



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ЕФЕКАТ ЗДРАВСТВЕНЕ КРИЗЕ НА ФИСКАЛНА И ЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У 2020. И ПРЕПОРУКЕ ЗА ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У 2021. ГОДИНИ

Резиме

Након предузетих мера за спасавање привреде нови изазови су заустављање раста јавног дуга и исправљање нараслих неравнотежа у буџету. Здравствена криза се наставља, привреда је и даље у проблемима, а држава више нема толико расположивих ресурса за снажну интервенцију – тим пре јер се већ нерационално задужила и потрошила преко 600 млн евра за исплату 100 евра пунолетним грађанима. У таквим околностима тренутно очекујемо да би пад производње у 2020. могао да буде око 3%. Економске последице здравствене кризе, међутим, нису ограничене само на привредну активност већ су и сви најважнији фискални индикатори потпуно избачени из равнотеже. Дефицит државе у 2020. биће рекордних 7% БДП-а, јавни дуг на крају године нешто преко 60% БДП-а, а снажно расту и унутрашње неравнотеже буџета. Ово последње последица је пре свега неумерено великог повећања плата у јавном сектору од скоро 10% с којим се ушло у 2020. годину (толики раст плата био би превелики и да је привреда остварила планирани раст од 4%). Потребно је, дакле, да се фискална политика прилагоди на нове околности и у том измењеном оквиру пружи најбољу могућу подршку привреди. То конкретно значи: 1) смањење дефицита у 2021. на око 2% БДП-а да би се зауставио раст јавног дуга и вратила фискална стабилност; 2) повећање државних издвајања за инфраструктуру и 3) контрола раста пензија и плата у јавном сектору у 2021. години (оправдано би било потпуно замрзавање зарада). Уз то, ова криза нам је дала додатни повод за анализу и неких раније уочених грешака фискалне политике – попут дугогодишњег недовољног улагања у здравство – које би такође требало у будућности исправити.

Привредна активност ће у 2020. имати пад који тренутно процењујемо на око 3%. Све прогнозе које дајемо у овом извештају (и макроекономске и фискалне) имају из објективних разлога велики степен неизвесности. Због тога их не би требало тумачити као безусловне и потпуно прецизне већ као тренуно највероватнији исход очекиваних промена економских индикатора. С тренутно расположивим подацима процењујемо да би пад БДП-а у 2020. могао бити око 3%. Наиме, након релативно високог раста БДП-а у првом тромесечју, у ком се још нису били ефектуирали утицаји кризе на привреду, у преосталом делу године очекујемо пад БДП-а од око 5% (нешто већи пад у периоду трајања ванредног стања, а онда стабилизација пада у другој половини године). У збиру то би резултирало укупним падом БДП-а у 2020. од око 3%. Оваква прогноза конзистентна је и са очекивањима релевантних међународних институција. Уколико, међутим, у другој

половини године поново дође до ригорозног ограничења кретања становништва и забране рада у одређеном броју привредних делатности, привредна активност ће се додатно умањити у односу на претходне прогнозе – па би пад БДП-а у 2020. у том случају био већи од 3% и могао би износити око 5%.

Пад БДП-а Србије биће мањи од већине европских земаља због структуре домаће привреде, а не бољих економских политика. Сва међународна поређења показују да се у Србији очекује мањи пад привредне активности него у већини европских земаља. Разлог за мањи пад БДП-а Србије (као и неких других сиромашнијих европских земаља) је у томе што релативно велики део домаће привреде производи основна, егзистенцијална добра за којима у овој кризи тражња није знатно пала (храна, кућна хемија и друго). Тако учешће пољопривреде у економији Србије износи око 7,5%, што је више него двоструко веће учешће него у земљама Централне и Источне Европе чланицама Европске Уније (ЦИЕ11) где је у просеку 3,3% и чак пет пута веће него у развијеним земљама Западне Европе (1,5%). Сличан образац има и учешће прехранбене индустрије: у Србији је учешће ове индустријске гране у привреди 4,5%, у ЦИЕ11 је 2,7%, а у развијеној Западној Европи 1,9% БДП. За разлику од Србије, привреде развијених европских земаља више се ослањају на производњу производа и услуга веће додате вредности (аутоиндустрија, машине и опрема, кућни апарати, туризам и друго) за којима је у кризи снажно пала тражња. Због тога се у развијенијим земљама очекује осетно већи пад производње у 2020. него у Србији.

Процењујемо да ће привредни пад у 2020. да доведе до смањења броја запослених за 30-50 хиљада. Прогноза кретања запослености у кризи нарочито је изазовна и несигурна. Међутим, у јавности се већ дају бројне неутемљене оцене – од прогноза синдиката да ће без нове државне помоћи више стотина хиљада људи изгубити посао, до оцена из Министарства рада да ће број запослених наставити да се повећава. Компаративна анализа показује да европске земље губе у просеку око 0,4% радних места са сваким процентом пада БДП-а. С таквим еластичитетом запослености у односу на производњу очекивано смањење БДП-а Србије у 2020. од око 3% довело би до умереног умањења запослености од 1 до 1,5%. То значи да би током кризе без посла могло остати 30-50.000 запослених. Тренд смањења запослености још увек се не види у доступним подацима јер се подаци о неформалној запослености (у којој је пад вероватно већ почео) објављују са кашњењем, а у формалном сектору исплаћује се велика државна помоћ привреди за очување радних места. С истеком те помоћи у другој половини године пад запослености и у формалном сектору готово је изванредан. Што се зарада тиче, априлски подаци већ наговештавају да почиње да се кочи раст зарада у приватном сектору, док плате у јавном сектору задржавају висок раст који је већ одраније дефинисан ребалансом буџета за 2019. годину (и додатним повећањем зарада здравствених радника у априлу 2020. године). Услед оваквих трендова додатно се повећава ионако превелика разлика у примањима запослених у јавном сектору у односу на приватни сектор (која је у априлу достигла 25% у корист јавног сектора). Учестала предвиђања државних званичника да ће просечна плата на крају 2025. достићи 900 евра нису била кредибилна ни пре ове кризе, а сада шаљу погрешне сигнале јавности да криза неће имати утицаја на кретања зарада (као и запослености).

Фискални дефицит у 2020. процењујемо на око 7% БДП-а (преко 3 млрд евра) уколико не буде новог пакета помоћи привреди. Дефицит консолидоване државе од око 7% БДП-а (колико очекујемо да ће износити у 2020. години) практично је идентичан оном који је планиран ребалансом буџета из априла 2020. године. Ипак, у односу на ребаланс десиле су се неке промене. С једне стране сва предвиђена средства из пакета помоћи

привреди неће бити потрошена, пре свега јер око 30% предузећа није искористило могућност одлагања плаћања пореза и доприноса на зараде и пореза на добит. Такође, бележи се и нешто боља наплата акциза јер се потрошња акцизних производа испоставила доста стабилном у досадашњем кризном периоду. С друге стране, сада је извесно да ће здравствена криза бити дуготрајнија у односу на очекивања из априла – што ће имати негативније последице на јавне финансије од планираних. То се још увек не види добро на подацима јер издашна буџетска подршка привреди у претходним месецима ствара привид да су привредна кретања и јавни приходи бољи од стварних. У месецима након завршетка исплате помоћи боље ће се видети колико предузећа ће имати тешке проблеме у пословању, колики ће бити губитак радних места, како ће се кретати плате у приватном сектору и друге главне основице за наплату јавних прихода. Због тога тренутно оцењујемо да ће без промене садашњих политика буџетски дефицит бити највероватније ипак близак оном који је планиран ребалансом и поред тога што добар део планираног пакета државне помоћи није потрошен. У случају промене политика, дефицит би лако могао бити и нешто већи од планираног јер би та промена вероватно значила додатни (свакако мањи) пакет мера подршке привреди и/или исплату финансијске помоћи неким предузећима у којима држава има власништво (на пример Ер Србији).

Евентуални нови пакет помоћи привреди морао би да буде далеко мањи од првог, селективан и привремен. Изузетно висок дефицит и последично снажан раст јавног дуга у 2020. главни су разлози због којих свака додатна државна помоћ привреди (која се све чешће помиње у изјавама државних званичника) не може да буде ни приближно велика као први пакет мера. То из још једног угла показује колико је велики промашај економске политике била исплата 100 евра свим пунолетним грађанима, што је уједно и била највећа замерка Фискалног савета на антикризни економски програм Владе. Да су држави сада на располагању та средства, од преко 600 млн евра, други антикризни пакет могао би бити много издашнији и имати већи утицај на умањење незапослености и ублажавање рецесије. Ограничени државни ресурси, међутим, нису једини разлог због ког би евентуални други пакет државне помоћи морао да буде много селективнији него први. Наиме, приликом спровођења првог пакета мера приоритет је била хитност а не прецизан избор корисника те помоћи, што сада није сличај – тим пре што је прошло довољно времена да утицај кризе на појединачна предузећа може боље да се сагледа. То конкретно значи да помоћ више не би смела да се даје предузећима која у кризи не трпе велике губитке, нити оним предузећима која немају шансу да се опораве ни с новим пакетом државном помоћи. Зато је сада пресудно да се направе добре анализе које би показале у којим случајевима је додатна помоћ државе потребна, али и у којим је сврсисходна, јер предузећима која немају јасну перспективу државна помоћ не може стално да се даје. Охрабрују изјаве званичника да се тренутно спроводе истраживања на основу којих би се евентуална нова државна подршка привреди усмеравала.

Јавни дуг на крају 2020. вероватно ће да премаши 60% БДП-а што је за Србију превисоко. Србија је у 2020. ушла с јавним дугом од око 53% БДП-а и планираним фискалним дефицитом од 0,5% БДП-а који би водио даљем смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у. Међутим, уместо тога дефицит државе ће бити око 7% БДП-а, што ће уз очекивани пад БДП-а од око 3% водити ка снажном расту јавног дуга до краја 2020. на око 61% БДП-а. Учешће јавног дуга у БДП-у враћа се оволиким порастом на свој ниво из средине 2017. године, тј. у једној години поништава се сво умањење јавног дуга које је Србија постигла за скоро три године вођења уравнотежене фискалне политике. С оптимистичније стране,

ваљало би истаћи управо то да је начелно одговорна фискална политика из претходних година сада и омогућила држави да се снажно задужи и тако помогне привреди да преброди први налет кризе. Да је Србија овакву кризу дочекала само неколико година раније, с јавним дугом од преко 60% БДП-а, сличан пакет државне помоћи тешко да би могао да се реализује. Управо због тога важно је да јавни дуг већ у 2021. поново почне да смањује како би земља што пре изашла из рањиве зоне у којој се сада поново налази.

Фискална стабилизација један је од кључних предуслова и за будући привредни опоравак. И у претходној економској кризи из 2009. иницијални пад БДП-а Србије био је мањи него у већини других европских земаља. 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 дефицит од око 2% БДП-а у 2021. добар је циљ за Србију јер би се тим дефицитом зауставио раст јавног дуга. Србија, дакле, 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 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 око 7% БДП-а, он оштро смањи у 2021. години. Према нашој прелиминарној процени добра мера овог смањења била би на око 2% БДП-а. *Прво*, овакав дефицит би зауставио, а 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-а.

Прилагођавање буџета у 2021. требало би остварити првенствено контролом пензија и плата у јавном сектору а никако смањењем јавних инвестиција. Следеће

питање је како је 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. 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).

Плате у јавном сектору требало би да се замрзну у 2021. години. Запослени у јавном сектору за сад су економски добро заштићени. Њихова радна места и зараде још увек се не доводе се 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. показује 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).

Умерено повећање пензија могло би 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.

У 2021. потребно је 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 види у лошој опремљености здравства – и то би напokon 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.

Држава ни у кризи не би смела да изгуби контролу над буџетским процесом. Обавеза Владе да јавна средства одговорно буџетира и троши, као и да њихову реализацију транспарентно приказује, важи и у кризи. Зато би морали што пре да се усвоје ребаланси финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања (РФЗО, ПИО, НСЗ), у складу са законским обавезама. Такође, наставља се лоша пракса да се буџетска резерва користи за расходе који нису ванредни, што је у овој здравственој кризи посебно проблематично. Смисао буџетске резерве јесте да Влади законски остави одређени простор да може хитно да прераспоређује део јавних средстава мимо буџетског плана – у случају природних катастрофа (земљотреса, поплава) које се не могу предвидети буџетом, на пример. Буџетска резерва је сада нарочито важна за финансирање хитних расхода, пре свега из домена здравствене заштите, који нису могли бити предвиђени ребалансом буџета. Зато је веома необично да се овај важан ресурс државе сада користи за финансирање расхода који ни по једном критеријуму не могу спадати у ванредне. Појединачно највећи овакав трошак јесте дотација Српској православној цркви на име завршетка доградње и обнове Спомен-храма Св. Саве у Београду, која је у укупном износу достигла 1,2 млрд динара. Обнова овог објекта траје неколико десетина година (последња фаза је отпочела 2000-их, након паузе током 1990-их) и већ је раније била финансирана буџетским средствима. Због тога није јасно како овај расход није могао бити планиран раније – ребалансом буџета од пре само неколико месеци – већ се реализује коришћењем врло осетљивог ресурса државе.

Веза епидемиолошких мера са јавним финансијама је двострана због чега је потребна њихова добра координација. Очигледно је да епидемиолошке мере (као и уопште повећани трошкови здравствене заштите) зависе од државног буџета из ког се финансирају. Чврста веза постоји и са друге стране јер епидемиолошка ограничења утичу на привредну активност и последично јавне финансије. У јавности се у последњим месецима могао чути аргумент да је попуштање већине епидемиолошких мера потребно и из економских разлога. При изношењу оваквих ставова, међутим, потребан је већи опрез. Начелно јесте тачно да ублажавање епидемиолошких мера повољно утиче на економску активност, али убедљиво најгори сценарио за домаћу привреду и јавне финансије јесте да се здравствена криза разбуктава на сваких неколико месеци. За привреду је далеко боље да послује и дужи период уз умерена ограничења него да више пута пролази кроз снажне шокове. Зато би било добро да се направе макар оријентационе анализе утицаја појединачних епидемиолошких мера на привреду и буџет, уместо паушалних оцена да је свако ублажавање мера економска потреба. Илустративно, неке привредне делатности попут организовање великих манифестација немају толико велики економски значај, а епидемиолошки би могле бити веома важне. Буџет је већ исплатио огромна средства за подршку привреди током ванредног стања и била би велика штета да се оваква жртва олако прокоцка, чак и по цену да неке епидемиолошке мере које отежавају привредну активност трају дуже.