеговани. Анализе релативних односа плата у јавном сектору, на пример, показују да су много издашније плате у МУП-у него у здравству (ова разлика је смањена ванредним повећањем зарада у здравству током 2020, али би ови односи морали системски и транспарентно да се уреде). Такође и распон од најниже до највише зараде у јавном сектору је релативно узак. То значи да су највише привилеговани запослени средњег образовног профила, док најквалитетнији и најпотребнији кадрови напуштају јавни сектор. Ово је велики проблем јер је јавном сектору и пре пандемије недостајао велики број људи на неким кључним позицијама (нпр. у здравству преко 5.000 људи, Пореској и Царинској управи преко 2.500 људи у збиру, инспекцијским службама између до 1.500 људи, службама за управљање ЕУ фондовима преко 500 људи). Фискална стратегија, најважнији документ Владе за вођење средњорочне фискалне политике, не

бави се довољно детаљно овим важним питањима. Забрана запошљавања јесте ублажена (дозвољен је пријем у радни однос до 70% оних који су службу напустили у претходној години без сагласности Комисије), али то неће спречити наставак одлива кадра из државног сектора. У најбољем случају, могло би се у складу с постојећим плановима очекивати очување затеченог броја запослених, што само по себи не би био добар исход будући да ће важни делови јавног сектора које смо поменули наставити да послују с мањком радне снаге.

Увођење јединственог система платних разреда одлаже се за 2022. годину (без гаранција да ће сви запослени бити обухваћени овим системом). Додатни проблем видимо у томе што су стратешки и буџетски документи остали недоречени у погледу кључних параметара ове реформе. Остаје, наиме, поново непознато колико ће износити јединствена основица за обрачун зарада, када ће бити завршена матрица коефицијената за вредновање радних места, да ли ће неки делови јавног сектора остати изван једнообразне регулативе и сл. Уз све то, за поједине сегменте још увек нису ни предложени секторски закони (нпр. за носиоце јавних функција) па остаје непознато колики ће бити ефективни распон између минималне и максималне зараде у државном сектору. За друге се, пак, мимо заједничке регулативе усвајају секторски прописи који одударају од принципа дефинисаних у кровном закону (Уредба о платама полицијских службеника предвиђа различите вредности коефицијената као и распон). Поменимо и то да се према наводима из Фискалне стратегије за 2021-2023 увођење централног регистра запослених планира до 2023. године. Подсећамо да је још у Фискалној стратегији за 2015. истицано да је процес увођења централног регистра запослених „при крају“, што и нове планове који су поменути без залажења у детаље не чини кредибилним.

8.4.1.2. Расходи за пензије

Крајем 2019. године Скупштина је на предлог Владе усвојила измене постојећег закона о пензијском и инвалидском осигурању, чиме је дефинисано поновно увођење „швајцарске формуле“ за увећање пензија, што је у складу с препорукама Фискалног савета. Пензије се, у складу с овом одредбом, увећавају по стопи која представља збир 50% инфлације, 50% раста просечне зараде у Републици Србији. Враћање „швајцарске формуле“ похвално је јер омогућава предвидљивост у кретању укупних расхода за пензије у границама које наш буџет може да поднесе (раст пензија од 5-5,5% годишње). Маса пензија је у 2020. години износила 10,7% БДП-а, и на међугодишњем нивоу је порасла чак и нешто мање (номинални пораст за 4,3% у односу на 2019), а разлог је то што је настављен тренд смањења укупног броја корисника пензија.

Влада, међутим, није прекинула праксу доделе новчане помоћи пензионерима. У 2020. години то се догодило у два наврата (прво у априлу по 4.000 динара свим пензионерима, потом у децембру још по 5.000 динара), што је буџету донело додатне и непланиране трошкове од преко 15 млрд динара. Према нашим оценама овај вид дотирања представља скупу и лошу меру социјалне политике. Првенствено због тога што социјални положај грађана није могуће, нити би требало, утврђивати на основу њиховог статуса. Процењује се, наиме, да око 100.000 старих људи у Србији нема никакву пензијску накнаду и они спадају у групу социјално најугроженијих становника Србије – а управо ова група грађана не квалификује се за предвиђену новчану дотацију. С друге стране, постоје и пензионери са таквим материјалним статусом да им оваква

помоћ није неопходна. Лоша пракса популистичког вођења социјалне политике преко исплате пензија у Србији траје дужи низ година (нпр. ранија исплата тринаесте пензије за одређену групу пензионера) и од ње би напослетку требало одустати. Фискални савет практично од свог оснивања 2011. године указује на то да је намена социјалне помоћи да се ограничена буџетска средства исплаћују материјално најугроженијим грађанима, а да се висина пензија одређује на основу јасних и објективних економских параметара (године радног стажа, висина уплаћених доприноса, очекивана дужина примања пензије).

8.4.2. Политика субвенција

Укупни расходи за субвенције (укључујући и нето буџетске позајмице) који се планирају у 2021. неуобичајено су велики – око 0,8% БДП-а изнад њиховог дугорочно одрживог нивоа. Додатни проблем са субвенцијама је то што у предложеном буџету није објашњена конкретна намена великог дела тих средстава. По свему судећи државна помоћ ЕР Србији један је од важних разлога за ванредно повећање субвенција у 2021. години. Детаљнија анализа показује да је здравствена криза била само окидач за исплату те помоћи, а да је главни део онога што се сада покрива из буџета заправо настао услед вишегодишњег неуспешног пословања овог предузећа. Чак и када се заврши исплата планиране помоћи за ЕР Србију тешко је очекивати да ће се трајно смањити укупни државни издаци за субвенције. Наиме скоро сваке године појављују се нека јавна и државна предузећа којима је потребна помоћ из буџета због нагомиланих дугова и обавеза услед неуспешног пословања. Тај трошак у времену кризе обично буде нешто израженији, али се појављује и у добрим временима. Током 2021. трошак је направило предузеће ЕР Србија, у 2020. то су били ЕР Србија и ЕПС, пре тога Србијагас, Петрохемија и др, а субвенције за консолидацију пословања ПЕУ Ресавице већ су постале традиционална ставка буџета која се понавља сваке године, а проблем се не решава. Лоше пословање јавних и државних предузећа један је од највећих структурних проблема јавних финансија Србије о ком Фискални савет годинама уназад пише и даје конкретне препоруке Влади – али нема кредибилних наговештаја да ће се напослетку кренути у његово решавање (Фискални савет је прву детаљну и свеобухватну студију о предузећима у државном власништву израдио још у 2014, а затим смо наставили да припремамо додатне анализе овог великог проблема; последња је објављена детаљна студија о ЕПС-у у 2019. године).

8.4.3. Политика јавних инвестиција

Буџетом за 2021. предвиђени су рекордно високи капитални расходи Републике од 274 млрд динара, а на нивоу консолидоване државе (укључујући и локалне самоуправе, ЈП Путеви Србије, фондове обавезног социјалног осигурања), планирају се укупне инвестиције од око 330 млрд динара (око 5,5% БДП-а). Премда један део ових инвестиција јесте последица већ поменутог веома снажног али у основи привременог повећања улагања у здравство – важно је истаћи и то да улагања државе у путну и железничку инфраструктуру нису била умањена ни током кризне 2020, а остаће веома висока и у 2021. години. То значи да је у овој кризи избегнута једна од већих грешака економске политике Србије након завршетка светске економске кризе из 2008, кад су јавне инвестиције смањене, уместо да се повећају. Повећање расхода за јавне

инвестиције нарочито је важно у кризном периоду јер је то најбоља мера фискалне политике за подстицај привредног опоравка, а за већим улагањима у инфраструктуру у Србији постоји и велика потреба будући да је стање основне инфраструктуре веома лоше.

За 2021. не планира се значајно повећање капиталних расхода у заштите животне средине – иако је то вероватно и највише запостављен сегмент јавне инфраструктуре који озбиљно угрожава здравље становника. Надлежна министарства (Министарство за заштиту животне средине и Министарство грађевинарства) укупно планирају свега око 25 милиона евра инвестиција које се односе на унапређење комуналне инфраструктуре и заштиту животне средине. Анализе Фискалног савета, међутим, показују да би Србија требало за ове намене да уложи бар четири пута више средстава од тога. Није искључено да ће Канцеларија за управљање јавним улагањима током 2021. у оквиру својих (недефинисаних) расхода почети да спроводи и инвестиције у заштиту животне средине. За то постоји обезбеђено финансирање, тј. одобрени кредит Банке за развој Савета Европе од 500 млн евра за Пројекат унапређења инфраструктуре за заштиту животне средине – који се поново појавио у Члану 3. предложеног Закона о буџету за 2021. годину. Међутим, тај одобрени кредит појављивао се и у буџетима за претходне године, па ниједан евро одобреног кредита није до сада повучен нити је неки пројекат по овом основу почео да се реализује. Због тога је мало вероватно да ће у 2021. доћи до потребног снажног помака у односу Владе према заштити од еколошког загађења. Оваква ситуација са дугогодишњим недовољним улагањима у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру донекле подсећа на дугогодишња недовољна улагања у здравство која су снажно повећана тек са избијањем здравствене кризе у 2020. години. Имајући то искуство у виду, не би било добро понављати исту грешку и чекати неку еколошку кризу да би буџетска средства напоскон почела да се улажу и у смањење еколошког загађења земље.

8.5. Оцена средњорочног макроекономског и фискалног оквира за период 2021-2023

Влада је у децембру израдила Фискалну стратегију за предстојећи трогодишњи период (2021-2023) и Фискални савет је овом важном стратешком документу посветио посебан извештај.¹³

Оценили смо да Фискална стратегија предвиђа добре циљеве фискалне политике у средњем року, али да они нису довољно кредибилно планирани. Планирано је да се фискални дефицит смањи за три године на 1% БДП-а уз смањење јавног дуга на 56% БДП-а. Стратегијом се планира и велико побољшање структуре буџета тако што би се снажно смањило учешће државних субвенција и плата у јавном сектору у буџетским расходима, а повећало учешће јавних инвестиција. Конкретније, Стратегија каже да ће субвенције у 2023. да се номинално смање за око 20% у односу на 2021, а да ће плате у јавном сектору у наредне три године да расту мање од 5% годишње. По пројекцијама из Стратегије буџет не би оскудевао ни у пореским приходима пошто је прогнозирано да ће привредни раст у 2021. да износи 6%, а у 2022. и 2023. години 4%. Раст БДП-а покретале би инвестиције приватног сектора за које се очекује да ће у наредне три године реално да расту преко 10% годишње.

¹³ „Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину“, 28. децембар 2020. године.

Главно питање, међутим, је да ли ће планирана макроекономска и фискална кретања (која су готово идеална) заиста и да се остваре. Стратегија не дефинише довољно добро конкретне политике којим би се то обезбедило: 1) нису јасно представљене кључне мере Владе које би довеле до очекиваног снажног раста приватних инвестиција од 10% годишње и последично релативно високог раста БДП-а; 2) не зна се како ће се у пракси ограничити раст плата у јавном сектору у средњем року кад држава такву политику не спроводи ни током кризе и 3) није приказан довољно чврст план темељног реструктурирања најважнијих државних и јавних предузећа које је неопходно за пројектовано смањење субвенција.

Прогноза привредног раста у Стратегији је превише оптимистична, нарочито у кратком року. Услед непредвидивог трајања и ефекта здравствене кризе, али и непознате брзине којом ће се глобална економија опорављати кад се епидемија стави под контролу – тренутно су сва предвиђања привредног раста у наредним годинама непоуздана (а нарочито за 2021. годину). Због тога је Фискални савет препоручивао Влади да буде веома опрезна у прогнози овог макроекономског индикатора – јер је много лакше прилагодити буџет на боља привредна кретања од очекиваних него обрнуто. Влада је, међутим, прогнозирила да ће привредни раст у 2021. да буде релативно високих 6%, а затим 4% у 2022. и 2023. години. У складу с овом прогнозом онда су пројектовани јавни приходи и јавни расходи у 2021. и планирана је средњорочна фискална политика. Иако се ниједан исход тренутно не може искључити, па ни раст БДП-а предвиђен Стратегијом – оценили смо да би у времену повећане неизвесности Влада требало да има нешто опрезнији приступ у прогнозама. Нарочито је упитан раст БДП-а од 6% у 2021. који је изнад очекивања свих кредибилних међународних институција. Пројекција привредног раста од 4% у 2022. и 2023. нешто је мањи проблем јер се не разликује толико од средњорочног тренда раста БДП-а Србије из периода пре здравствене кризе (просечан раст БДП-а од 2017. до 2019. био је око 3,5%).

Услед велике нестабилности макроекономских индикатора, пројекције БДП-а из Стратегије имале су и неке неуобичајене пропусте. Детаљније анализе показују да прогноза раста БДП-а из Стратегије садрже неке неодговарајуће претпоставке и неконзистентности. Први проблем је већ сама полазна основа за израду пројекција, тј. БДП за 2020. годину. Процењени БДП у 2020. од скоро 47 млрд евра – већи је бар 500 милиона евра од стварно могућег. То значи да су и сви фискални индикатори који се рачунају као проценат БДП-а – јавни дуг, пензије и плате у јавном сектору и друго – у Стратегији приказани економски нешто боље него у стварности. Разлог за ову грешку је то што се за процену користи лош дефлатор БДП-а на шта је Фискални савет већ упозоравао. Следећи проблем је то што структура привредног раста у 2021. није конзистентно планирана. Мало је вероватно да ће планирани реални раст личне потрошње у 2021. од 5,4% и укупних инвестиција од 13,3% довести до погоршања нето извоза од само 0,8% БДП-а. Кад год се сличан раст домаће тражње дешавао у прошлости то је увек било праћено много већим погоршањем спољнотрговинске размене. На крају, упитан је раст инвестиција од 13,3% у 2021, као и њихов даљи раст од око 10% у 2022. и 2023. години.

Планирани двоцифрен раст инвестиција приватног сектора морао би се подржати одговарајућим економским политикама да би био кредибилнији.

Стратегија предвиђа да раст БДП-а у 2021. и наредним годинама почива првенствено на високом расту инвестиција. У оквиру укупних инвестиција једини њихов део који ће готово извесно имати висок раст су буџетске инвестиције. Стратегијом је планиран њихов реални раст од око 13% у 2021. и од око 6% и наредне две године. Јавне инвестиције су под непосредном контролом Владе, њихов висок раст економски је оправдан, а за то постоји довољно започетих и планираних пројеката, тако да ту ништа није спорно. Међутим, јавне инвестиције чине свега око 25% укупних инвестиција, а прогноза из Стратегије подразумева да ће и све друге инвестиције (јавна и државна предузећа, СДИ, домаћи приватни сектор) у 2021. и наредним годинама такође имати веома висок раст – чак и нешто бржи од буџетских инвестиција. То је тешко могуће без заокрета у економским политикама које Стратегија није јасно дефинисала. У јавним и државним предузећима висок раст инвестиција тренутно је немогућ јер су она оптерећена бројним проблемима у пословању. Да би се то десило потребне су њихове темељне реформе које Стратегија не дефинише на прави начин, а чак и уз такве реформе тешко је да ће се снажно повећање инвестиција релативно брзо реализовати. Снажан раст страних директних инвестиција (СДИ) можда је могућ у средњем року, али је у 2021. мало вероватан. У годинама неизвесности по правилу се мало инвестира, а СДИ су тренутно на опадајућем тренду (у 2020. ће имати пад од око 20%). На крају, инвестиције домаћег приватног сектора никад нису биле велике и мало је вероватно да ће нешто да се промени у наредним годинама без промене државних политика. Да би домаћа предузећа почела више да инвестирају држава мора да уреди амбијент за то – пре свега да унапреди ниво владавине права и смањи корупцију. Стање у овим областима у Србији се по оценама релевантних међународних институција погоршава, а тај проблем (иако кључан за привредни раст) ниједном речју се не помиње у Стратегији.

Планирано је *ограничавање раста зарада у јавном сектору* у средњем року, али искуство из претходних година показује да је мало вероватно да ће то и да се спроведе. Важна полуга за планирано умањење фискалног дефицита у 2022. и 2023. је спорији раст плата запослених у јавном сектору од раста БДП-а. Стратегија предвиђа да ће плате у ове две године номинално да расту испод 5% годишње. То значи да ће реални раст плата у јавном сектору (коригован за инфлацију) у 2022. и 2023. износити између 2 и 3%, док је планирано да реални раст БДП-а у том периоду буде 4%. Тако предвиђено, релативно ниско повећање зарада у јавном сектору економски јесте оправдано – и с те стране Стратегији се нема шта замерити. Проблем је, међутим, то што су се готово идентични планови понављали у свакој Стратегији у претходних пет година – и ниједном се нису остварили. Пракса из претходних пет година управо је била таква да се плате у јавном сектору прво претерано повећају, а онда се Фискалном стратегијом предвиди да ће се ти расходи накнадно довести у ред у средњем року (што се на крају никад не деси). Таква пракса сад се понавља, само што је проблем нешто већи него обично. Наиме, издвајања за плате у јавном сектору тренутно су нарочито велика јер су плате повећане за чак 10% у кризној 2020. у којој ће се остварити пад БДП-а од око 1%. Влада, међутим, уместо да овај проблем решава буџетом за 2021, његово решавање помера за средњи рок што није кредибилно. И овај пример поново показује да је за фискалну стабилност земље важно да се индексација зарада у јавном сектору повеже са објективним економским параметрима (као што је повезан раст пензија), а не да о томе Влада сваке године дискреционо одлучује. Реформа

система зарада и запослености у јавном сектору која би укључивала и годишњу индексацију плата на основу објективних економских параметара, међутим, одлаже се још од 2015. године.

Планирано *снажно умањење субвенција у средњем року* представља добар смер фискалне политике, али мало је вероватно да ће се реализовати у предвиђеном обиму. Држава је за субвенције и нето буџетске позајмице издвајала у просеку око 3% БДП-а у периоду од 2015. до 2019. што је преко два пута више од издвајања која за ове намене имају друге земље ЦИЕ. Трошкови субвенција у Србији су онда нагло (и привремено) повећани у 2020. на 5,2% БДП-а због спровођења антикризних мера, да би буџет за 2021. предвидео њихово враћање на 2,7% БДП-а. Релативно велико учешће субвенција у буџету Србије у односу на друге земље ЦИЕ последица је тога што се из годину у годину јавља неко неуспешно јавно и државно предузеће ком је потребна помоћ државе. У 2021. планирано је да се буџетска средства дају Ер Србији, У 2020. то су били Ер Србија и ЕПС, раније Србијагас, Петрохемија, а редовни корисници државних субвенција су Железнице и Ресавица. У том контексту требало би размотрити веома амбициозне планове смањења субвенција из Стратегије. Стратегија, наиме предвиђа да ће се субвенције у средњем року смањити са 2,7% БДП-а из 2021. на 1,9% БДП-а у 2023. што би био њихов историјски минимум у Србији и ниво који је знатно ближи издвајањима која за ове намене имају упоредиве земље ЦИЕ. Главно питање, међутим, је колико су ови, економски добри планови заправо реалистични. Реформе јавних и државних предузећа јесу у Стратегији приказане нешто детаљније него обично, али наша анализа показује да списак планираних мера ни изблиза није довољан да би се остварило планирано смањење субвенција у средњем року.

Важан ризик за јавне финансије *представљају растући расходи за плаћање казни и пенала* – који у Стратегији није довољно добро препознат. У периоду од 2009. до данас Република Србија је на име казни и пенала исплатила преко 120 млрд динара, тј. преко 1 млрд евра. При том, ови расходи имају тенденцију релативно снажног повећања са годинама. Иако би овај проблем могао да донесе велике трошкове буџету у средњем року од више стотина милиона евра, Фискална стратегија га не адресира на прави начин. Заправо Стратегијом је планирано смањење издвајања за остале текуће расходе у средњем року (где спадају казне и пенали), што би се лако могло показати као претерано оптимистична прогноза. Наиме, тренутно се пред међународним судовима воде четири поступка инвеститора против Србије који би могли да резултирају казнама за државу од преко 400 млн евра. Уз то, Србија је међу земљама рекордерима по броју тужби који њени грађани имају пред Европским судом за људска права. Број ових тужби против Србије на 10.000 становника већи је скоро 6 пута у односу на европски просек. Због великих и растућих буџетских трошкова за казне и пенале требало би преиспитати процедуре и повећати одговорност чиновника приликом склапања уговора са приватним предузећима, истражити зашто толико грађана подноси тужбе против државе пред међународним судовима, али и преиспитати квалитет заступања државе у судским споровима.

Предвиђено *повећање издвајања за јавне инвестиције* у наредним годинама економски је оправдано и кредибилно. Фискалном стратегијом планирају се рекордно велика издвајања за јавне инвестиције у наредне три године. Предвиђено је да се јавне инвестиције прво у 2021. повећају на 5,5%

БДП-а (са 5,3% БДП-а из 2020. године), а затим да се постепено додатно повећавају до 5,7% БДП-а у 2023. години. Ово повећање нарочито је важно у периоду опоравка привреде од кризе, будући да су капитални расходи најбољи и најефикаснији начин да држава подстакне привредни раст. Последња истраживања ММФ-а сугеришу да је значај јавних инвестиција у садашњем времену неизвесности чак и нешто већи него у уобичајеним временима, те да би повећање јавних инвестиција од 1% БДП-а могло да има потенцијал да повећа раст БДП-а за чак 2,7 п.п. Наравно, утицај јавних инвестиција на привредни раст зависи и од избора инвестиционог пројекта, ефикасности његове реализације и других параметара. На пример, утицај на привредни раст набавке војне опреме из иностранства далеко је мањи у односу на утицај изградње пута – приликом ког се ангажује домаћа оператива, користе домаћи материјали и радна снага, а (након завршетка изградње) боља инфраструктура олакшава пословање привреде. Такође, и у оквиру појединачних инфраструктурних пројеката њихов добар избор и ефикасна реализација веома су важни за привредни раст. Србија је до сада највећи део средстава за инфраструктурне пројекте издвајала за неспорне приоритете (велики путни и железнички коридори и друго). Међутим, са завршавањем ових радова и уз планирано даље повећање јавних инвестиција све је важније да се унапреди систем селекције и реализације инвестиционих пројеката како би се он заснивао на методолошки утемељеним и транспарентним поступцима.

8.6. Остале анализе и извештаји

8.6.1. Оцена измена Закона о буџетском систему

Фискални савет је у новембру израдио Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему.¹⁴

Кључна новина предвиђена овим актом састоји се у формализацији планираног повећања зарада запослених код корисника буџетских средстава у 2021. години. Ову меру смо оценили као неоправдано велику у прелиминарном мишљењу на Нацрт Фискалне стратегије за 2021. годину. Економске и фискалне разлоге којима смо поткрепили наш став детаљно смо изнели у Оцени предлога Закона о буџету за 2021. годину, док смо у Мишљењу на измене Закона о буџетском систему скренули пажњу да предвиђено повећање није у складу с посебним фискалним правилом којим је горња граница ових буџетских расхода постављена на 7% БДП-а (плате по бруто-1 принципу). Посебно зато што је техничком изменом Закона о буџетског система важење овог фискалног правила продужено до даљњег.

Изменама Закона о буџетском систему, такође, предвиђено је одређено ублажавање ригорозне регулативе у области контроле запошљавања у јавном сектору. Фискални савет већ неколико година уназад указује на то да је релаксација политике запошљавања неопходна, јер постоји више сектора који се суочавају са очигледним мањком запослених (здравство, инспекцијске службе и друго). У том смислу, повећање стопе замене радника којима по било

¹⁴ „Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему“, 18. новембар 2020. године.

ком основу престаје радни однос на 70% (уместо досадашњег стопе замене 1:5) представља корак у добром смеру. Међутим, максималан број запослених код корисника буџетских средстава ограничен је одређеним буџетским средствима, што указује на то да ће предложене измене и у следећој години онемогућавати значајније попуњавање радних места у секторима државе у којима је то неопходно.

Фискални савет је изразио противљење предвиђеном одлагању увођења извештаја о пореским расходима у закон о буџету тек за 2024. годину и предлажемо њихово увођење од 2022. године, имајући у виду да је због овогодишње кризе било оправдано одлагање за годину дана. Наиме, извештај о пореским расходима већ је био део закона о буџету (иако у рудиментарној форми) још у 2011. и 2012. години, тако да не видимо разлог да се овај веома важан извор података у располагању средстава грађана не укључи већ у буџет за 2022. За почетак, било би довољно да то опет буде на базичном нивоу који би обухватао најочигледније облике пореских изузећа (нпр. повраћај ПДВ-а за први стан, повраћај ПДВ-а за опрему за бебе, олакшице пореза и доприноса за добровољну пензијску штедњу и добровољно здравствено осигурање, прописане олакшице код пореза на добит). Временом, оваква форма извештаја о пореским расходима би се унапређивала и проширивала на друге облике пореских привилегија и олакшица у систему пореза на доходак и пореза на додату вредност. Међутим, за кредибилитет читавог процеса сматрамо да је изузетно важно да се овај први корак направи већ у Закону о буџету за 2022. годину.

8.6.2. Оцена Закона о завршном рачуну за 2019. годину

Фискални савет је у складу са својим законским обавезама оценио Предлог Закона о завршном рачуну за 2019. годину,¹⁵ а мишљење је у складу с важећим роковима доставио надлежним институцијама.

Према Предлогу завршног рачуна буџета Републике за 2019. годину, Србија је претходну годину завршила са суфицитом у републичком буџету од 13,4 млрд динара, што је готово идентично претходно познатом резултату из редовних извештаја Министарства финансија (суфицит од 12,8 млрд динара). То је било и очекивано, јер подаци за поједине индиректне буџетске кориснике који нису укључени у месечно извештавање у приближно истој мери оптерећују и приходну и расходну страну буџета. Такође, остварени резултат био је за око 35 млрд динара бољи него што се иницијално планирало, а Фискални савет је већ извештавао о томе да је то највећим делом резултат боље наплате прихода републичког буџета. Конкретно, 1) повољнији макроекономски трендови него што се процењивало при изради буџета допринели су бољој наплати прихода од акциза, ПДВ-а и пореза на доходак; 2) приходи од пореза на добит су у старту нешто конзервативније планирани, па су наплаћени у већем износу него што се предвиђало; и 3) дошло је до ванредног повећања непореских прихода по различитим основама. Кад подвучемо црту, Фискални савет задржава основну оцену да су фискална кретања у 2019. била повољна, као и да су јавни приходи и расходи у претходној години били приближно уравнотежени у структурном смислу.

¹⁵ „Оцена Предлога Закона о завршном рачуну за 2019. годину“, децембар 2020. године.

Завршни рачун је најбоља прилика да Влада одговори на важна питања у вези са јавним финансијама која су, оправдано или неоправдано, остала неразјашњена приликом израде буџета и месечног извештавања о његовој реализацији. Фискални савет је завршне рачуне први пут детаљно анализирао у студији из децембра прошле године (за период 2002-2018), када смо и најавили да ће нам та студија послужити као трајна аналитичка подлога и извор за будуће анализе. Понављамо још једном да је добро што је Влада упркос ванредним околностима у 2020. приступила изради овог документа, јер би он требало да буде основа за свеобухватно сагледавање буџетске потрошње након окончања фискалне године, тј. када се прикупе сви подаци директних и индиректних буџетских корисника. Међутим, проблематично је то што у завршном рачуну за 2019. многе важне расходне и приходне категорије, како из угла јавних политика тако и билансно, нису довољно објашњене. Другим речима, информације којима нисмо располагали у време прављења буџетских планова за 2019. и анализирања месечних извештаја о извршењу буџета нису приказане ни у актуелном предлогу завршног рачуна. У основи, реч је о пропустима на које смо већ указали анализирајући завршне рачуне буџета Републике за претходне године. Стога у наставку таксативно указујемо на суштински најзначајније мањкавости овог документа које је потребно отклонити како би у потпуности испунио своју сврху у буџетском процесу Републике Србије:

- *Није разјашњено по ком основу је држава плаћала казне, пенале и друге накнаде иако је тај износ наставио да расте.* У Завршном рачуну за 2019. дата је само укупна сума ових трошкова, нема детаљнијих података о плаћањима на име ових накнада, па остаје непознато коме је држава у 2019. години, по ком основу и у ком појединачном износу плаћала казне и пенале. То је спорно будући да се ради о непродуктивном расходу који из године у годину континуирано расте – у 2019. премашио 22 млрд динара (око 190 млн евра) и више је него двоструко већи у поређењу са 2015. годином када је износио непуних 10 млрд, што је скок који несумњиво заслужује ближе објашњење.
- *Корисници субвенција за привлачење инвестиција остају непознати.* Информација о томе која предузећа и у ком износу добијају ове подстицаје не може се наћи у Закону о буџету за 2019. годину, нема је у ребалансу из октобра, а сада видимо да не постоји ни у предложеном завршном рачуну за 2019. годину.
- *Нису детаљно изсплистана предузећа за која су исплаћиване буџетске позајмице.* Нето буџетске позајмице приказују се у маси, без навођења ком предузећу, под којим условима и по ком основу су одобрене. Неколико је разлога због којих сматрамо да је то недопустиво: прво, укупна реализација са ове позиције у 2019. износила је скоро 8 млрд динара, чиме је лимит од 5,7 млрд динара постављен октобарским ребалансом пробијен за 40%. Друго, нето позајмице су заправо краткорочни кредити за ликвидност или докапитализацију државних предузећа, а та средства би по дефиницији требало да се врате у буџет у одређеном моменту. Уколико не постоји адекватна евиденција тих обавеза као ни транспарентно извештавање о њима, постоји снажан подстицај за предузећа да никад не врате одобрену

позајмицу, што се у прошлости много пута дешавало. Колико то може да кошта пореске обвезнике најбоље илуструје пример Србијагаса коме је управо са ове позиције 2014. одобрено неколико бескаматних краткорочних кредита укупне вредности од 9 млрд динара. Њихово враћање у буџет годинама је одлагано, да би према подацима из завршног рачуна за 2019. поменуто дуговање одлуком Владе конвертовано у улог Републике у капиталу овог предузећа – што значи да позајмљени новац никад неће бити враћен у буџет.

- *Порекло уплата непореских прихода који су и у 2019. имали велики билансни значај није објашњено.* Завршни рачун показује да је наплата непореских прихода у 2019. износила 209 млрд динара, чиме је оквир из октобарског ребаланса пробијен за 24 млрд динара. Одступање је још веће (преко 35 млрд динара) када реализацију упоредимо са оригиналним буџетским планом. Пракса изразитог премашивања плана на овој приходној ставци започета је 2014. године и настављена је у 2019. години, али то није праћено већом информативношћу завршних рачуна.
- *Капитални расходи нису рашчлањени до потребног нивоа детаљности.* За поједине кориснике попут Канцеларије за управљање јавним улагањима и Министарства финансија, у Завршном рачуну није довољно јасно приказано у које конкретне пројекте је улагано, већ су само сумарно дата укупна улагања. Последица оваквог приказивања је то да није могуће прецизније утврдити колико се тачно улаже у неке важне области за привредни раст и квалитет живота грађана, као што су просвета, здравство и заштита животне средине (што делом реализује Канцеларија за јавна улагања).
- *Трошење средстава из текуће буџетске резерве није транспарентно приказано.* Употреба текуће резерве објављује се у Службеном гласнику током године, али не на задовољавајући начин о чему смо више пута писали. Највећи проблем у извештавању је то што су објашњења често генеричка и неинформативна, као и то што се нека плаћања из буџетске резерве уопште не објављују у Гласнику. Завршни рачун за 2019. годину не само да не доноси никакво унапређење на овом пољу, већ у одређеној мери додатно умањује ионако ниску транспарентност.
- *Приходи и расходи индиректних корисника који нису укључени у редовне податке о реализацији су и даље велики – премашују 450 млн евра.* Важна информација из Завршног рачуна за 2019. је да су индиректни корисници остварили приходе од 53,6 млрд динара (преко 450 млн евра) из ванбуџетских извора, тачније од продаје добара и услуга и трансфера других нивоа власти. Убедљиво највећи део ванбуџетских прихода реализује се у сектору образовања (основне и средње школе, факултети, установе студентског и ученичког стандарда), а мали износ уочавамо и на разделу неколико специфичних тела
- *Предложени завршни рачун поново не садржи информације о индикаторима перформанси буџетских корисника.* Фискални

савет позива Владу да, или доврши ову реформу и прикаже информације о реализацији индикатора перформанси у завршном рачуну (на основу чега би се онда могла оценити и ефективност ове реформе у случају Србије), или да се од ове (суштински спорне) реформе буџетског процеса одустане. У тренутној форми, ова захтевна процедура само беспотребно оптерећује ионако скромне капацитете буџетских органа и институција, практично без икаквог позитивног утицаја на ефикасност у управљању јавним финансијама.

8.6.3. Оцена измена пореских закона

Фискални савет је у складу са својим законским обавезама оценио предложене измене сета пореских закона.¹⁶

Измене и допуне пореских закона које се предлажу заједно са Буџетом за 2021. годину не садрже значајније измене постојећих постулата пореске политике. Усвајање годишњег закона о буџету по правилу прати и усвајање измена и допуна постојећих пореских закона како би се омогућило спровођење мера пореске политике у наредној буџетској години. У 2021. години не планирају се битније измене постојеће пореске политике. Једна од новина је дефинисање пореског третмана дигиталне имовине, укључујући и њен промет, чиме се бави релевантни закони из области пореза на доходак грађана, пореза на добит предузећа и пореза на додату вредност. Такође, предложене измене Закона о порезу на доходак грађана омогућавају маргинално повећање неопорезивог цензуса на зараде, са 16.300 месечно у овој години на 18.300 динара у наредној години. Предлог измена и допуна Закона о акцизама доминантно се односи на усаглашавање акцизне политике у области дуванских производа. Такође, предложене су значајније оперативне и административне промене у оквиру измена Закона о порезима на имовину и Закона о фискализацији где се предлаже пренос администрације пореза на наслеђе, поклон и апсолутна права са републичког на локални ниво, односно промена система фискалних регистара за евидентирање промета добара и услуга.

- Предложене *измене Закона о акцизама* у складу су са добром пореском праксом и омогућавају даљу конвергенцију ка европским стандардима у области акциза на дуванске производе.
- Предложеним *изменама Закона о порезу на имовину* се администрирање пореза на пренос апсолутних права поверава локалним самоуправама. Ово је корак у добром правцу будући да је пре 14 година покренут процес децентрализације пореске администрације када је администрирање годишњег пореза на имовину такође поверено локалним самоуправама, тако да се сада ради о наставку, односно комплетирању, овог процеса. Међутим, наглашавамо да је потребно посебну пажњу обратити на техничке детаље везане за пренос администрирања ових пореза на локални ниво како би се избегли технички недостаци који су обележили пренос годишњег пореза на имовину на локални ниво власти пре 14

¹⁶ Видети поглавље Оцена измена пореских закона у извештају „Оцена Предлога закона о буџету за 2021. годину“, 30. новембар 2020. године.

година. Предложене законске измене у области пореза на имовину не решавају највећи недостатак тренутног система опорезивања имовине у Србији – изразито неједнак порески третман имовине у власништву физичких и правних лица.

- *Закон о фискализацији* предлаже замену постојећих фискалних каса електронским фискалним уређајима који ће бити у сталној вези са централним сервером Пореске Управе. Иако сама модернизација система, с времена на време, није спорна, указујемо на могућност системских пропуса уколико процес буде вођен пуким технолошким развојем без постојања кохерентног приступа за сузбијање сиве економије. Овај проблем смо већ искусили у Републици Србији пре више од једне деценије када су уведени ГПРС уређаји за даљинско читавање фискалних каса. Тада је наине изостао пословни модел и план интеграције овог технолошког унапређења у системски оквир борбе против пореских утаја – тако до данас није развијен софтвер за праћење и обраду података у Пореској управи (тзв. data-mining систем) који би омогућио смислено процесуирање података из ГПРС система чије увођење је привреду коштало десетине милиона евра. Отуда је веома важно да промена система фискализације овога пута укључи јавну и професионалну дебату о планираним изменама и начину на који ће модернизација система омогућити боље услове за сузбијање сиве економије. Предлог закона о фискализацији и пратећа документација, такође, не садрже техничке одредбе у вези са обухватом фискализације, њеним трошковима или ефектима на сузбијање сиве економије.

8.6.4. Анализа миграционих кретања из ЦИЕ у развијене земље ЕУ

У посебном истраживачком раду¹⁷ обрадили смо један од вероватно највећих проблема већине земаља Централне и Источне Европе – огромне емиграције младог и образованог становништва у развијене земље ЕУ. Ова анализа припремљена је за Копаоник бизнис форум 2020. године и објављена је у часопису „Економика предузећа“ број 68 (1-2).

Наша главна оцена је да се у годинама које следе неповољни токови миграција из Србије не могу у потпуности сузбити, али да би емиграције могле да се смање у односу на њихов садашњи ниво уколико Влада предузме ефикасне и свеобухватне мере засноване на утемељеним анализама. Проблем је, међутим, то што се уместо таквих мера за сада у јавности помињу само парцијална, скупа и непроверена решења која ће, самим тим, највероватније бити неефикасна. Емпиријско истраживање које смо спровели показује да се убедљиво најефикасније мере које могу у наредних пет година да преокрену растући тренд емиграција младе и квалификоване радне снаге из Србије у Западну Европу – унапређење квалитета институције (сузбијање корупције,

¹⁷ „Миграције са истока на запад Европе: да ли Србија може да одоли налетима ветра“, фебруар 2020. године.

побољшање владавине права) и побољшање квалитета јавних услуга (реформе здравства, школства и др). Друге мере, укључујући чак и хипотетичко повећање просечне зараде на 900 евра до краја 2025. неће преокренути растући тренд емиграција из Србије.

Да бисмо прецизније проценили утицај појединачних чинилаца на величину емиграција из ЦИЕ ка Западној Европи направили смо економетријски модел на панелу од 14 земаља ЦИЕ у периоду 2006-2017. године (168 опсервација). Оцењена регресиона једначина величину емиграција из појединачних земаља ЦИЕ објашњава тражњом за квалификованом радном снагом у Западној Европи (демографски мањак становништва радне доби) и специфичним карактеристикама земаља извозница радне снаге: економска развијеност, институционална уређеност, квалитет образовања и приступ тржишту рада у ЕУ. Добијени модел потврђује да емиграције из ЦИЕ заиста расту сразмерно смањењу броја становника радног узраста у земљама Западне Европе. При том, чланство у ЕУ и бољи образовни систем утичу на повећање емиграција из појединачних земаља ЦИЕ, а већа економска развијеност и боље институције их умањују. Сви добијени коефицијенти у једначини очекиваног су предзнака и статистички су значајни, а објашњавајућа моћ модела је висока (вредност коефицијента детерминације R^2 је 60,3%). Робусност добијених коефицијената тестирали смо оцењујући исти модел у различитим временским периодима – вредност коефицијената остала је доста стабилна, а висока објашњавајућа моћ модела непромењена.

На основу оцењеног економетријског модела прогнозирали смо брзину исељавања становништва из Србије у наредних пет година и разматрали мере које би најефикасније могле да утичу на умањење емиграција. Резултати показују да ће се Србија, чак и уз релативно високу стопу раста БДП-а од око 4%, вероватно суочити са даљим порастом исељавања домаћег становништва – уколико Влада не предузме ефикасне мере које ће то спречити. Према основном сценарију, модел показује да би Србију у наредних пет година (2021-2025) могло напуштати 1,2-1,3% становништва радног узраста годишње (у односу на садашњу емиграцију од око 1% годишње). Ова процена лако би се могла показати и као конзервативна, јер се у многим земљама ЕУ најављује убрзана либерализација запошљавања стручне радне снаге из земаља ван Уније.

Растући тренд емиграција из Србије могуће је у наредних пет година зауставити и преокренути, али ће за то бити потребно да се успешно спроведу свеобухватне реформе које Влада годинама не успева практично ни да покрене. Сценарио унапређених институција показује да би јачање институција (сузбијање корупције, побољшање владавине права) уз побољшање квалитета јавних услуга (реформе здравства, школства и друго) могли да зауставе даљи пораст емиграција, односно да их смање током наредних пет година за 10 до 15% у односу на њихов садашњи ниво (са садашњих емиграција око 1% становника радног узраста на 0,85-0,9%). Емпиријски није утемељено очекивање да ће брже повећање зарада у Србији знатно умањити, или чак решити проблем емиграција. Оцењени модел показује да чак ни хипотетичко повећање просечне плате на 900 евра до краја 2025. (сценарио плате 900 евра) не би могло да спречи даље повећање емиграција из Србије у наредним годинама – већ само благо да ублажи тренд њиховог будућег раста. Овај резултат не би требало да представља толико изненађење јер ни земље које су

већ имале сличан раст зарада у прошлости (Румунија) нису решили проблем исељавања становништва – заправо тај проблем им је са годинама постао још већи.

На крају, у раду смо истакли да је добро што је Влада препознала проблем великог одлива становништва из Србије и током 2019. основала Координациони тим за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији. Међутим, мере са којима се за сада излази у јавност нису довољне за решавање овог проблема. Наговештени финансијски и порески подстицаји, уз неке друге стимулативне мере (изградња јефтиних станова), могли би заиста да задрже у земљи неке појединце који размишљају о емиграцији, али неће моћи да значајно успоре могуће исељавање преко 200 хиљада становника Србије у наредних пет година. Овакве мере (под условом да су пажљиво и добро дизајниране) могле би бити само добар додатак, али никако и замена за потребно јачање институција и свеобухватне реформе јавног сектора (просвета, здравство и друго).

Број: 021-01-3/2021-03
У Београду, 19. марта 2021. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић