



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. И ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА БУЏЕТ 2022. ГОДИНЕ

Резиме:

Предложени ребаланс буџета усмерен је ка стабилизацији јавних финансија због чега се (уз одређене замерке) може оценити повољно. Од избијања здравствене кризе почетком 2020. јавне финансије Србије биле су принуђене да се брзо прилагођавају на новонасталу ситуацију и трпе велике ванредне трошкове. То је резултирало неуобичајено великим бројем измена (ребаланса) буџета којима је током године снажно повећаван фискални дефицит (април и новембар 2020, април 2021. године). Предложени, други ребаланс буџета за 2021, међутим, разликује се од претходних кризних ребаланса јер предвиђа знатно смањење фискалног дефицита од око 900 млн евра (са 6,7% БДП-а на 4,9% БДП-а). Иако је и фискални дефицит од 4,9% БДП-а још увек превисок, он заправо представља добру основу за потребну даљу стабилизацију јавних финансија у наредним годинама. Највећи део, тј. скоро 3,5% БДП-а од планираних 4,9% БДП-а дефицита, чине ванредне мере које нису трајан буџетски трошак (исплате минималца приватним предузећима, неселективна помоћ грађанима и друго). То значи да се у наредну годину преноси фискални дефицит који је нижи од 1,5% БДП-а што је добар темељ за израду буџета за 2022. годину. Фискални савет зато уз оцену Предлога ребаланса препоручује Влади да додатно искористи повољнија фискална кретања из 2021. и дефицит државе у 2022. планира на нивоу од око 2% БДП-а – уместо 3% БДП-а колико је раније било предвиђено Фискалном стратегијом. Нешто снажније смањивање фискалног дефицита у 2022. од првобитног плана вишеструко је добра мера економске политике.

Макроекономска кретања током 2021. повољно су утицала на јавне финансије и овај „поклон“ оправдано је искоришћен за смањење дефицита и повећање јавних инвестиција. Макроекономска кретања у Србији, као и у већини европских земаља, у 2021. карактерише бржи економски опоравак од очекивања и снажно убрзање инфлације. Раст БДП-а Србије у 2021. вероватно ће бити близак 7% што је изнад прогнозе с којом је прављен првобитни буџет (6%) и последње прогнозе Фискалног савета (5,5%). Уз већу привредну активност, раст зарада и регистроване запослености у 2021. такође је надмашио очекивања. Међутим, поред повољних макроекономских кретања и инфлација је снажно убрзала и већ у септембру достигла је 5,7% на међугодишњем нивоу. Сви поменути макроекономски трендови заједнички су утицали релативно снажно на повећање буџетских прихода и у доброј мери су дефинисали изглед предложеног ребаланса буџета. Ванредна средства која су се улила у буџет једним делом су искоришћена за смањење фискалног дефицита а другим

делом за повећање јавних расхода од чега је преко половине опредељено за повећање државних улагања у инфраструктуру и здравство. Иако предложени ребаланс има одређене слабости, овакво прилагођавање фискалне политике на измењене макроекономске околности у 2021. оцењујемо као начелно оправдано.

Предвиђено умањење фискалног дефицита од око 900 млн евра последица је раста јавних прихода од 1,7 млрд евра уз повећање јавних расхода од око 800 млн евра. У односу на први ребаланс из априла, предложени нови ребаланс предвиђа повећање прихода Републике за око 1,1 млрд евра (2,2 % БДП-а) и релативно мало нето повећање расхода од око 200 млн евра (0,4% БДП-а) – што за последицу има смањење фискалног дефицита за око 900 млн евра (1,8% БДП-а). Ови подаци из ребаланса, међутим, показују само део буџетских промена које су се заправо десиле. Наиме, укупно повећање јавних прихода консолидоване државе знатно је веће од 1,1 млрд евра колико се непосредно види у републичком буџету и износи скоро 1,7 млрд евра (3,2% БДП-а). Главни разлог за то лежи у снажном повећању наплате доприноса који нису приход Републике већ организација обавезног социјалног осигурања (ООСО). То значи да је и стварно повећање јавних расхода веће од 200 млн евра колико се види у ребалансу и износи заправо скоро 800 млн евра (1,4% БДП-а). Већи део повећања јавних расхода компензован је у ребалансу смањењем трансфера из републичког буџета ка ООСО – што је књиговодствена последица повећања доприноса. Дакле, иако се то не види експлицитно у ребалансу, јавни приходи консолидоване државе повећани су скоро 1,7 млрд евра, а јавни расходи скоро 800 млн евра.

Главни разлог за повећање јавних расхода су већа улагања државе у инфраструктуру и здравство од преко 400 млн евра, што је начелно оправдано. Предложени ребаланс предвиђа повећање јавних инвестиција за преко 400 млн евра (део повећања види се директно у ребалансу, а део се књижи у републичком буџету као већи трансфер Путевима Србије, локалној самоуправи и друго). Предвиђено повећање јавних инвестиција усмерено је готово у потпуности на изградњу инфраструктуре и у здравство (саобраћајна инфраструктура, Клинички центар Србије, ковид болнице и друго) – док издвајања за опрему и наоружање војске и полиције овај пут нису додатно повећавана. Услед предвиђеног повећања јавних инвестиције њихово учешће у БДП-у биће у 2021. на рекордно високом нивоу од чак 7,8%. Од тога око 6,4% БДП-а отпада на тзв. продуктивне намене, док су инвестиције у војску и полицију остале на нивоу око 1,4% БДП-а колико је било планирано априлским ребалансом (што је и даље изузетно високо јер друге земље ЦИЕ издвајају око пет пута мање за те намене од Србије, тј. око 0,3% БДП-а у просеку). Повећање јавних улагања у инфраструктуру и здравство Фискални савет начелно оцењује као добру меру фискалне политике, нарочито у окружењу још увек присутне здравствене кризе. Појачана изградња инфраструктуре најјачи је фискални стимуланс убрзању привредне активности и један је од разлога за брз привредни раст Србије у 2021. години – а већа улагања у здравство тренутно су неспоран приоритет.

Ребалансом се у буџет с кашњењем укључују две већ усвојене мере директних давања грађанима и увећавају се издаци појединих постојећих политика. Осим повећања јавних инвестиција, предложени ребаланс формализовао је две већ усвојене мере фискалне политике које нису биле укључене у први ребаланс буџета из априла. Реч је о неселективној исплати 20 евра пунолетним грађанима (исплата у децембру) и 3.000 динара грађанима који су се вакцинисали до 31. маја 2021. године (исплаћено у јуну), што је повећало расходе буџета у односу на априлски ребаланс за скоро 200 млн евра. Неселективну помоћ свим пунолетним грађанима (и свим пензионерима) Фискални савет је

у више наврата анализирао и те анализе недвосмислено показују да је ово лоша мера економске политике, а сад су овакве мере и додатно опасне због убрзања инфлације. Давање финансијских стимуланса само вакцинисаним грађанима донекле је специфичније, али кретање броја вакцинисаних током маја не показује да је ова мера значајније утицала на повећање имунизације становништва. Остала повећања расхода буџета која предвиђа ребаланс била су појединачно мања и односе се углавном на већ постојеће политике (повећане су субвенције рециклерима и субвенције за е-фискалне касе, директна давања у пољопривреди и друго). Ребалансом су неке појединачне расходне ставке буџета и умањене у односу на априлски план – нпр. смањена су планирана издвајања за исплату минималца приватним предузећима јер је интерес приватног сектора за ову меру био нешто мањи од очекивања.

Иза снажног повећања јавних прихода већим делом стоје макроекономске промене. Предложеним ребалансом све важније ставке прихода републичког буџета систематски су повећане су у односу на априлски план. Највеће повећање од око 450 млн евра има ПДВ, а следи порез на добит (око 370 млн евра), непорески приходи (преко 200 млн евра), акцизе (преко 50 млн евра) и друго. Овој листи требало би прикључити и поменуто снажно повећање доприноса и пореза на зараде (око 450 млн евра) и неких других јавних прихода који нису део републичког буџета. Снажан пораст практично свих јавних прихода у односу на план највећим делом дугује се промени макроекономског окружења – нешто бржем привредном расту, снажном убрзању инфлације и бржем расту зарада и формалне запослености од очекивања. Преостали део повећања јавних прихода може се приписати и конзервативнијем иницијалном планирању (порез на добит, непорески приходи).

Фискални савет оцењује да су јавни приходи и расходи кредибилно планирани, а могуће је да фискални дефицит у 2021. уместо 4,9% БДП-а буде испод 4,5% БДП-а. Анализа Фискалног савета показује да су приходи у предложеном ребалансу буџета у основи објективно планирани – али да ипак постоје мањи ризик да се њихово планирано повећање не оствари у потпуности, пре свега прихода од ПДВ-а. Могуће одступање ПДВ-а у односу на пројекцију из ребаланса, међутим, не може битно да повећа фискални дефицит у односу на план – пре свега јер је мало, а могуће је и да ће се до краја године надоместити бољом наплатом неких других јавних прихода (нпр. непореских прихода). С друге стране, далеко је извесније да се до краја године неће остварити сви ребалансом планирани расходи, што би онда водило приметном смањењу дефицита. Релативно комотна позиција приликом израде октобарског ребаланса (због снажног повећања прихода) није захтевала претерано рестриктиван приступ у планирању јавних расхода. Због тога су у буџету задржани на непромењеном нивоу неки расходи чије је извршење у првих девет месеци било веома ниско и мало је вероватно да ће се та кашњења надокнадити до краја године. Апропријација буџета које се највероватније неће у потпуности извршити је набавка робе и услуга, а могуће су и одређене уштеде на трансферима ООСО и неким субвенцијама. Процењујемо зато да ће дефицит у 2021. уместо планираних 4,9% БДП-а вероватно бити око 4,5% БДП-а или нешто нижи.

Недовољна транспарентност је проблем који се понавља и у овом Предлогу ребаланса буџета. Фискални савет је и приликом оцене априлског ребаланса скренуо пажњу Влади на мањак транспарентности у приказивању појединих расходних ставки буџета. Предложени октобарски ребаланс, међутим, не доноси унапређења у овој области. И даље је нејасно на шта се конкретно троши капитални буџет Канцеларије за управљање

јавним улагањима, за које намене се усмеравају субвенције путарским предузећима, шта тачно представља набавка финансијске имовине на разделу Министарства финансија, за које конкретне пројекте иде већи део трансфера осталим нивоима власти – уз већ стандардну нетранспарентност огромног капиталног буџета Министарства одбране. Укупан износ недовољно разјашњених расхода који су део предложеног ребаланса буџета износи чак око 1,3 млрд евра. Још један проблем на који скрећемо пажњу је распрострањено неоправдано коришћење текуће буџетске резерве за финансирање расхода мимо стандардне буџетске процедуре. Смисао буџетске резерве је да се из ње током године финансирају они расходи који се објективно не могу предвидети током редовног буџетског процеса – а добар пример за то су непланирани трошкови епидемије корона вируса. Међутим, буџетска резерва је током 2021. само мањим делом била коришћена за финансирање таквих расхода (давања за изградњу и опремање ковид болнице у Новом Саду и фабрике вакцина). Око 120 млн евра, тј. три четвртине потрошене буџетске резерве до средине октобра 2021. искоришћено је за дотације Српској православној цркви, појединим локалним самоуправама, спортским клубовима и друго.

У 2022. се из 2021. преноси релативно низак фискални дефицит који је мањи од 1,5% БДП-а. Фискални дефицит од 4,9% БДП-а који је предвиђен октобарским ребалансом буџета јесте и даље веома висок. Међутим, у оквиру њега скоро 3,5% БДП-а (око 1,8 млрд евра) чине ванредне мере повезане са здравственом кризом – исплата помоћи привреди и становништву, инвестиције и набавке у здравству (вакцине, ковид болнице) и ванредна помоћ државним предузећима (Ер Србија и други). Будући да ови трошкови по својој природи не представљају трајни буџетски трошак, то значи да се у 2022. преноси релативно низак фискални дефицит, испод 1,5% БДП-а (а и то је можда конзервативна процена узимајући у обзир да ће фискални дефицит у 2021. највероватније бити мањи од 4,9% БДП-а). Овај резултат оцењујемо као добар темељ на ком би требало да почива фискална политика у 2022. години.

Фискални савет препоручује Влади да у 2022. планира фискални дефицит од око 2% БДП-а. Влада је у свом стратешком документу (Фискална стратегија) из прве половине 2021. најавила да ће у 2022. циљати дефицит опште државе од 3% БДП-а – што је Фискални савет тада оценио као добар план. Међутим, околности су се у међувремену промениле и Фискални савет сад препоручује Влади да уместо 3% БДП-а у 2022. планира дефицит од 2% БДП-а. Пре свега, у 2021. ће се очигледно остварити бољи фискални резултат од очекиваног и то побољшање требало би прихватити и потврдити буџетом за 2022. годину. Поједностављено речено, фискални дефицит од 3% БДП-а у 2022. представљао би одговарајуће унапређење јавних финансија да је у 2021. остварен планирани дефицит од 6,7% БДП-а. Будући да ће дефицит у 2021. бити 4,9% БДП-а (а највероватније и нижи од тога) то значи да и циљ за 2022. треба прилагодити овом побољшању. При том, дефицит од 2% БДП-а у 2022. оставља сасвим довољно простора Влади да и у 2022. има довољно средстава за евентуалне нове антикризне мере будући да се из 2022. преноси дефицит који је испод 1,5% БДП-а (без једнократних мера).

У 2022. је потребан релативно низак дефицит и због растућих макроекономских неравнотежа. Током прошле и у првој половини 2021. године главни економски задаци фискалне политике били су ублажавање негативних економских последица пандемије, а затим и пружање подстицаја привредном опоравку. Међутим, макроекономско окружење се током 2021. знатно променило. У последњих неколико месеци долази до снажног убрзања инфлације, али и приметног повећања текућег дефицита платног биланса. Раст

унутрашњих и спољних неравнотежа који се тренутно дешава у Србији није се отргао контроли, али би економска политика требало да њега да реагује. Фискална политика би као одговор на ове трендове требало да смањи своју експанзивност, тј. да се у 2022. иде на нешто веће смањење фискалног дефицита. Велика експанзивност фискалне политике у 2022. није више оправдана ни из угла привредне активности јер се највећи део привреде Србије већ опоравио од здравствене кризе. Постоји и додатни макроекономски разлог за нешто снажније смањење фискалног дефицита у 2022. години. Услед глобалног повећања инфлације најважније светске економије већ почињу да смањују експанзивност својих монетарних политика, што би у крајњем исходу могло да води ка глобалном повећању каматних стопа. Евентуално повећање каматних стопа Србија не би требало да дочека неспремна, с високим јавним дугом од скоро 60% БДП-а (колико тренутно износи). Смањење фискалног дефицита на око 2% БДП-а у 2022. водило би приметном и сигурном смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у и смањењу фискалних ризика од глобалног повећања каматних стопа.

Фискални дефицит у 2022. требало би рестриктивније планирати и због растућих фискалних ризика. Традиционално највећи ризик за домаће јавне финансије представља лоше пословање неререформисаних јавних предузећа. Највећи потенцијални трошак за јавне финансије у 2022. могао би бити Србијагас који ће се током 2022. суочити с већ извесним повећањем цене гаса. Раст набавне цене гаса повећаће трошкове Србијагаса у 2022. за најмање 200 млн евра, а можда и знатно преко тога пошто тек треба да се преговара о новом дугорочном уговору са снабдевачем. Проблем је у томе што Србијагас повећање својих трошкова услед раста набавне цене гаса неће моћи да покрије у потпуности сразмерним повећањем својих прихода. Већ је најављено да се цена гаса за домаћинства неће повећавати, што значи да ће Србијагас готово извесно да трпи губитке по овом основу. Такође, Србијагас тренутно испоручује гас и предузећима која нису у стању да сервисирају своје обавезе и по тренутној, релативно ниској цени (Метанолско-сирћетни комплекс). Јасно је да таква предузећа неће моћи да плаћају ни већу цену гаса. На крају, питање је да ли ће и градске топлане моћи да плаћају Србијагасу повећане трошкове енергената. Поред Србијагаса, државно предузеће које би могло да представља фискални трошак у 2022. је Ер Србија чији су структурни проблеми у пословању додатно порасли са здравственом кризом. Уз државна предузећа озбиљан фискални ризик постају и све већи буџетски трошкови за казне и пенале. Тренутно се пред Међународним центром за решавање инвестиционих спорова води шест привредних спорова, а фискални ризик представљају и жалбе Европском суду за људска права. У 2020. години пред овим судом се нашло 1.836 нових случајева из Србије тј. 2,65 случаја на 10.000 становника, што је 5 пута веће од европског просека и после Црне Горе највећи број пријава по становнику у Европи.

У 2022. плате у јавном сектору не би требало повећавати више од 6%, а пензије би требало индексирати на основу „швајцарске“ формуле (5,5%). Контрола раста пензија и плата у јавном сектору и у 2022. остаје главно сидро за вођење одговорне фискалне политике. Добра вест је да у 2022. постоји фискални простор за солидно повећање пензија и плата у јавном сектору. Пензије би по „швајцарској“ формули требало да порасту 5,5% и препоручујемо Влади да се доследно држи ове формуле приликом израде буџета за следећу годину. Евентуалне модификације важеће формуле које се све чешће помињу у јавности никако не би требало спроводити без свеобухватних и транспарентних анализа јер су пензије најосетљивији и највећи сегмент јавних финансија. Плате запослених у јавном сектору већ неколико година повећавају се знатно брже од привредног раста што је

економски лош и дугорочно неодржив тренд. У 2022. би зато требало планирати пораст зарада који би био нешто нижи од очекиваног номиналног раста БДП-а. Фискални савет процењује да је економски добра мера повећања зарада у јавном сектору у 2022. за око 6%, јер овај раст не би угрозио стабилност јавних финансија, а дозволио би и одређено повећање броја запослених од око 1% (тренутно постоје озбиљни мањкови запослених у појединим деловима јавног сектора). Фискални савет такође препоручује Влади да у 2022. промени досадашњи приступ и напоскон покрене реформу система зарада и запослености у општој држави коју најављује још од 2013. године. Уместо декларативног а необавезујућег залагања за јединствене платне разреде које се годинама не спроводи, предлажемо Влади да реформу напоскон започне мањим бројем фундаменталних, али реалистичних корака: 1) увезивањем укупног годишњег раста плата у јавном сектору са економски објективним параметрима (слично садашњем индексирању пензија), 2) увођењем јавног регистра запослених и зарада, 3) уједначавањем зарада запослених на генеричким пословима на нивоу опште државе.