



МИШЉЕЊЕ НА ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2021. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2022. И 2023. ГОДИНУ

Резиме:

Фискална стратегија предвиђа добре циљеве фискалне политике у средњем року који, међутим, нису довољно кредибилно планирани. Фискална стратегија за 2021. са пројекцијама за 2022. и 2023. предвиђа постепено враћање у равнотежу јавних финансија. Планирано је да се фискални дефицит са 8,9% БДП-а из 2020. смањи за три године на 1% БДП-а уз смањење јавног дуга са скоро 60% БДП-а 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. 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 – оцењујемо да 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%).

Тренутно расположиви подаци указују на то да би одговарајућа, довољно опрезна прогноза раста БДП-а у 2021. била 3 до 4% уместо 6%. Као што смо поменули, раст БДП-а у 2021. зависиће од много чинилаца који још увек нису под контролом. Ту се пре свега мисли на даљи ток епидемије, али и на још увек непредвидиву брзину економског опоравка земаља ЕУ с којима је привреда Србије тесно повезана. Оно што се тренутно с нешто већом сигурношћу може прогнозирати је то да ће привреда Србије највероватније започети 2021. с благим међугодишњим падом БДП-а. С таквим трендовима завршава се ова година, а резултати у првом кварталу ће се и даље поредити с релативно добрим резултатима из првог квартала 2020, пре ескалације кризе. Након тога, раст БДП-а у другом кварталу 2021. биће највероватније доста висок, преко 5% – јер ће се БДП из тог квартала поредити с периодом из 2020. у ком је трајало ванредно стање и привреда је имала пад од 6,3%. Дакле, раст БДП-а у првој половини 2021. могао би бити мањи од 3%. Шта ће се дешавати даље, кад се очекује и стабилизација епидемиолошке ситуација, за сад је непознаница. Могуће је да ће међугодишњи раст БДП-а у другој половини 2021. бити око 5% што би онда резултирало укупним растом БДП-а у 2021. од 3-4%. Оцењујемо зато да би управо ово била довољно опрезна прогноза за раст БДП-а у наредној години – уместо 6% колико је планирано Стратегијом.

Услед велике нестабилности макроекономских индикатора, пројекције БДП-а из Стратегије имају и неке неуобичајене пропусте које би требало отклонити. 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 мора 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 1.5%. 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.

Систем зарада и запослености у јавном сектору тренутно је неуређен, а Стратегија не даје готово никакве елементе за најављено трајно уређење овог система. Тренутни систем плата и запослености у општој држави је лош. 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, инспекцијским службама између до 1.500 људи, службама за управљање ЕУ фондовима преко 500 људи). Фискална стратегија, која је најважнији документ Владе за вођење средњорочне фискалне политике, не бави се детаљно овим важним питањима. Увођење јединственог система платних разреда одлаже се за 2022. годину (без гаранција да ће сви запослени бити обухваћени овим системом), а увођење централног регистра запослених планира се до 2023. године. Подсећамо да је још у Фискалној стратегији за 2015. истицано да је процес увођења централног регистра запослених „при крају“.

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 Европском 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 5,2% 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.

Повећање издвајања за заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру морао би бити један од најважнијих приоритета фискалне политике у средњем року. На значај јавних инвестиција у заштиту животне средине и потребу да се оне снажно повећају Фискални савет указује већ годинама. Наиме, Србија је међу еколошки најзагађенијим земљама у Европи. Вода за пиће је у многим срединама лошег квалитета, ретке су депоније за одлагање отпада које испуњавају минимум санитарних услова, највећи део отпадних вода из канализације се изливају у водотокове без икаквог пречишћавања, док је прекомерно загађеном ваздуху изложено барем 2,5-3 милиона становника Србије. Европска агенција за заштиту животне средине процењује да загађен ваздух узрокује око 13.000 превремених смртних случајева годишње у Србији, а да је то један од водећих узрока смртности у Србији потврђује недавна студија Уједињених нација. Иако се често занемарује утицај инвестиција у заштиту животне средине на привредни раст, последње студије ММФ-а управо показују да је фискални мултипликатор ових инвестиција веома велики у кратком и у средњем року. Економски значај инвестиција у заштиту животне средине постоји и у дугом року, пошто побољшање здравља становника унапређује људске ресурсе који су важни за дугорочан привредни раст. Премда у Стратегији није дата детаљнија структура планираних инвестиционих пројеката државе, улагања у заштиту животне средине по својој прилици и даље нису препозната као један од приоритета фискалне политике. У читавој

Стратегији само на једном месту се помиње да су еко инвестиције „...у сталном фокусу приликом дефинисања будућих активности“, што се ипак не може оценити као јасан план за унапређење ове деценијама запостављене области.