



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА
О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ**

26. септембар 2019. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ	3
2. ИЗВРШЕЊЕ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ	7
2.1. РЕАЛИЗАЦИЈА БУЏЕТСКИХ ПРИХОДА У 2019. ГОДИНИ	7
2.2. РЕАЛИЗАЦИЈА БУЏЕТСКИХ РАСХОДА У 2019. ГОДИНИ	9
3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ	12

1. РЕЗИМЕ

Ребалансом буџета предвиђено је да се до краја године потроши сав вишак средстава који је током 2019. остварен у буџету. Први пут још од 2014. Влада је предложила Народној скупштини за усвајање ребаланс буџета Републике којим се додатно повећавају расходи буџетских корисника. Током 2019. наплата јавних прихода била је боља од очекивања, па би то (без ребаланса) резултирало благим фискалним суфицитом уместо планираног дефицита. Имајући то у виду Влада је предложила ребаланс којим повећава буџетске расходе толико да се година ипак заврши онако како је првобитно било планирано – с малим дефицитом од 0,5% БДП-а. Ово јесте важна промена економске политике у односу на претходне четири године када су се бољи фискални резултати углавном чували и користили за отплату и додатно смањивање превисоког јавног дуга, а не за потрошњу – због чега су се све године од 2015. до 2018. завршавале са суфицитом (или с мањим дефицитом од плана) и са снажнијим смањивањем јавног дуга од прогноза.

Фискални савет у Оцени предложеног ребаланса одговора на два питања. *Прво*, да ли је оправдано да се ребалансом буџета додатно повећају јавни расходи и пређе из фискалног суфицита (који би се десио без нових расхода) у мали дефицит? *Друго*, да ли су нова средства искоришћена за економски оправдане намене? Наше анализе показују да је под одређеним условима прихватљиво да се вишак средстава у буџету ове године потроши. Јавни дуг Србије смањен је на нешто изнад 50% БДП-а и земљи не прети више непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга – али зато привредни раст у 2019. подбацује. Због тога би било у реду да се расположива буџетска средства потроше, пре свега, за ефикасан подстицај привредном расту. Главни проблем предложеног ребаланса, међутим, је то што само четвртина нових средстава иде на такве мере, тј. на изградњу инфраструктуре (питање је да ли ће се и то потрошити), а нови расходи Републике највећим делом одлазе на непродуктивне намене. Од предвиђених нових мера, економски и фискално најнеодговорније је претерано повећање зарада у општој држави које ће у просеку премашити 9,5% и бити знатно веће од оствареног привредног раста.

Ребалансом буџета предвиђено је да се расходи буџета повећају за 50 млрд динара. Досадашњи фискални трендови показују да би у 2019. извршени ниво расхода био у складу са иницијалним Законом о буџету (мада уз нешто измењену структуру од првобитно планиране). С друге стране, наплата буџетских прихода биће за око 50 млрд динара већа од плана. Око 60% овог повећања прихода је трајне, структурне, природе а преостали део повећања дошао је услед неких једнократних уплата у буџет (порез од концесионе накнаде за Аеродром Никола Тесла и друго). Ребалансом буџета предлаже се да се већи буџетски приходи у потпуности искористе за раст расхода и тиме се буџетски резултат, уместо могућег суфицита од око 25 млрд динара, враћа у зону дефицита од 23 млрд динара. Најзначајније нове политике и мере које подижу ниво расхода јесу следеће:

- а) 9 млрд расхода за решавање проблема кредита у швајцарским францима,
- б) 9 млрд динара за исплату једнократне помоћи пензионерима од 5.000 динара,
- в) 10 млрд динара за додатну набавку опреме у сектору безбедности,
- г) 13 млрд додатних инвестиција за изградњу пута Појате-Прељина,
- д) 7 млрд динара додатних расхода за камате услед превремене отплате кредита,
- ђ) 2 млрд динара за повећања плата у државном сектору.

Ребалансом се предвиђа прихватљив ниво буџетског дефицита од приближно 0,5% БДП-а, али су мере које увећавају буџетске расходе углавном проблематичне. Предложени дефицит од 23 млрд динара заправо је планиран и првобитним Законом о буџету. То је, како смо и приликом усвајања буџета оценили, одговарајући циљ за Србију – јер дефицит од око 0,5% БДП-а обезбеђује смањење јавног дуга у односу на БДП за око 2 п.п. годишње (са око 54% БДП-а на крају 2018. на око 52% БДП-а на крају 2019. године). Алтернатива овом ребалансу била је да се 2019. заврши са суфицитом од око 0,5% БДП-а и јавни дуг смањи за око 3 п.п. БДП-а. Фискални савет оцењује да је за Србију најважније да је јавни дуг на стабилној опадајућој путањи у односу на БДП од око 2 п.п. годишње, а додатно убрзање тог пада остварењем буџетског суфицита, иако неспорно помаже, није више пресудно (као кад је јавни дуг био преко 70% БДП-а). Због тога је начелно прихватљиво да Влада ребалансом повећа своје расходе уколико је то опредељено за оправдане намене. Србија има бројне структурне проблеме у буџету, лошу и неизграђену инфраструктуру, а уз све то привредни раст у 2019. подбацује (у првој половини године раст БДП-а био је свега 2,8%). Због свега тога оцењујемо да је економски приоритет требало да буде усмеравање расположивих средстава ка побољшању структуре буџета и у подстицај привредном расту, што је, међутим, у предложеном ребалансу само у мањој мери био случај.

Ребалансом је планиран пораст инвестиција у путну инфраструктуру за 13 млрд динара, али није извесно да ће се ови расходи остварити по плану. Као што смо поменули, економски најбоља страна ребаланса је повећање издвајања за инфраструктуру. У конкретном случају у питању је изградња аутопута Појате-Прељина (Моравски коридор), за око 13 млрд динара (са првобитне 2 млрд на 15 млрд динара). Упитно је, међутим, да ли ће радови бити извршени у ребалансом предвиђеној вредности у 2019. години. Радови на поменутом путном правцу још нису започети (од првобитно буџетиране 2 млрд динара у првих шест месеци потрошено је непуних 150 млн динара), па је тешко очекивати да ће се до краја године (за само три месеца) потрошити седам пута већа средства, тим пре што се ближи крај грађевинске сезоне. Уколико се ови радови не изврше фискални дефицит у 2019. биће мањи од планираних 0,5% БДП-а и могао би да износи 0,2-0,3% БДП-а.

Новчана помоћ пензионерима од 5.000 динара није добра мера социјалне политике. Ребалансом буџета је у оквиру социјалних давања предвиђена исплата 5.000 динара свим пензионерима. Проблем са овом мером је то што социјални положај грађана није могуће и не сме се утврђивати на основу њиховог статуса. Процењује се да око 100.000 старих људи у Србији нема никакву пензијску накнаду и они спадају у групу социјално најугроженијих становника Србије – а сада се не квалификују за предвиђену социјалну помоћ. 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 13. пензије за одређену групу пензионера) и од ње би напokon требало одустати. Фискални савет практично од свог оснивања 2011. године указује 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).

Предвиђа се додатно увећање (за 10 млрд динара) већ неуобичајено високих расхода за опремање војске и полиције. У 2019. годину се већ ушло са рекордно

високим инвестиционим улагањима у сектор безбедности (одбрана и полиција), на шта је Фискални савет благовремено указивао. Буџетом су, подсећамо, укупна издвајања за ове намене предвиђена на нивоу од 46 млрд динара (0,9% БДП-а), што је било чак три пута веће од просека ових улагања у земљама Централне и Источне Европе (која износе око 0,3% БДП-а). Ради се о улагањима која, иако се формално књиже на капиталним расходима и улазе у укупне јавне инвестиције, не повећавају производни капацитет привреде (као што је то случај са улагањима у путеве, пруге, водоводе, канализације) и која имају занемарљиво низак утицај на привредни раст. Било је очекивано да након осетнијег раста у претходне две године ови расходи почну да опадају – и тиме отворе буџетски простор за друга важна капитална улагања (заштита животне средине, здравство, образовање). Међутим, ребаланс буџета доноси додатну куповину опреме за полицију у војску и не наговештава очекивани преокрет у будућности.

Усвајања Закона о конверзији швајцарских кредита у априлу 2019. донело је велики и, оцењујемо, неоправдан буџетски трошак од 9 млрд динара. Фискални савет је у априлу 2019. у складу са својим законским обавезама анализирао и оценио предлог Закон о конверзији стамбених кредита индексираних у швајцарским францима, који је Влада тада предложила Народној скупштини на усвајање. Закључак те анализе био је да предложени Закон испоставља неоправдан и превелики трошак свим грађанима Србије због спора у ком су обе стране из приватног сектора (банке и дужници). Међутим, и поред такве оцене Фискалног савета Закон је на крају ипак усвојен, а сада се ребалансом буџета формализују и јавни трошкови његовог усвајања. Уз ове трошкове који се виде у ребалансу, не би требало изгубити из вида да ће буџет и у наредним годинама остати ускраћен за још око 2 млрд динара услед ненаплаћеног пореза на добит (банке су, наиме, добиле порески кредит за решавање индексираних кредита).

Економски најштетнија мера коју доноси предложени ребаланс је превелико повећање зарада у општој држави у распону од 8 до 15%. Већина планираних расхода који доноси ребаланс једнократне је природе, што значи да након извршења у 2019. ти расходи неће више оптерећивати буџет у 2020. години (исплата 5.000 динара пензионерима, највећи део решавање проблема кредита у швајцарским францима и друго). То, међутим, не важи за предложено повећање плата у општој држави. Ефекат ове мере заправо минималан је у 2019. јер ће се увећане зараде исплатити само у једном месецу текуће године (децембар), али ће зато у 2020. коштати државу 12 пута више и представљаће огроман и трајан фискални терет. Повећање плата у општој држави јесте оправдано, али само у мери у којој расте привредна активност, чега се Влада већ другу годину заредом не придржава. Буџетом за 2019. плате су већ биле повећане у просеку за 9%, иако ће привредна активност у 2019. номинално да порасте за 5-5,5% (реални раст БДП-а од нешто преко 3% и раст инфлације од око 2%). Уместо да Влада грешку коју је направила у буџету за 2019. исправи када за то буде време – тј. ублажи повећање зарада у буџету за 2020. годину – она се определила да већ ребалансом буџета за 2019. додатно повећа плате у општој држави за још већи проценат, у просеку за преко 9,5% (иако БДП успорава). Овакво повећање плата у општој држави које нема утемељење у привредном расту фискално и економски је неодрживо и неодговорно.

Погоршава се структура зарада у општој држави јер се њихово повећање по различитим министарствима поново спроводи мимо објективних параметара. Влада још од 2015. најављује увођење система платних разреда којим би се трајно и на објективан начин уредио систем зарада у општој држави. Фискални савет је у више

наврата спроводио анализе и давао конкретне препоруке како би се овај процес што ефикасније и квалитетније завршио. Међутим, Влада и поред најаве, па чак и законски дефинисаних рокова, из године у годину одлаже успостављање овог система. Уместо тога, повећање плата по различитим министарствима (и другим буџетским корисницима) предложеним ребалансом спроводи се већ пети пут заредом паушално, без било каквих анализа и објашњења зашто се, на пример, у МУП-у плате више повећавају него у Министарству финансија. Вишегодишње паушално повећање зарада по различитим министарствима сада је већ толико нарушило међусобне односе у зарадама у различитим деловима јавног сектора да је питање да ли систем платних разреда, онакав какав је првобитно био замишљен, уопште има шансу да заживи у будућности.

Табела 1. Приходи и расходи Републике: буџет за 2019, процењено извршење и ребаланс буџета

<i>у млрд РСД</i>	Буџет 2019	Процењено извршење 2019. пре ребаланса	Ребаланс буџета 2019.
I ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.246,2	1.294,5	1.292,6
1. Порески приходи	1.059,9	1.095,6	1.092,8
Порез на доходак	61,5	69,0	68,1
Порез на добит	108,5	118,0	117,8
ПДВ	539,1	542,0	545,2
Акцизе	291,4	306,0	301,2
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>156</i>	<i>164</i>	<i>164,2</i>
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>102,1</i>	<i>105</i>	<i>102,5</i>
Царине	47,1	47,1	47,2
Остали порески приходи	12,3	13,5	13,3
2. Непорески приходи	172,4	185,0	185,0
3. Донације	13,9	13,9	14,8
II ИЗДАЦИ БУЏЕТА	1.269,1	1.268,5	1.316,2
1. Текући расходи	1.084,0	1.091,5	1.116,7
Расходи за запослене	294,4	294,2	296,3
Расходи за коришћење услуга и роба	128,0	131,8	131,7
Расходи по основу отплате камата	103,1	103,0	110,6
Субвенције	100,3	103,5	114,5
Дотације међународним организацијама	4,2	5,0	5,4
Остале дотације и трансфери	5,0	5,5	5,5
Трансфери осталим нивоима власти	86,7	90,0	89,7
Трансфери ООСО	222,0	203,0	208,9
Социјална заштита из буџета	113,3	120,0	120,0
Остали текући расходи	27,0	35,5	34,2
2. Капитални издаци	165,5	160,7	182,3
3. Активирани гаранције	13,0	11,3	11,5
4. Буџетске позајмице	6,6	5,0	5,7
ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-22,9	26,0	-23,6

2. ИЗВРШЕЊЕ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ

2.1. Реализација буџетских прихода у 2019. години

Реализација прихода републичког буџета у 2019. години биће за око 50 млрд динара већа него што је било планирано иницијалним Законом о буџету. Републички приходи се очекују у износу од 1.294,5 млрд динара што је за скоро 50 млрд више у односу на иницијални Закон о буџету (планирао приходе од 1.246,2 млрд динара, Табела 1). Боља наплата прихода доминантно (преко 60%) је последица повољнијих макроекономских кретања у односу на претпоставке при изради иницијалног буџета – пре свега вишег номиналног раста зарада и интензивнијег раста потрошње нафтних деривата, који ће резултирати већом наплатом пореза на доходак, доприноса за социјално осигурање и акциза.¹ Поред тога, боља наплата (скоро 40%) је делимично резултат једнократних фактора - приходи од пореза на добит ће бити једнократно увећани за око 9 млрд динара услед прилива од концесије Аеродрома Никола Тесла, док ће непорески приходи бити за 10 млрд већи од буџетираних услед непланиране уплате добити Народне банке Србије. На крају, постојећи трендови указују на то да ће наплата преосталих буџетских прихода (ПДВ, царине, остали порески приходи и донације) углавном бити у складу са првобитним буџетским плановима.

Повољнија макроекономска кретања на тржишту рада основни су разлог за бољу наплату пореских прихода у 2019. години. Наплата пореза и доприноса на зараде, који чине готово половину јавних прихода, зависи од трендова на тржишту рада, тј. од запослености и просечне зараде у привреди. Приликом израде фискалних планова процењено је да ће номинални раст укупне масе зарада у 2019. години изнети око 7%. Међутим, досадашња кретања на тржишту рада показују повећање укупне масе зарада за преко 10%, пре свега услед бржег раста просечних зарада од иницијално предвиђеног. Процењујемо да ће доприноси за социјално осигурање премашити иницијални буџетски план за готово 20 млрд динара док ће приходи од пореза на доходак бити за око 15 млрд виши од планираних.²

Приходи од акциза ће премашити буџетски план претежно захваљујући интензивнијој потрошњи нафтних деривата. Процењујемо да ће приходи од акциза у 2019. години износити око 306 млрд динара, односно да ће бити за око 15 млрд већи од буџетског плана. Основни разлог је већа потрошња нафтних деривата од првобитно пројектоване. Наиме, приликом израде буџетских планова пракса Министарства финансија је да претпостави да неће доћи до промене у потрошњи нафтних деривата, што сматрамо да је у складу с принципима опрезног буџетирања. Досадашњи трендови, међутим, указују да је у првој половини 2019. години забележен раст потрошње моторних горива за преко 4%³ и то је довело до више наплате акциза у поређењу с очекиваним износима за овај

¹ Приходи од социјалних доприноса не виде се директно у буџету Републике јер припадају организацијама социјалног осигурања. Међутим, боља наплата социјалних доприноса ће се позитивно одразити на расходе републичког буџета јер се свако повећање доприноса пресликава у смањење трансфера организацијама социјалног осигурања, о чему ће бити више речи у делу текста посвећеног буџетским расходима.

² Порез на зараде највећим делом припада локалном нивоу власти, па је само део боље наплате овог пореза директно видљив у буџету Републике.

³ На основу Презентације о оствареним резултатима НИС групе у првих шест месеци 2019. године

период.⁴ Уз претпоставку да ће се тренд задржати до краја године, укупна наплата прихода од акциза на деривате нафте премашиће буџетски план за скоро 10 млрд динара.⁵ Поред тога, процењујемо да ће остварени приходи од акциза на дуванске производе и осталих акциза (на електричну енергију, алкохол и кафу) у 2019. години бити за око 5 млрд динара изнад плана.

Приходи од пореза на добит правних лица реализоваће се у већем износу од буџетираног услед ванредно високих уплата Аеродрома Београд. Буџетским планом за 2019. годину предвиђени су приходи од пореза на добит од око 109 млрд динара, што је значило умерен међугодишњи раст ових прихода. С обзиром на то да приликом израде фискалних планова нису били познати коначни резултати пословања предузећа и да ове приходе карактеришу изражене осцилације током времена, план смо оценили као одговарајући. Доступни финансијски извештаји предузећа за 2018. годину показали су да је привреда (генерално) забележила очекивани раст профитабилности, па се по том основу процењује да ће наплата пореза на добит бити врло блиска буџетском плану. Међутим, осим раста профитабилности услед редовних пословних активности привреде, у 2018. години Аеродром Никола Тесла издвојио се по изразито високом једнократном расту добити преко 60 млрд динара, услед уплате концесионе накнаде, па је на име пореза на добит (једнократно) уплатио у буџет 8,8 млрд динара, што је резултовало премашивањем буџетског плана.

Непорески приходи биће већи од иницијалног плана за преко 10 млрд динара. Имајући у виду до сада пристигле уплате, као и јавно доступне информације о најавама до краја године, сматрамо да би укупни буџетски план непореских прихода могао бити надмашен за око 10 млрд динара. Народна банка Србије је у марту уплатила 9,3 млрд динара на име остварене добити у 2018. години, што није било планирано иницијалним буџетом. Додатно, учача се једнократни раст непореских прихода по још неколико основа (веће уплате од Агенције за осигурање депозита, приходи од продаја робних резерви и слично), који би заједно резултирали већим приходима за 5-10 млрд динара. Дакле, укупно посматрано, процењујемо да ће непорески приходи једнократно порастати за око 15-20 млрд динара. Међутим, за разлику од претходних година, када су готово сви планирани непорески приходи наплаћивани, ове године се неће у потпуности реализовати иницијални фискални план јер, према званичним документима предузећа⁶, Телеком неће у 2019. години исплаћивати дивиденде акционарима, а тиме ни држави, иако се пројектовао уобичајен приход Републике по овом основу, од око 8 млрд динара.⁷

⁴ Очекивани износи прихода за прву половину године процењују се на основу буџетског плана и уобичајене динамике уплата током претходних година.

⁵ Постоји могућност да потрошња нафтних деривата буде нешто већа услед очекиваног раста потрошње домаћинства и привредног раста, али и да даљи раст цене нафте услови пад тражње за овим производима. Како је тешко проценити који ће и да ли ће неки ефекат превагнути, сматрамо да је претпоставка о непромењеном обиму потрошње одговарајућа.

⁶ Одлука о расподели добити по финансијским извештајима „Телеком Србија“ а.д. Београд за 2018. годину.

⁷ У периоду 2015-2018. године Телеком је држави на име дивиденди у просеку уплаћивао 7,6 млрд динара и овај приход је улазио у процењени структурни ниво прихода од дивиденди и добити јавних предузећа (од око 15 млрд динара).

2.2. Реализација буџетских расхода у 2019. години

Укупни издаци се реализују према очекивањима из буџета за 2019. и тако би, да није ребаланса, остало до краја године. Законом о буџету за 2019. годину предвиђено је да укупна републичка потрошња износи 1.269 млрд динара. Пристигли фискални подаци за 2019. показују да се овај план у основи остварује и да би укупна буџетска потрошња на крају године, уз наставак досадашњих трендова и без нових мера, била незнатно мања или једнака планираној. Активирани гаранције ће се исплатити у мањем обиму од планираног, као што смо приликом оцене буџета и оценили, а и расходи за камате били би мањи да нису превремено отплаћене неке обавезе.⁸ Кретања осталих категорија потрошње Републике међусобно се потиру. На неким позицијама (трансфери ООСО, капитални расходи) потрошња је спорија од планиране, па би ти расходи на крају године били мањи од планираних, за око 25 млрд динара. Уочавамо, с друге стране, да неки други расходи пробијају план (социјална заштита, субвенције, остали текући расходи, роба и услуге), укупно такође за око 25 млрд.

Повољнији трендови на тржишту рада увећали су доприносе изнад планираног нивоа и посредно омогућили уштеде у буџету од око 20 млрд динара. Повољнији трендови на тржишту рада – превасходно бржи него пројектовани раст просечних зарада – резултираће осетно већом наплатом доприноса за социјално осигурање у односу на буџетски план (за око 20 млрд динара, као што је већ речено у делу о приходима). Већи приливи у касе организација обавезног социјалног осигурања (ООСО) омогућили су да се са нивоа Републике овим фондовима исплаћују мањи трансфери, тј. да се остваре замашне уштеде у буџету.

Без нових програма који су предвиђени ребалансом, овогодишње извршење капиталних расхода било би за око 5 млрд мање од буџетом планираног. Поред трансфера ООСО, капитални издаци су друга ставка на којој се реализација одвија спорије него што је очекивано. Процењујемо да би, без нових пројеката које доноси ребаланс, реализација на крају 2019. године била за око 5 млрд мања него што је иницијалним буџетом предвиђено. Основни разлог за то је изузетно спора реализација издатака за експропријацију на разделу Министарства финансија. Наиме, у првој половини 2019. потрошено је само око две милијарде динара, а то је тек једна десетина годишњег буџетског плана. Постоје наговештаји да би у наредним месецима реализација ових расхода могла да се убрза, али процењујемо да ни у том случају буџетски план неће бити испуњен (подбациће за око 5 млрд динара).⁹ За разлику од описаних промена на расходима за експропријацију са раздела Министарства финансија, реализација радова у области изградње путне и железничке инфраструктуре (за коју је надлежно Министарство грађевинарства) тече по плану, а наше анализе показују да се инвестиције осталих републичких органа такође извршавају у складу с планом.

⁸ Издаци за камате на крају године били би мањи од планираних за 5-10 млрд динара, али је превремена отплата еврообвезница (које би иначе доспеле у 2020. и 2021. години) „појела“ могуће уштеде. Уочавамо да Предлог ребаланса планира додатни раст камата, па је очигледно да се промене у управљању дугом снажно рефлектују на буџетске позиције (о овоме више у следећем делу текста).

⁹ Ову процену је практично потврдила и Влада, пошто је једна од промена коју доноси ребаланс управо смањење буџета за ове намене (са 14 млрд на 7 млрд динара).

Расходи за казне и пенале пробијају све оквири и у ребалансу су већи за око 3 млрд динара у односу на првобитни буџет. Остали текући расходи ребалансом расту за око 10 млрд динара. Поред накнаде штете од поплава (4 млрд динара), у оквиру ове шире групе расхода истичу се казне и пенали који се плаћају из буџета. Ребалансом су предвиђене додатне 3 млрд динара за измиривање различитих обавеза по основу казни и пенала по решењу домаћих и страних судова. Ови расходи имају изузетно висок пораст у последњих неколико година и достижу годишњу вредност од чак 22 млрд динара (односи се на буџетску позицију казне, пенали, накнаде штете и слично). Колико је то велики расход показује то што се из буџета оволика средства додељују, на пример, за субвенције за привреду и путеве. При томе, буџет даје само општи приказ расхода за казне и пенале, а може се видети само да се најкрупнија издвајања налазе на делима неколико министарства (финансија, правде, грађевинарства, унутрашњих послова, одбране) и других буџетских корисника (судова, Канцеларије за јавна улагања). Из оваквог извештавања немогуће је сазнати праву природу ових трошкова, а није позната ни евиденција случајева које држава води пред судовима (а који би могли да оптерете буџет), нити се накнадно објављују спорови за које су већ плаћене различите казне. Раније су навођени различити разлози: све веће накнаде штете по основу неисплаћеног прековременог рада, дневница и трошкова превоза, пенали услед неизвршене експропријације и других обавеза према правним лицима, накнаде штете неосновано притвореним лицима, покривање дугова бивших друштвених предузећа. Фискални савет је указивао на обим, тренд и неистражене разлоге огромних казни и пенала, али у извештавању, буџету и пратећим процесима нема промена. Зато очекујемо да се у буџетској процедури за 2020: 1) прецизно евидентирају догађаји који могу оптеретити републички буџет, 2) предвиде и прикажу трошкови буџета и 3) предузму мере да се ови расходи ставе под контролу - има индиција да у неким случајевима, уместо да излазе у сусрет проблему, државни органи пасивно чекају исходе догађаја и последично плаћање казни (иако су се оне могле бар делимично избећи). Фискални савет ће у предстојећем периоду такође дубље анализирати поменуте расходе.

Буџетски оквир у 2019. пробијају и издаци за дечију заштиту (за преко 5 млрд динара). Изменама Закона о финансијској подршци породицама с децом проширен је обухват корисника и повећане су одређене накнаде, услед чега се могло очекивати да порасту буџетиране обавезе државе за овај део социјалне политике. То је благовремено препознала и Влада, проценивши да је за дечију заштиту у 2019. години потребно додатних 6 млрд динара у односу на 2018. годину (када је исплаћено око 54 млрд динара). Међутим, Законом о буџету за 2019. повећање није предвиђено и сада се, ребалансом буџета, овај пропуст у планирању исправља. Пошто је реч о промени социјалне политике, која је системског карактера и трајно увећава обавезе државе, приликом израде будућих буџета требало би објективно и прецизно планирати социјалне расходе. Уз то, описане промене указују и на то да се промене права корисника буџета морају пажљиво анализирати и усвајати с обзиром на изражене трошкове које могу да донесу.

Од позиција које би пробиле план у 2019. (и без ребаланса) поменућемо још пољопривредне субвенције. Годишњи лимит од готово 42 млрд динара биће пробијен за 2 до 3 млрд динара, а то је једним делом последица исплата старих обавеза (указује на доцње и лоше планирање приликом првобитног буџета), а другим делом повећања директних подстицаја пољопривредницима током 2019. (што није било планирано

приликом усвајања првобитног буџета).¹⁰ С друге стране, смањене су субвенције из ИПАРД фондова намењене инвестицијама и набавци пољопривредних машина (са 4 млрд на 3 млрд динара). Дакле, у пољопривреди се одступило од планова и политика најављених буџетом за 2019, а погоршана је и структура субвенција (директна плаћања расту, субвенције за инвестиције падају).

¹⁰ Након августовског увећања накнаде са 4.000 на 5.200 динара по хектару, годишњи расходи за директна плаћања за биљну производњу по хектару повећани са 7 млрд на 8 млрд динара.

3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2019. ГОДИНУ

Ребаланс буџета укључује расходе који настају као последица нових одлука и политика Владе у 2019. години. У претходном делу било је речи о динамици извршавања расхода буџета током 2019. године и њиховом одступању од првобитно планираних. Као што је речено, већи расходи од планираних на једним позицијама (казне и дечија заштита) покривени су подбацивањем расхода на другим буџетским трошковима (трансфери и капитални издаци), па су тенденције у буџету показивале да би се укупни расходи извршили на нивоу који је близак планираном. Ипак, ребалансом се планира увећање укупних расхода за око 50 млрд динара, што значи да нови буџетски план укључује нове Владине мере и политике. У овом делу управо приказујемо и оцењујемо расходе који настају као последица промена које нису биле предвиђене нити планиране приликом усвајања буџета за ову годину. То су нови трошкови буџета због којих је фискални резултат лошији у односу на онај који би био остварен да до промена није дошло. Најважнијих промена има укупно шест и поређани су у Табели 2. према утицају на буџет и вероватноћи да ће се заиста ефектуирати.

Табела 2. Нови расходи у ребалансу буџета

Нове политике/одлуке	Буџетски ефекат (у млрд динара)	Вероватноћа остваривања
1. Помоћ пензионерима	9	Извесно
2. Субвенција за кредите индексирани у швајцарским францима	9	Извесно
3. Рефинансирање кредита (камате)	7	Извесно
4. Опрема за безбедносне секторе	10	Вероватно
5. Деоница Појате-Прељина	13	Неизвесно
6. Пораст плата у државном сектору	2	Извесно
УКУПНО	50	

Новчана помоћ пензионерима од 5.000 динара, осим тога што представља непланирани расход (од 9 млрд динара), није добра мера социјалне политике. Постала је пракса да се добри буџетски резултати у последњих неколико година (низак дефицит у 2016. и суфицити у 2017. и 2018. години) користе да се пензионерима из буџета исплате ванредна и додатна средства. Тако је 2016. и 2017. *ad hoc* крајем године исплаћена једнократна новчана помоћ у износу од 5.000 динара по пензионеру, а 2018. године не само да је исплаћивана таква новчана накнада од 3.000 динара, већ је пензијски систем и структурно уздрман – увођењем законске могућности да се пензионерима дискреционо исплаћују новчани додаци.¹¹ Србија није једина земља региона у којој се пензионерима, поред редовне пензије, исплаћују додатна буџетска средства и различите владе управо популацију пензионера препознају као социјалну групу која има приоритет при исплати ванредне помоћи. Ипак, као што смо у неколико наврата писали, исплате пензионерима не

¹¹ Реч је о томе да је променама закона о ПИО уведена могућност да Влада дискреционо може одлучивати о исплати „новчаног износа као увећања уз пензију“ и до „0,3% БДП на годишњем нивоу“.

треба мешати са социјалном политиком.¹² Одговорна социјална политика подразумева да се ограничена буџетска средства одобравају само материјално угроженим грађанима а немогуће је социјални положај утврдити на основу статуса грађана, што се управо чини додељивањем ванредних средстава пензионерима. Навешћемо само два примера која поткрепљују претходну тврдњу. Прво, пензионери могу да имају релативно велика примања од пензије или да располажу вредном имовином и, друго, у Србији има старих лица која не примају никакву пензијску надокнаду (њихов број се процењује на око 100.000) и она не добијају новчану помоћ од 5.000 динара.

Субвенције у 2019. пробијају план услед одлуке да се буџетским средствима обештете дужници са кредитима индексираним у швајцарским францима. У априлу 2019. Народна скупштина је усвојила закон којим је опредељена поменута помоћ и сада се овај расход формално приказује у ребалансу буџета.¹³ Фискални савет је приликом предлагања и усвајања закона упозорио на то да одлука суда, која је претходила државним мерама, не подразумева укључивање јавних средстава и да се садашњом интервенцијом стварају нови фискални ризици (будући буџетски трошкови за сличне намене), али је Скупштина усвојила Владин предлог.¹⁴ Тиме је буџету наметнут прилично велики трошак, од око 9 млрд динара. Не треба изгубити из вида да ће поред овог директног трошка буџет у наредним годинама остати ускраћен за још око 2 млрд динара услед ненаплаћеног пореза на добит (банке су, наиме, добиле порески кредит за решавање индексираних кредита).

Предвиђа се додатно увећање (за 10 млрд динара) ионако превисоких капиталних расхода за опремање војске и полиције. У 2019. годину се већ ушло са веома високим инвестиционим улагањима у сектор безбедности (одбрана и полиција), на шта је Фискални савет благовремено указивао. Буџетом су, подсећамо, укупна издвајања за ове сврхе предвиђена на нивоу од 46 млрд динара (0,9% БДП-а), што је било чак три пута веће од просека ових улагања у земљама Централне и Источне Европе (која износе око 0,3% БДП-а), а сада се, додатним средствима, овај проценат увећава до чак 1,1% БДП-а. Ради се о улагањима која, иако се формално књиже на капиталним расходима и улазе у укупну јавну инвестициону потрошњу, не унапређују квалитет инфраструктуре (као што је то случај са улагањима у путеве, пруге, водоводе, канализације) и која имају занемарљиво низак утицај на привредни раст. Било је очекивано да након осетнијег раста у претходне две године ови расходи почну да опадају – и тиме отворе буџетски простор за друга важна капитална улагања (заштита животне средине, здравство, образовање). Међутим, ребаланс буџета доноси додатну куповину опреме за полицију у војску и не наговештава очекивани преокрет. Зато се ишчекује буџет за 2020. који би требало да покаже да ли су приоритети Владе мењају или не.

¹² Још 2012. године овом темом смо се бавили у поглављу „Оцена закључка Владе о програму тринаеста пензија“ у оквиру извештаја „Оцена ребаланса буџета за 2012. годину и Предлога закона са фискалним утицајем“, а у скорије време (тј. 2018) године у документу „Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању“.

¹³ Усвојеним Законом о конверзији стамбених кредита индексираних у швајцарским францима предвиђено је издавање петогодишње обвезнице од стране државе у корист пословних банака. У складу са међународним стандардима у области јавних финансија ова операција се у целости приказује као текући расход периода у коме су обвезнице емитоване и формално се књижи на субвенцијама.

¹⁴ Видети више у документу Фискалног савета из априла 2019: „Оцена Предлога закона о конверзији стамбених кредита индексираних у швајцарским францима“.

Ребаланс предвиђа и пораст инвестиција у путну инфраструктуру, али у овом делу није извесно да ће се планирани расходи и остварити. У области путне инфраструктуре велика промена јесте повећање расхода за изградњу аутопута Појате-Прељина (Моравски коридор), за око 13 млрд динара (са првобитне 2 млрд на 15 млрд динара). Ово јесте права инфраструктурна инвестиција, али је упитно да ли ће радови бити извршени у ребалансом предвиђеној вредности у 2019. години. Радови на поменутом путном правцу још нису започети (од првобитно буџетиране 2 млрд динара у првих шест месеци потрошено је непуних 150 млн динара), па је тешко очекивати да ће се до краја године (за само три месеца) потрошити седам пута већа средства, тим пре што се ближи крај грађевинске сезоне.¹⁵

Пораст издатака за камате изнад иницијалног буџета последица је замене скупљих обавеза повољнијим кредитима. У 2019. су превремено отплаћене неке скупље позајмице (главница и камате) из претходног периода. Последично, дошло је до непланираног повећања расхода за камате у 2019. години. То повећање је привремено пошто су обавезе државе сада рефинансиране по повољнијим условима и у будућности очекујемо сразмерно умањење камата. Појединачно највећа трансакција била је превремена отплата еврообвезница које су имале рок доспећа у 2020. (према процени Министарства финансија то је повећало трошкове камата у 2019. за готово 5 млрд динара), а у неколико наврата извршен је и превремени откуп обвезница које су продаване на домаћем финансијском тржишту. Подсећамо да смо приликом оцене Закона о буџету за 2019. указали на то да су расходи за камате били планирани у нешто већем износу (за најмање 5 млрд динара) него што је било неопходно за сервисирање доспелих дугова државе у овој години. Та средства су поменути трансакцијама искоришћена за превремене отплате, а по свој прилици биће потребно још пара - ребалансом се оквир за камате повећава за додатних 7 млрд динара, што указује на то да ће операције превременог плаћања дугова у 2019. бити веома интензивне. Када буду позната извршења расхода за 2019. годину и када се буде правио буџет за следећу годину о новонасталим променама у управљању јавним дугом моћи ћемо да кажемо нешто више. О политици рефинансирања скупљих обавеза државе по повољнијим условима говорило се већ неколико година и то може бити добра мера, јер, када се подвуче црта и израчунају укупна оптерећења, плаћају се мање обавезе. Имајући, ипак, у виду да се за спровођење ове политике тренутно троше велика буџетска средства (око 100 млн евра у 2019), која су се, уз то, могла искористити и за друге намене (инвестиције, на пример), сматрамо да би Министарство финансија требало да приложи детаљније образложење ових операција – тј. који кредити су превремено отплаћени, колики су укупни трошкови за буџет, какви су планови за будућност и, коначно, процењене уштеде које се могу очекивати по основу нижих каматних стопа у будућности.

Нека задуживања државе на домаћем финансијском тржишту нису конзистентна с политиком отплате скупљих кредита. Описана превремена отплата дуга има за циљ да се сада поднесе трошак како би се у будућности платило мање. Насупрот томе, у 2019. примећујемо и супротно – да се неки трошкови одлажу за будућност, па и по цену да тада буду израженији. Наиме, приликом задуживања на домаћем тржишту користе се раније уговорени (скупљи) услови задуживања уместо да се искористи (нижа) текућа каматна стопа. Као пример наводимо седмогодишњу динарску обвезницу која је

¹⁵ Могуће је да је у питању аранжман у ком је држава дужна авансно да плаћа неке радове, међутим у образложењу буџета не постоје назнаке да је реч о овоме.

првобитно емитована у јануару ове године, с каматном стопом од 4,5%. Будући да је у првој емисији продато свега око 12% укупно планираних обвезница, држава се до септембра у више наврата поново задуживала продајом ових обвезница по истим условима – иако је у међувремену смањена каматна стопа по којој се држава могла задуживати, приближно за 1 процентни поен. Постоји и „друга страна медаље“ и корист од неповољних каматних стопа, што је могуће определило Министарство финансија за баш овакву стратегију. Наиме, задуживањем по вишој каматној стопи из поменутих трансакција држави доноси приход.¹⁶ У 2019. је наплаћено 4 млрд динара непореских прихода од задуживања путем раније емитованих хартија. Дакле, када се претходно упрости, можемо рећи да се подносе будући већи расходи зарад наплате прихода у овом тренутку. Ако сада сумирамо све описане промене у политици управљања јавним дугом, у 2019. уочавамо две супротстављене тенденције. С једне стране имамо замену скупљих обавеза јефтинијим кредитима с циљем смањења издатака за камате у будућности, по цену њиховог ванредног пораста у овој години (данас се плаћа више да би се сутра платило мање). С друге стране, задуживањем по већој каматној стопи од тржишне, држава је у 2019. остварила непорески приход, али по цену већих издвајања за камате у будућности (наплаћује се данас али се сутра плаћа више). Крајњи ефекат оваквог управљања јавним дугом Србије на буџет у овој и наредним годинама није сасвим јасан, ни концепцијски ни рачунски, због чега сматрамо да је неопходно да Влада објасни нове политике и прикаже конкретне трошкове и користи од претходно описаних и планираних трансакција.

Повећање зарада у државном сектору најзначајнија је промена предвиђена ребалансом, иако ће буџетски ефекти у 2019. бити релативно скромни. Предвиђено је да се за око 460.000 запослених у државном сектору са исплатом увећаних зарада крене већ од децембра 2019. године. Фонд зарада на нивоу Републике ће у 2019. због тога бити за око 2 млрд динара већи него што је првобитно буџетирано, а када посматрамо читаву општу државу (која поред Републике укључује фондове обавезног социјалног осигурања, локални ниво власти и путарска предузећа) трошак је двоструко већи – око 4 млрд динара. Слично као код пензионера, Влада предлаже да се добри буџетски резултати искористе за ванредне исплате, у овом случају онима који раде у државном сектору. За разлику од пензионера, којима се исплаћује једнократна помоћ, запослени у децембру добијају трајно виши ниво зарада. Поред додатног буџетског трошка у 2019. (поменуте 4 млрд динара на нивоу опште државе, односно 2 млрд на нивоу Републике), треба истаћи и да је предложено повећање зарада супротно досадашњој пракси да се зараде за запослене у државном сектору повећавају почетком године, у складу са законом о буџету за ту годину.

Предвиђено повећање зарада знатно је веће од економски оправданог раста плата. Влада планира већи раст зарада него што је то оправдано:

Прво, предложени пораст зарада у државном сектору није једнак за све запослене и креће се у распону од 8% до 15%.¹⁷ На основу ових процената, имајући у виду број и

¹⁶ С обзиром на то да је каматна стопа била већа захтеване стопе приноса инвеститора, продајна цена обвезнице била је већа од њихове номиналне цене. Последично, укупна примања државе од задуживања била су већа од номиналног износа дуга, а разлика између њих се у буџетском смислу третира као непорески приход.

¹⁷ Предложеним променама Закона о буџетском систему процентуална повећања зарада износе: 15% за медицинске техничаре; 10% за лекаре, установе културе и научно-истраживачку делатност; 9% у МУП-у, БИА-и, Министарству одбране, правосуђу, основном, средњем и високом образовању, предшколским установама, установама социјалне заштите; 8% за све остале запослене у државном сектору.

структуру запослених, добија се просечни раст зарада од готово 10% у односу на досадашњи ниво. Оволики раст зарада у државном сектору знатно је изнад привредних могућности: номинални раст БДП-а – који опредељује економске могућности за исплату буџетских зарада – износи 5,5% (збир реалног раста и инфлације).

Друго, фонд зарада у односу на БДП у државном сектору расте већ три године (са 9,1% БДП-а у 2017. години) и достиже 9,6% БДП-а у 2020. години. Ово је супротно Фискалној стратегији за 2020-2022, у којој се Влада обавезала да поменути проценат задржи на нивоу од 9,4% БДП-а, а и одредбама аранжмана са ММФ-ом. Уместо да у трогодишњем периоду зараде прате динамику номиналног БДП-а, већ на првом кораку се то нарушава. Не само да се тиме пробија лимит за фонд зарада (важно упориште за вођење буџетске и економске политике), већ се угрожава кредибилитет Владе и њених стратешких докумената. Очигледно је да, уместо да се фискални простор у већој мери усмерава на јавне инвестиције и растерећење приватног сектора, приоритет Владе остају зараде у државном сектору.

Треће, посредно закључујемо да ће се неки вид (штетне) забране запошљавања задржати и у следећој години. Поново, то је опредељење супротно договору са ММФ-ом и плановима из Фискалне стратегије. Укидање забране запошљавања претпостављало би, наиме, да се предвиди нешто мањи проценат раста зарада од раста БДП-а, како би се одређени простор у буџету сачувао за плате новозапослених а не само за веће плате сада ангажованих. А планира се, како смо описали, управо супротно.

Поразно је што се поново планира секторско и произвољно повећање плата и практично удаљавање од уређеног система зарада у државном сектору. Када се већ (недопустиво) касни са увођењем платних разреда, у овој и следећој години требало је бар започети исправљање крупних недостатака у неререформисаном систему зарада.¹⁸ Ипак, пропушта се још једна прилика за то и систем се, уместо да се коригује, додатно погоршава. Прво, плате се поново повећавају по прешироко постављеним групама запослених (сектори или министарства) а не на основу пажљивијег разврставања запослених и њихових радних места. Тако сви административни радници добијају повећање од 8% (у МУП-у чак 9%) без обзира на то што је одавно познато да постоје велике разлике између зарада за исте административне позиције. Оправдано је било да се, на пример, за администрацију у МУП-у предвиди мањи пораст зарада од остатка администрације (а не већи као што се то предлаже) пошто ови запослени годинама имају израженије повећање плата од својих колега на истим радним местима у другим министарствима. Друго, ионако узак распон између зарада квалификованих и неквалификованих радних места биће додатно сабијен: превисок раст минималне зараде до ког ће доћи у 2020. години (од око 11%) виши је од пораста зарада наставника (9%) или лекара (10%), па ће се, супротно потребама друштва и концепту платних разреда, умањити однос између виших и нижих плата. Превисоки раст минималне зараде доводи у незавиднији положај радна места која захтевају веће образовање, стручност и

¹⁸ О томе је Фискални савет писао у више наврата. Прву велику анализу под називом „Зараде у државном сектору: стање и смернице за реформу“ објавили смо у јуну 2018. године. Реформске активности и нове мере из ове области пратили смо и анализирали у наредним извештајима – видети студију „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“ из октобра 2019. године и извештај „Платни разреди и запосленост у државном сектору Србије: од недовршене реформе до одрживог система“ из јула 2019. године.

квалификације и непосредно угрожава неопходну реформу запослености у државном сектору.

Када буџет гледамо из угла његових корисника, навешћемо још промене на два раздела: Владе и Министарства привреде. Није јасно зашто се расходи поменутих раздела мењају, тј. да ли одражавају промену политика (динамичније инвестиције, на пример), лоше планирање у првобитном буџету или је реч о неким другим разлозима. Влада би требало да у образложењу буџета пружи више објашњења о променама апропријација, нарочито када је реч о променама које се мере милијардама динара. *Раздео Владе* ребалансом добија чак 13 млрд динара више него буџетом за 2019. Највећи скок, нешто преко половине укупног износа, бележи се за Канцеларију за управљање јавним улагањима (накнада штете услед елементарних непогода, за зграде и грађевинске објекте, за пројекте ревитализације истраживања и развоја у јавном сектору). Следе Канцеларија за КиМ и Генерални секретаријат Владе (са по око 2 млрд динара увећања за субвенције за економски развој и за дотације невладиним организацијама). *Раздео Министарства привреде* смањен је за око 4 млрд динара, првенствено услед мање апропријације за субвенционисање инвестиција (пад за око 2 млрд динара). Није познато о чему је реч, да ли о успореном трошењу средстава за ове субвенције (што нам се чини мало вероватним, с обзиром на то да су стране директне инвестиције веома високе) или, могуће, о пребацивању расхода за следећу годину, како би се створио простор да се сада повећају неки други трошкови.