



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2020. И ПРЕПОРУКЕ
ЗА ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У 2021. ГОДИНИ**

9. новембар 2020. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА.....	8
3. ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2020. И ОСНОВНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ 13	
3.1. ФИСКАЛНИ ДЕФИЦИТ И ЈАВНИ ДУГ У 2020. ГОДИНИ.....	13
3.2. ОСНОВНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА ЗА 2021. ГОДИНУ.....	20
4. ЈАВНИ РАСХОДИ У 2020. ГОДИНИ И ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА.....	23
4.1. ОПШТА ОЦЕНА РАСХОДА У 2020. ГОДИНИ.....	23
4.2. ОЦЕНА РАСХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ.....	26
5. ЈАВНИ ПРИХОДИ У 2020. И ОЦЕНА ПЛАНА ИЗ ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА.....	35
6. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ПО КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА.....	42

1. РЕЗИМЕ

Предложени Ребаланс показује да је здравствена криза погодила буџет знатно више од очекивања па ће бити изазов да се јавне финансије поново ставе под контролу. Ребалансом је предвиђен рекордно висок дефицит републичког буџета од 483 млрд динара (8,8% БДП-а) док је на нивоу опште државе планиран дефицит од 492 млрд динара (8,9% БДП-а). Ово је убедљиво највећи фискални дефицит Србије од кад се о томе објављују подаци и већи је за око 40% у односу до сада највеће остварене дефиците из 2012. и 2014. године. Уз то, компаративна анализа показује да ће дефицит Србије у 2020. бити и међу највећим у ЦИЕ (где ће у просеку износити 7,5% БДП-а). То све се не може објаснити само утицајем пада БДП-а на јавне приходе и непосредним трошком спроведених антикризних мера. Добар део дефицита у 2020. настао је заправо тако што је здравствена криза оголила проблеме који су дужи низ година гурани под тепих. Дугогодишња недовољна улагања у здравство довела су до тога да је Србија у текућој кризи морала да издвоји знато више буџетских средстава у односу на упоредиве земље за набавку неопходне опреме и унапређење здравствене инфраструктуре. Ни проблеми државних и јавних предузећа (Ер Србија, ЕПС) нису од јуче. Криза је заправо била само окидач за државну интервенцију којом је у 2020. покривен део трошкова њиховог неуспешног пословања – што би се вероватно десило у неком тренутку и да није било кризе. Уз све то, година ће се завршити и са неодрживо великим издацима за плате запослених у јавном сектору јер су оне у 2020. прекомерно повећане (за око 10%), а БДП ће највероватније имати реални пад од око 1,5%. Због свега тога, огроман фискални дефицит који је предвиђен предложеним ребалансом отвара и кључно додатно питање – како ће држава у наредној години ставити под контролу све ове трошкове и поново увести ред у јавне финансије?

Ребалансом су кредибилно планирани основни макроекономски и фискални агрегати (дефицит, јавни приходи и јавни расходи). Прогнозе макроекономских индикатора које су коришћене за израду ребаланса утемељене су у трендовима из првих девет месеци 2020. и сличне су прогнозама Фискалног савета. Мања разлика постоји у процени пада БДП-а у 2020. будући да ми очекујемо да ће пад бити нешто дубљи од 1% (колико очекује Министарство финансија), односно да ће износити око 1,5%. Међутим, ова разлика није претерано велика, а у времену повећаних неизвесности одређена одступања у прогнозама су разумљива (све док она не утичу битно на буџетске пројекције). Слично томе и укупни приходи и расходи буџета Републике ребалансом су кредибилно планирани. Због тога не постоји ризик да дефицит Републике пробије планираних 8,8% БДП. Могуће је заправо да се на крају оствари и незнатно мањи дефицит од 8,8% БДП-а јер је буџетски оквир за поједине буџетске ставке (камате, социјална заштита) планиран нешто комотније у односу на наше рачунице.

Добро је и то што јавне инвестиције у инфраструктуру нису умањене у кризи. Јавне инвестиције су ребалансом буџета заправо знатно повећане и у односу на претходни ребаланс из априла и у односу на иницијални буџет с којим се ушло у 2020. годину. У односу на првобитно планирани буџет инвестиције су повећане за око 27 млрд динара (230 млн евра), а главни разлог за ово повећање су ванредни трошкови за набавку медицинских апарата и изградњу и опремања ковид-болница које процењујемо на око 200 млн евра. С једне стране, добро је што је држава успела да релативно брзо реагује на здравствену кризу и усмери знатна средства за ове намене. Међутим, проблем је што се уопште дошло у такву ситуацију. Фискални савет већ годинама безуспешно указује Влади на недовољне

инвестиције у здравство (као и у просвету и комуналну инфраструктуру) и потребу да се за ове намене опредељују далеко већа средства из буџета. Оно што је такође важно истаћи је и то да у овој кризи није дошло до умањења јавних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру већ су оне предложеним ребалансом чак и нешто повећане у односу на иницијални план – што је економски добро.

Велика замерка не предложени ребаланс је изражена нетранспарентност јавних расхода, која је додатно повећана у односу на претходне буџете. Предложени ребаланс буџета направио је велики корак уназад у погледу детаљног и јасног приказивања расхода државе. Дефицит Републике повећан је у односу на претходни ребаланс из априла за додатних 850 млн евра (са око 7% БДП-а на 8,7% БДП-а) углавном додавањем нових расходних ставки, а намена тих нових расхода није довољно јасно представљена. Није објашњено на шта тачно одлази око 150 млн евра повећања нето буџетских позајмица (претпостављамо да највећи део тих средстава иде за ЕР Србију). Канцеларија за јавна улагања добила је нових 100 млн евра без било каквог објашњења намене тих средстава, што је неочекивано имајући у виду да се истим ребалансом, на пример, транспарентно показују инвестициони пројекти који се извршавају са раздела Министарства грађевинарства. Није објашњено ни зашто су инвестиције Министарства одбране повећане за око 100 млн евра (трошкови изградње и опремања ковид-болница могу објаснити тек половину овог повећања). Затим, у ребалансу се појављују нове буџетске ставке од 40 млн евра за субвенције у електроенергетском сектору (које највероватније одлазе у ЕПС), субвенције за авиосообраћај од 35 млн евра (које највероватније одлазе на изградњу аеродрома у Требињу) и друго. Порески обвезници Србије морали би имати много детаљнији увид у то како се троше њихова средства – на шта је Фискални савет већ јасно упозорио приликом оцене првог ребаланса буџета за 2020. у априлу ове године. Тада смо донекле имали разумевања за нетранспарентно приказивање јавних расхода будући да је тај ребаланс рађен по хитној процедури у циљу што ефикасније реализације антикризног пакета мера. Сад, међутим, не постоји оправдање за овакав приступ Владе приликом израде новог ребаланса буџета.

Огромно повећање фискалног дефицита у 2020. није само последица утицаја здравствене кризе на буџет већ и структурних слабости државе и нерационалних мера економске политике. Србија ће у 2020. имати осетно већи буџетски дефицит у односу на просек земаља ЦИЕ (8,9% БДП-а у односу на 7,5% БДП-а). То је неочекиван резултат узимајући у обзир чињеницу да је привреда Србија знатно мање погођена здравственом кризом (очекујемо пад БДП-а Србије од око 1,5% у поређењу са око 5% у ЦИЕ). С блажим падом привредне активности требало је да Србија има и осетно мањи дефицит него у ЦИЕ – што се не дешава. Први разлог за то је што је Србија једина земља у ЦИЕ која је спровела скупу и економски неефикасну меру исплате 100 евра свим пунолетним грађанима, која је (неоправдано) повећала дефицит Србије за додатних 1,3% БДП-а. Други разлог је то што је током кризе држави на наплату дошло дугогодишње недовољно улагање у здравствени систем. Због тога су здравствени трошкови Србије током кризе морали да буду око 0,6% БДП-а већи него у земљама ЦИЕ. На крају, криза је оголила и слабости у пословању државних и јавних предузећа (ЕР Србија, ЕПС) које су из буџета добиле помоћ у укупном износу од 0,4-0,5% БДП-а. Дакле, да Србија у кризу није ушла са структурним слабостима јавних финансија и да није спроводила нерационалне мере економске политике, дефицит државе био би око 6,5% БДП-а уместо 8,9% БДП-а. У том случају фискални дефицит Србије

био би приметно мањи од просечног у ЦИЕ – што би онда било конзистентно с мањим привредним падом у 2020. години.

Јавни дуг ће у 2020. имати снажан раст – са 53% БДП-а на око 60% БДП-а што је неодрживо висок дуг за Србију. Висок фискални дефицит доводи до снажног повећања јавног дуга Србије у 2020. години. Ово повећање било би још веће да држава није дочекала здравствену кризу с неуобичајено високим депозитима (имала је између осталог на рачуну и средства од исплаћене концесије за Аеродром Никола Тесла). Дакле, већи део мањка у буџету који у 2020. износи око 4,2 млрд евра јесте финансиран задуживањем и повећањем јавног дуга, али је један део дефицита држава успела да покрије и из сопствених средстава (очекујемо да ће и новац од продаје Комерцијалне банке да се искористи за финансирање дефицита до краја године). Јавни дуг од 60% БДП-а превисок је за Србију. Каматне стопе које на тај дуг плаћа Србија у просеку су око два пута веће него у земљама развијене западне Европе и за око 50% веће него у земљама ЦИЕ. Због тога је трошак сервисирања јавног дуга од 60% БДП-а у Србији еквивалентан трошку јавног дуга од око 120% БДП-а у развијеним земљама ЕУ, тј. превисок је и није дугорочно одржив. Да би Србија зауставила потенцијално веома опасан даљи раст јавног дуга и почела да га смањује у наредним годинама неопходно је оштро смањење фискалног дефицита већ у 2021. години.

Претерани оптимизам у прогнозама економских кретања може бити озбиљан фискални ризик – због чега не би требало планирати већи раст БДП-а у 2021. од 4%. Здравствена криза није још завршена и потребан је нарочит опрез у прогнозама привредних кретања у наредној години. Уколико Влада на основу превише оптимистичних пројекција привредног опоравка пројектује јавне приходе и индексира јавне расходе у 2021. години – а онда се такве прогнозе не остваре – Србија би се лако могла наћи у великим фискалним проблемима. Тренутне прогнозе државних, па и неких међународних институција оцењујемо као оптимистичне. На пример, ММФ прогнозира раст БДП-а Србије у 2021. од 5%, НБС од 6%, а поједини државни званичници најављују привредни раст у наредној години већи и од 6%. Није искључено да се овакве прогнозе остваре, али чињеница је да ће и 2021. бити година великих неизвесности што значи да ниједна садашња прогноза не може бити довољно поуздана. Притом, уз аргументе да би привредни раст у 2021. могао бити брз постоје и једнако валидни аргументи да би он могао бити и много мањи од очекивања. Пре свега, Србија ће у 2020. имати мањи пад привредне активности од већине других европских земаља, што значи да неће моћи да рачуна на ефекат ниске базе по основу ког би се могао остварити висок раст. Другим речима, релативно велико учешће у БДП-у привредних сектора који нису имали пад производње у 2020. попут пољопривреде и прехранбене индустрије јесте спасило Србију од дубљег пада производње у текућој години – али те привредне гране зато немају ни потенцијал да својим снажним опоравком од кризе обезбеде брз привредни раст у наредној години. Друго, у 2020. је дошло до снажне контракције СДИ које су у претходним годинама биле важан покретач привредног раста. Последњи подаци за август показују да су СДИ у односу на исти месец претходне године смањене за чак 64%. По својој прилици ови трендови ће се наставити још неко време. Треће, најновији епидемиолошки подаци указују на то да је здравствена криза далеко од завршетка тако да се ни њен негативан утицај на привредна кретања у 2021. никако не би смео занемарити.

За преокретање растуће путање јавног дуга у 2021. потребно је планирати фискални дефицит у наредној години од око 2% БДП-а. При процењеном расту БДП-а од 4% горња граница фискалног дефицита који и даље не повећава учешће јавног дуга у БДП-у износи око 2,5% БДП-а. Имајући то у виду, Фискални савет препоручује Влади да у

2021. планира буџетски дефицит од око 2% БДП-а. Наиме, таквим дефицитом вратила би се нарушена фискална стабилност – у случају очекиваног привредног опоравка јавни дуг почео би поново да се смањује у односу на БДП, а учешће јавног дуга у БДП-у не би много порасло чак и у случају да привредни раст у 2021. подбаци. Нешто већи фискални дефицит од 2% БДП-а могао би бити економски оправдан једино уколико би се у том проширеном оквиру резервисала и одређена средства за евентуалне повећане трошкове здравствене заштите (уколико епидемија буде имала свој нови талас и у 2021. години). Та резервисана средства у буџету омогућила би брзу и ефикасну реакцију државе у случају потребе, али никако не би смела да се троше на друге намене уколико их будућа здравствена ситуација не буде захтевала.

Оштро смањење фискалног дефицита у наредној години представљаће велики изазов. У 2021. свакако ће доћи до смањења фискалног дефицита будући да се у наредној години не очекује (нити је могућ) нови пакет антикризних мера који би био толико издашан као у 2020. када је коштао буџет 6,6% БДП-а. Међутим, достизање фискалног дефицита од око 2% у 2021. и поред тога неће бити нимало лако јер се у 2021. улази са структурним слабостима јавних финансија и повећаним обавезама буџета. На пример, непосредна последица снажног раста јавног дуга у 2020. јесте то да ће у буџету за 2021. морати да буду повећани издаци за плаћање камата. Такође, Влада је у законској обавези да у 2021. повећа издвајања за пензије (које су највећи појединачни расход државе) за око 6% – колико захтева примена „швајцарске“ формуле. Највећа структурна слабост с којом се улази у 2021. су неререформисана јавна и државна предузећа која би поново могла захтевати буџетски трошак као што су направила и у 2020. години. Уз све то, могуће је да ће и у наредној години бити неопходна државна помоћ појединим деловима привреде (нпр. хотелијерство). Подсећамо и на то да простор за уштеде у 2021. никако не би смео да се тражи у умањењу јавних инвестиција у инфраструктуру. Те инвестиције не само да су потребне земљи због јако лошег стања инфраструктуре, већ су и економски важне јер су најефикаснија мера фискалне политике за подстицање привредног опоравка.

Најважније сидро за фискалну стабилност у 2021. је чврста контрола плата у јавном сектору. Извор за смањење дефицита у 2021. не би требало да буде повећање пореза јер би то негативно утицало на привредни раст. На расходној страни буџета такође нема много расположивих мера које би могле стабилизovati јавне финансије. Кад се искључе пензије, чије је повећање у 2021. практично већ дефинисано, као и јавне инвестиције у инфраструктуру које из економских разлога никако не би смеле да се смањују – као најважније сидро фискалне политике преостају плате запослених у јавном сектору које до године морају чврсто да се контролишу. Контрола зарада у јавном сектору није само пресудна за стабилизацију јавних финансија у 2021. већ је и економски оправдана. Пре свега, издвајања из буџета за плате тренутно су неодрживо висока. Томе је знатно допринео и њихов изузетно висок раст у 2020. од око 10%, до ког је дошло уз пад привредне активности од око 1,5%. Такође, плате у јавном сектору далеко су веће него у приватном сектору, а сигурност посла је већа. Запослени који примају плате из буџета имају око 20% већу просечну плату него у приватном сектору и та разлика се не може објаснити само бољом квалификационом структуром запослених у општој држави (у републичким јавним предузећима ова разлика у односу на приватни сектор још је већа и износи чак 40%). Због свега тога раст зарада у јавном сектору требало би да се замрзне у 2021. или у најбољем случају да се дозволи њихово повећање које би пратило инфлацију (не веће од 2% али тек уколико детаљније фискалне анализе покажу да је и то могуће). Једна од алтернатива можда

би могла бити да се награде, макар и симболично, само запослени у јавном сектору који раде у условима повећаног ризика или имају веће обавезе током кризе – попут здравства и просвете. Преостали део јавног сектора има у кризи добро заштићене (релативно високе) зараде и заштићена радна места и није оправдано да се угрожава фискална стабилност земље да би се и њима удовољило.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА

Процењујемо да ће пад привредне активности у 2020. години износити око 1,5%.

Иако се ближимо самом крају године, процена дубине пада БДП-а Србије у 2020. и даље није потпуно извесна. Наиме, у претходних неколико недеља поново долази до погоршања епидемиолошке ситуације у већини европских земаља укључујући и Србију, а управо је здравствена криза у највећој мери опредељивала економска кретања у текућој години. Тренутна прогноза Фискалног савета је да ће пад БДП-а у 2020. износити око 1,5%. До ове прогнозе дошли смо на основу објављених података о привредним кретањима у прва три квартала и очекивања за последњи квартал 2020. године. Конкретније, РЗС је за сада објавио податке о паду БДП-а у првој половини године од 0,8% и прелиминарну (флеш) процену пада БДП-а у трећем тромесечју од 1,3% – из чега следи да је пад БДП-а у првих девет месеци 2020. био 1%. У последњем кварталу 2020. очекујемо да би пад БДП-а могао да износи око 2,5% што би онда резултирало укупним падом БДП-а у 2020. од 1,4%. Нешто већи пад БДП-а у последњем кварталу очекујемо јер ће се резултати из тог квартала поредити са високом базом из претходне године кад је БДП имао раст од 6,2% (изградња Турског тока). Такође, на лошије резултате привреде утицаће и то што је погоршана епидемиолошка ситуација у Србији, као и у земљама највећим трговинским партнерима Србије (Немачка, Италија) у којима је већ довела до нових ограничења за обављање привредне активности.

Процена Министарства финансија која је коришћена за израду ребаланса буџета (пад БДП-а од 1%) слична је процени Фискалног савета и начелно је у реду. Као што смо истакли, још увек није потпуно извесно колико ће тачно износити пад БДП-а Србије у 2020, али се неки груби оквири ипак могу дефинисати. Пре свега, већ је практично искључена могућност да Србија избегне пад производње, тј. да оствари раст БДП-а у 2020. години. Да би се то десило, у последњем тромесечју морало би да дође до потпуног преокрета у привредним трендовима, односно да раст БДП-а буде око 3% (чиме би се надокнадио пад БДП-а од 1% у првих девет месеци). Уз ограничења која здравствена криза још увек намеће секторима попут угоститељства и саобраћаја, с умањењем страних директних инвестиција (након марта пад за око 50%), уз контракцију извоза Србије услед кризе у Европи и друго, такав привредни раст у последњем кварталу готово је искључен. Друга могућност да се избегне пад БДП-а у 2020. јесте да РЗС направи огромну ревизију већ објављених података, за шта, међутим, нема никаквих назнака да би могло да се деси. Званична прогноза Министарства финансија која је коришћена за израду ребаланса буџета је да ће пад БДП-а у 2020. износити 1%. Ова прогноза јесте нешто оптимистичнија од прогнозе Фискалног савета, као и већине релевантних међународних институција (Табела 1), али је у оквиру могућих кретања привреде до краја године, односно не разликује се толико много од већине других прогноза – и начелно је у реду.¹

¹ Међутим, Министарство финансија би требало да преиспита своју прогнозу дефлатора БДП-а у 2020. од 2,9% који је готово два пута већи од прогнозиране инфлације (1,5%). Дефлатор БДП-а би у земљи са високим учешћем приватне потрошње у БДП-у попут Србије требало да буде близак инфлацији. То потврђују и званични подаци за прву половину 2020. по којима је дефлатор БДП-а износио 1,6% што је блиско оствареној просечној инфлацији у том периоду од 1,4%. Мало је вероватно да ће у другој половини 2020. дефлатор БДП-а нагло да убрза на 4% како би се остварила прогноза Министарства о његовом годишњем расту од 2,9%. Очекујемо за то да се процена дефлатора (као и номиналног БДП-а у 2020. години) коригују наниже приликом израде макроекономског оквира за буџет за 2021. годину.

Табела 1: Прогнозе раста БДП-а Србије у 2020. години

	Прогноза раста БДП-а	Месец објављивања прогнозе
ММФ	-1.5	Октобар
Светска Банка	-3.0	Октобар
Европска комисија	-1.8	Новембар
Министарство финансија Р. Србије	-1.0	септембар/новембар
Фискални савет	-1.5	Новембар
Просек	-1.8	

Извори: ММФ, Светска Банка, Европска комисија, Министарство финансија Републике Србије

Након првог таласа епидемије привредна активност се опорављала брже од очекивања, али ће даљи опоравак највероватније да се успори. Фискални савет је у свом извештају из јула прогнозирао да би пад БДП-а Србије у 2020. могао да износи око 3%, а сад смо ту прогнозу ревидирали, тј. пад БДП-а ублажили на 1,5%. До сличних ревизија дошло је у готово свим европским земљама, јер су се и друге европске економије од првог налета кризе такође опорављале брже од очекивања (Табела 2). Релативно брз опоравак европских земаља током лета последица је добре реакције привреде на неуобичајено снажне мере монетарне и фискалне политике. Наиме, већина европских економија (укључујући и Србију) свесно се определила да снажним мерама фискалне и монетарне политике спречи да се нагли пад производње услед здравствене кризе претерано прелије и рашири по дубини економије. Државе су се у том циљу снажно задужиле и из буџета финансирале опстанак што већег броја радних места и предузећа. Тако је спречен велики пад расположивог дохотка становништва услед ког би додатно пала тражња и ова криза имала други круг, а опоравак био веома спор. Први резултати показују да су овакве политике биле ефикасне – опоравак европских економија средином године био је бржи од очекивања и већина земаља кориговала је своје прогнозе привредног пада у 2020. навике (Табела 2). Оно што је важно истаћи је, међутим, то да су ове интервенције државе (иако оправдане) имале своју цену у великом повећању фискалног дефицита и јавног дуга који ће у наредним годинама враћати привреда и грађани. Такође, криза јесте ублажена и њен први талас делимично саниран, али никако није завршена – тим пре што се епидемиолошка ситуација у свету поново погоршава. Због свега тога не би требало преценити прве, неспорно позитивне трендове опоравка како у Србији тако и у другим европским земљама и очекивати да ће тако нешто да се настави и у наредним месецима.

Табела 2: Прогнозе раста БДП-а у 2020. за Србију и земље ЕУ из јула и новембра

	јул 2020	новембар 2020
ЕУ	-8.3	-7.4
Западна Европа	-8.7	-7.8
Централна и Источна Европа	-6.3	-5.2
Бугарска	-7.1	-5.1
Чешка	-7.8	-6.9
Естонија	-7.7	-4.6
Хрватска	-10.8	-9.6
Летонија	-7.0	-5.6
Литванија	-7.1	-2.2
Мађарска	-7.0	-6.4
Пољска	-4.6	-3.6
Румунија	-6.0	-5.2
Словенија	-7.0	-7.1
Словачка	-9.0	-7.5
Србија	-3.0	-1.5

Извор: за земље ЕУ Европска Комисија (*Autumn 2020 Economic Forecast* и *Summer 2020 Economic Forecast*), за Србију Фискални савет

Пад БДП-а Србије у 2020. осетно је мањи него у већини других европских земаља пре свега због структуре домаће привреде а не бољих економских политика. У Табели 2 такође се види да је очекивани пад БДП-а Србије у 2020. знатно блажи него у другим европским земљама. Иако је у више различитих извештаја Фискалног савета већ било објашњено због чега се то дешава, основне закључке тих анализа поновићемо и сада. Највећи пад БДП-а у Европи који у просеку износи око 10% има група земаља с највећим учешћем туризма у БДП-у (Црна Гора, Хрватска, Грчка, Португал), јер је туризам највише погођен здравственом кризом. У ову групу земаља спадају и земље које су уз релативно високо учешће туризма у БДП-у биле и највише погођене епидемијом (Шпанија и Италија). Релативно велики привредни пад имају и земље које се ослањају на аутомобилску индустрију, производњу инвестиционе опреме и уопште производа са већом додатом вредношћу за којима је у кризи тражња релативно снажно пала – што су по правилу развијеније европске земље. Због тога се у Табели 2 види да развијеније земље западне Европе имају у просеку дубљи привредни пад од мање развијених земаља ЦИЕ. Дакле, Србију од дубљег пада БДП-а чува првенствено то што се њена економија у далеко већој мери ослања на производњу егзистенцијалних производа (храна, кућна хемија) за којима тражња у кризи није значајно пала. Пољопривреда чини око 7,5% укупне привреде Србије, што је више него двоструко веће учешће него у земљама ЦИЕ чланицама ЕУ где у просеку износи 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. Економске политике нису главни разлог мањег пада БДП-а у Србији. Да је то заиста тачно онда би земље са најбољим економским политикама у Европи биле оне у којима се очекује најмањи пад БДП-а, односно Србија и Белорусија – што је мало вероватно.

Оптимистична очекивања будућег привредног раста су огроман фискални ризик – због чега саветујемо Влади велики опрез у прогнозама БДП-а у 2021. години. Фискални савет у својим оценама не спори бројне позитивне економске трендове у Србији, попут очуване макроекономске стабилности, релативно добрих резултата привреде у здравственој кризи и друго. Ипак, наша је улога да скренемо пажњу Народној скупштини, Влади, као и стручној и широј јавности на економске проблеме и ризике са којима се земља тренутно суочава, а који често нису у првом плану или се не виде довољно добро. Претерани оптимизам у прогнозама будућих економских кретања тренутно је један од највећих, ако не и највећи фискални ризик. Ако Влада у израду буџета за наредну годину уђе с превише оптимистичним пројекцијама привредног раста, у складу с тим прогнозира јавне приходе и индексира буџетске расходе – а онда се такве прогнозе не остваре – Србија би се лако могла наћи у великим фискалним проблемима. И то не би било први пут да се нешто слично деси. На пример, ММФ је у октобру 2009. прогнозирао да ће Србија у наредном петогодишњем периоду (2010-2014. године) уз Албанију бити најбрже растућа европска економија (идентично као што прогнозира сада). Тако оптимистична очекивања свакако су утицала да се не спроведе на време фискално прилагођавање. Међутим, Србија је од 2010. до 2014. по расту БДП-а завршила при самом зачељу европских земаља, што је њену фискалну позицију учинило потпуно неодрживом. Дакле, јесте похвално и добро да релевантне међународне институције тренутно имају оптимистична очекивања у погледу будућег привредног раста Србије. Међутим, у кризама као што је ова не постоји никаква гаранција да ће то и да се оствари, па такве прогнозе Влада никако не би смеле да узима као извесне и да у складу с њима планира фискалну политику.

Препоручујемо Влади да за 2021. години не прогнозира већи раст БДП-а од 4%. Као што смо истакли, претерани оптимизам у прогнозама привредног опоравка може бити извор великих фискалних проблема у наредним годинама. А тренутне прогнозе државних институција јесу веома оптимистичне – очекује се да ће привредни раст у 2021. износити око 6% (НБС, изјаве државних званичника), док ММФ-а прогнозира да ће бити 5%.² Није у потпуности искључено да се овакве прогнозе остваре, али чињеница је да ће и 2021. бити година великих неизвесности значи да ниједна садашња прогноза не може бити довољно поуздана. Оптимистична, а несигурна очекивања никако нису добра основа за припрему буџета. При том, уз аргументе да би привредни опоравак/раст у 2021. могао бити веома брз постоје и једнако валидни аргументи да би он могао бити низаки много мањи од очекивања. Пре свега, Србија ће у 2020. имати мањи пад привредне активности од већине других европских земаља што значи да неће моћи да рачуна на ефекат ниске базе по основу ког би се могао остварити висок раст. Другим речима, релативно велико учешће у БДП-у привредних сектора који нису имале пад производње у 2020. попут пољопривреде и прехранбене индустрије јесте спасило Србију од дубљег пада производње у текућој години – али те привредне гране зато немају ни потенцијал да својим снажним опоравком од кризе обезбеде брз привредни раст у наредној години. Друго, у 2020. је дошло до снажне контракције СДИ које су у претходним годинама биле важан покретач привредног раста. Последњи подаци за август показују да су СДИ у односу на исти месец претходне године смањене за чак 65%. По својој прилици ови трендови ће се наставити још неко време. Треће,

² Међутим, постоје и међународне институције које прогнозирају осетно нижи привредни раст Србије у 2021. години. Тако Светска банка тренутно прогнозира раст БДП-а Србије у 2021. од свега 2,9%, а ЕБРД од 3%.

најновији епидемиолошки подаци указују да је здравствена криза далеко од завршетка тако да се ни њен негативан утицај на привредна кретања у 2021 . никако не би смео занемарити.

Пројекције осталих макроекономских агрегата коришћених приликом израде ребаланса у начелу су у реду. Због великог значаја који анализа кретања БДП-а у здравственој кризи има на фискалну политику њој је посвећен највећи део ове анализе макроекономских трендова у 2020. години. Прогнозе осталих макроекономских индикатора које је Министарство финансија користило за припрему буџета углавном су добре (осим евентуално прогнозе дефлатора БДП-а који је највероватније превелики). Очекивана просечна инфлација у 2020. од 1,5% конзистентна је са растом цена у првих девет месеци, као и процена пада спољнотрговинске размене (увоза и извоза робе и услуга) од 8,5%. Дескриптивне анализе макроекономских кретања у 2020. које је Министарство финансија објавило у Образложењу ребаланса буџета у највећој мери су коректне и професионално добро урађене.

3. ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2020. И ОСНОВНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

3.1. Фискални дефицит и јавни дуг у 2020. години

Пандемија болести Ковид-19 снажно је погодила јавне финансије Србије и у 2020. очекује се рекордно велики фискални дефицит, који би могао да достигне 492 млрд динара или 8,9% БДП-а. Пре избијања глобалне епидемије болести Ковид-19 домаће јавне финансије биле су у релативно мирним водама, што потврђује чињеница да је за ову годину првобитно био планиран мањак у консолидованом буџету опште државе од непуних 30 млрд динара или 0,5% БДП-а. Међутим, здравствена криза узроковала је драматично погоршање фискалних кретања у односу на тај план – углавном због наглог успоравања привредне активности (уместо реалног раста БДП-а за 4% очекује се блага рецесија) и мера које је Влада спровела у циљу ублажавања негативних последица кризе за привреду и становништво. Према последњим проценама Владе, крајњи резултат у 2020. требало би да буде дефицит у буџету Републике од 483 млрд динара, док ће мањак на нивоу опште државе бити незнатно већи и износиће 492 млрд динара (8,9% БДП-а).³ То значи да ће укупан фискални дефицит у 2020. бити за око 460 млрд динара, тј. за 8,4 п.п. БДП-а већи у односу на преткризни буџетски оквир, а нешто већи и у односу на прогнозе на почетку кризе кад је био планиран мањак у буџету од 7,2% БДП-а. Фискални савет начелно оцењује овај план као кредибилан, јер прогнозе у највећој мери добро одражавају досадашње извршење јавних прихода и расхода. Дефицит би могао да буде и нешто мањи, будући да су планови код појединих расходних ставки нешто шире постављени и вероватно је да се ти износи неће потрошити до краја године (пре свега издаци за камате и социјалну заштиту). Оно што је извесно јесте да ће Србија 2020. годину завршити с највећим фискалним дефицитом у протекле две деценије⁴, који ће уз то бити и нешто већи у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Одлучан одговор фискалне политике током новонастале кризе у основи јесте био оправдан, међутим, овако велики дефицит опште државе не може бити објашњен само антикризним мерама или привредном рецесијом. То је делимично и последица и дугогодишњег недовољног улагања у здравствени систем и познатих, а нерешених проблема у јавним и државним предузећима. Отуда је сада у предложеном ребалансу буџета Републике потребно сагледати суштинске фискалне трендове и поставити темељ за одлучно смањење фискалног дефицита ка одрживом нивоу у 2021. години.

На приходној страни буџета очекујемо пад у односу на првобитни план од око 120 млрд динара, услед погоршања макроекономских кретања и стимулативних мера пореске политике. Наплата јавних прихода директно зависи од развоја ситуације у макроекономском окружењу будући да су основице за обрачун пореза неки од кључних макроекономских показатеља – потрошња, увоз, профитабилност привреде и сл. Премда процена привредног раста у овој години још увек није сасвим поуздана, извесно је да ће у 2020. већина макроекономских трендова бити лошија него што се предвиђало пре избијања

³ Разлика од око 10 млрд динара између дефицита Републике и консолидованог буџета опште државе представља збирни фискални резултат осталих нивоа власти: локалних самоуправа, фондова обавезног социјалног осигурања (ПИО фонд, РФЗО, Национална служба за запошљавање) и ЈП „Путеви Србије“.

⁴ Претходне најлошије фискалне резултате Србија је остварила у 2012. и 2014. (дефицити опште државе изнад 6% БДП-а), који су били непосредан повод за почетак вишегодишње консолидације домаћих јавних финансија.

кризе, што се онда одражава на пад јавних прихода у односу на изворни буџет. Процењујемо да ће измењено макроекономско окружење структурно умањити наплату прихода опште државе у овој години за 35-40 млрд динара. Овај ефекат је очекивано највидљивији код пореза на потрошњу (ПДВ и акцизе), мада се подбацавање бележи и код других пореских облика чија наплата прати привредну активност попут прихода од царина и осталих пореских прихода (Табела 3). Преостали чиниоци због којих су јавни приходи у овој години одступили од првобитних очекивања су по природи привремени. Наиме, добар део фискалног пакета подршке за привреду подразумевао је могућност одлагања плаћања појединих пореских обавеза за 2021. годину (порез на зараде, доприноси за обавезно социјално осигурање и порез на добит), што је према нашим проценама коштало буџет у 2020. око 110 млрд динара. Имајући у виду то да ће предузећа, која су ову могућност искористила, одложене обавезе плаћати у месечним ратама почев од јануара 2021. године, овогодишњи пропуштени приходи ће највећим делом имати само привремен утицај на раст фискалног дефицита.⁵ На приходној страни буџета опште државе бележимо и неколико позитивних једнократних промена у односу на иницијални план. Због конзервативног планирања и изненађујуће велике профитабилности привреде у 2019. години наплата пореза на добит била је већа од очекиване, а у буџет се слило и неколико непредвиђених уплата непореских прихода – што је у збиру повећало укупне јавне приходе за 25-30 млрд динара.

Експлозиван раст јавних расхода у овој години је углавном резултат мера за санацију здравствених и економских последица епидемије болести Ковид-19. На основу последњих процена Владе из предложеног ребаланса буџета Републике, укупни расходи опште државе могли би бити већи за преко 340 млрд динара (6,3% БДП-а) у односу на првобитни буџетски оквир за 2020. годину (Табела 3). Највећи део овог пораста потиче од интервентних расхода за оснаживање здравственог система и мера буџетске подршке привреди и становништву за ублажавање економских последица кризе. Процењујемо да ће ванредни издаци за здравствену заштиту становништва (набавка медицинске опреме и лекова, изградња додатних капацитета, повећање зарада медицинским радницима и др.) достићи износ од око 85 млрд динара (1,3% БДП-а). То је скоро двоструко више у односу на упоредиве земље ЦИЕ, што је по свему судећи последица недовољног улагања у домаћи здравствени систем у претходном периоду. Огромно повећање субвенција за више од 140 млрд динара је највећим делом резултат директних фискалних подстицаја за приватни сектор – субвенционисања минималне зараде за микро, мала и средња предузећа и посебне подршке за хотелијерски сектор. Влада је током ове године определила и око 80 млрд динара директне подршке становништву у циљу подстицања домаће тражње (остали текући расходи), кроз исплату 100 евра свим пунолетним грађанима (око 72 млрд динара) и једнократне помоћи пензионерима по 4.000 динара (укупан трошак око 7 млрд динара). Преостало повећање јавних расхода у односу на иницијални буџет потиче од бољег извршења јавних инвестиција (што Фискални савет повољно оцењује)⁶ и неколико нетранспарентних нових издатака (укупно око 30 млрд динара), између осталог, и за подршку јавним и државним предузећима (ЕПС, Ер Србија).

⁵ Део пропуштених пореских прихода ће највероватније бити трајно изгубљен, будући да је реално претпоставити да одређени број предузећа неће моћи да измирује одложене обавезе. Искуства из међународне праксе сугеришу да би барем 5-10% одложених пореских обавеза могло да постане ненаплативо.

⁶ Капитални расходи често буду „прва жртва“ и извор уштеда у кризама, због чега сматрамо да је одличан резултат то што ће овогодишњи план јавних инвестиција не само бити извршен, већ и благо према шен.

Табела 3: Фискални резултат на нивоу опште државе: иницијални vs. актуелни план

	Првобитни план за 2020. годину		План на основу другог ребаланса буџета Републике		Разлика (ефекти кризе)	
	у млрд динара	у % БДП-а	у млрд динара	у % БДП-а	у млрд динара	у % БДП-а
ЈАВНИ ПРИХОДИ	2,340.80	42.43	2,223.40	40.30	-117.40	-2.13
1. Порески приходи	2,084.50	37.78	1,962.20	35.57	-122.30	-2.22
Порез на доходак	215.80	3.91	202.10	3.66	-13.70	-0.25
<i>Порез на зараде</i>	155.40	2.82	149.40	2.71	-6.00	-0.11
<i>Остали порези на доходак</i>	60.40	1.09	52.70	0.96	-7.70	-0.14
Порез на добит	114.40	2.07	122.30	2.22	7.90	0.14
ПДВ	582.00	10.55	547.50	9.92	-34.50	-0.63
Акцизе	311.10	5.64	299.70	5.43	-11.40	-0.21
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	168.50	3.05	160.00	2.90	-8.50	-0.15
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	106.50	1.93	104.00	1.89	-2.50	-0.05
Царине	52.00	0.94	51.00	0.92	-1.00	-0.02
Остали порески приходи	84.00	1.52	79.60	1.44	-4.40	-0.08
Доприноси	725.20	13.14	660.00	11.96	-65.20	-1.18
2. Непорески приходи	239.80	4.35	245.20	4.44	5.40	0.10
3. Донације	16.50	0.30	16.00	0.29	-0.50	-0.01
ЈАВНИ РАСХОДИ	2,369.70	42.95	2,715.80	49.23	346.10	6.27
1. Текући расходи	2,089.90	37.88	2,379.40	43.13	289.50	5.25
Расходи за запослене	554.80	10.06	575.90	10.44	21.10	0.38
Куповина робе и услуга	394.70	7.15	453.60	8.22	58.90	1.07
Отплата камата	113.60	2.06	110.50	2.00	-3.10	-0.06
Субвенције	114.20	2.07	258.30	4.68	144.10	2.61
Социјална помоћ и трансфери	824.80	14.95	814.10	14.76	-10.70	-0.19
<i>од чега: Пензије</i>	594.20	10.77	586.20	10.63	-8.00	-0.15
Остали текући расходи	87.80	1.59	167.00	3.03	79.20	1.44
2. Капитални расходи	260.00	4.71	286.70	5.20	26.70	0.48
3. Активирани гаранције	6.70	0.12	7.80	0.14	1.10	0.02
4. Буџетске позајмице	13.10	0.24	41.90	0.76	28.80	0.52
ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-28.90	-0.52	-492.40	-8.93	-463.50	-8.40

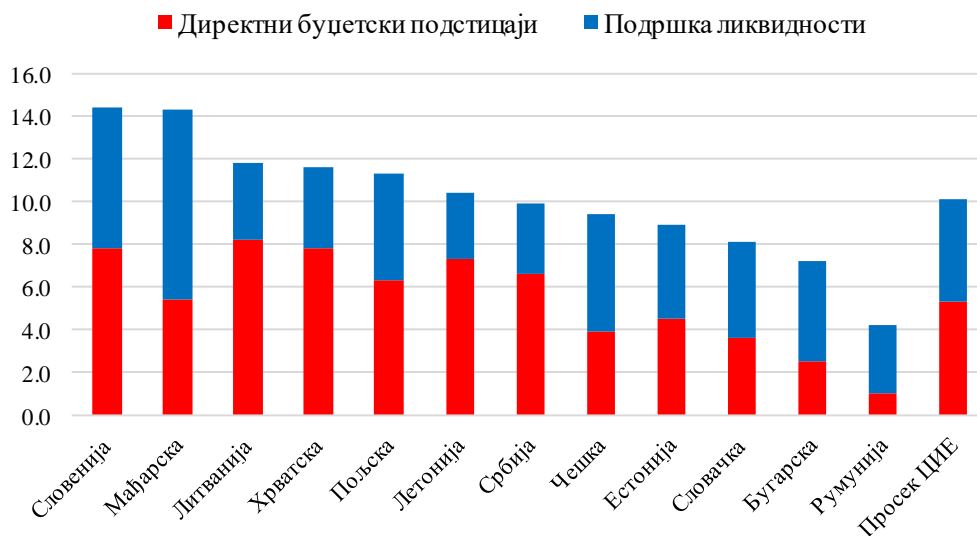
Вредност фискалног пакета подршке за привреду и становништво у циљу ублажавања негативних економских последица кризе у 2020. могла би да достигне износ од око 550 млрд динара, тј. око 10% БДП-а. Поред већ описаних мера које су директно утицале на пад јавних прихода, односно раст јавних расхода, програм државне помоћи обухватао је и подршку ликвидности за предузећа у приватном сектору издавањем државних гаранција за задуживање – што се не види у фискалном дефициту. Према првобитним плановима Владе, укупна вредност овог пакета требало је да износи 690 млрд динара или 12,5% БДП-а и то: 450 млрд динара (8,2% БДП-а) подстицаја који утичу на фискални резултат („изнад црте“) и 240 млрд динара или 4,3% БДП-а кредита које би држава гарантовала.⁷ Наше процене, међутим, показују да неке мере подршке за привреду неће бити потпуно искоришћене у овој години. Кад је реч о директној помоћи из буџета, за могућност одложеног плаћања пореских обавеза пријавило се нешто мање од 60% планираног броја предузећа, због чега је ефекат ове мере био повећање ликвидности привреде за 110 млрд динара уместо предвиђених 189 млрд динара. Такође, на основу досадашњих трендова процењујемо да би укупан износ гарантованих кредита могао достићи 180-190 млрд динара до краја године, што је око 75% од максималног износа –

⁷ Будући да би држава гарантовала у просеку 25% од одобреног износа банкарског кредита, максималан износ потенцијалних обавеза државе ако дужници нису у могућности да сервисирају тај дуг би износиле нешто испод 500 млн евра. Постоји неколико примера европских држава (нпр. Холандија, Немачка и Данска) које су већ у овогодишњи фискални резултат за рачунале процењени буџетски трошак по основу активираних гаранција.

премда постоји могућност да ће нека предузећа ову погодност користити и у 2021. Кад подвучемо црту, стварна вредност фискалног пакета за ублажавање негативних економских последица кризе у овој години највероватније ће достићи износ од око 10% БДП-а (550 млрд динара), од чега 6,6% БДП-а представља директно оптерећење за буџет а 3,4% БДП-а је процењена вредност кредита привреди за које ће бити издата државна гаранција.

По величини фискалног одговора на кризу Србија не одступа од упоредивих земаља ЦИЕ, иако је структура фискалних подстицаја донекле другачија. Пандемија болести Ковид-19 изазвала је велике проблеме у већини европских економија, тако да су све земље реаговале снажним фискалним подстицајима како би помогле угроженим секторима привреде, сачувале радна места и заштитиле животни стандард становништва. По величини пакета државне подршке предњачиле су најразвијеније привреде (Немачка и Италија око 38% БДП-а, Велика Британија 24% БДП-а, Француска 23% БДП-а) док је просек на нивоу ЕУ износио око 15% БДП-а – што представља фискални стимулус у једној години без преседана. Мање развијене чланице из Централне и Источне Европе по правилу су имале и мање амбициозне антикризне програме, али су и њихове јавне финансије поднеле огроман трошак кризе, у просеку око 10% БДП-а (Графикон 1). Практично једини изузетак је Румунија (директна буџетска подршка свега 1% БДП-а и око 3% БДП-а гарантованих кредита) која је ову кризу дочекала с великим фискалним дефицитом и врло суженим простором за интервенцију државе. Србија је успешно спровела фискалну консолидацију и стабилизовала јавне финансије у претходних неколико година што нам је омогућило одлучнију реакцију, а анализа искустава упоредивих земаља ЦИЕ показује да је укупан износ фискалних подстицаја највероватније био добро одмерен. Оно по чему се истичемо међу земљама у региону је нешто веће ослањање на директну буџетску подршку него на кредите или издавање гаранција (однос 2:1), док су земље ЦИЕ подједнако користиле обе врсте мера. Како ћемо објаснити у наставку, то је један од разлога за нешто већи раст фискалног дефицита у односу на земље ЦИЕ (Графикон 2), иако је домаћа привреда до сада претрпела мању штету.

Графикон 1: Величина и структура антикризних фискалних мера у земљама ЦИЕ, у %БДП-а



Извор: ММФ и Мрежа независних фискалних институција ЕУ (European Fiscal Monitor, септембар 2020. године)

Добро је то што је Влада успела благовремено да обезбеди неопходну подршку привреди, али је Србија међу ретким земљама које су помоћ додељивале потпуно неселективно. Брза реакција државе на кризу је у великој мери помогла да неке од предузетих мера дају добре резултате. То се посебно види на примеру субвенционисања минималних зарада за сва микро, мала и средња предузећа уз услов да не смањују број запослених за више од 10%. Имајући у виду велики одзив предузећа, хитна примена ове мере свакако је допринела томе да Србија у другом тромесечју сачува радна места и чак забележи благи раст формалне и регистроване запослености – упркос ванредном стању и значајним ограничењима за обављање привредне активности. С друге стране, већина европских земаља вршила је неку врсту селекције предузећа која могу да рачунају на помоћ државе: било идентификовањем посебно погођених сектора (попут туризма, угоститељства и других услужних делатности које су трпеле највећу штету због ограничености кретања), било дефинисањем посебних критеријума за доделу субвенција. Преовлађујућа пракса подразумевала је поређење промета са истим периодом прошле године, при чему се граница међугодишњег пада промета која означава да је пословање предузећа озбиљно погођено кризом разликује од земље до земље – нпр. у Холандији је за предузетнике то пад за 5%, у Хрватској пад за 20%, а најстрожији критеријум поставила је Француска која је захтевала пад промета за 50%. Чињеница је да се релативно мали број земаља поред Србије може похвалити позитивним кретањима на тржишту рада током кризе,⁸ али су махом све земље успеле да сведу пад броја запослених у просеку на испод 1% са значајно мање буџетских средстава упркос дубљој рецесији. Другим речима, због неселективне примене мера буџетски трошкови су били већи а постигнути резултати приближно су слични. Поређења ради, Србија је за очување радних места издвојила око 2,5% БДП-а, док су земље ЦИЕ за ову намену у просеку издвајале 1,6% БДП-а.

Фискално најнеодговорнија мера била је додела 100 евра свим пунолетним грађанима, а за сличном мером социјалне политике није посегла ниједна земља у Европи. Очување животног стандарда материјално најрањивијих друштвених група један је од најважнијих задатака фискалне политике у условима кризе, па тако и у овој бележимо повећање издатака за социјалне програме у свим европским државама. У међународној пракси та ванредна помоћ по правилу је усмеравана ка социјално угроженим групама – лицима која су због кризе остала без посла (издашније накнаде у случају незапослености), пензионерима, студентима и лицима која су већ корисници неког вида социјалне помоћи. Србија је практично једина земља која се определила за доделу неселективне помоћи свим пунолетним грађанима у износу од 100 евра, што је несразмерно много оптеретило овогодишњи буџет – 72 млрд динара или 1,3% БДП-а. Фискални савет је још од најаве ове мере упозоравао да то није добра мера социјалне политике, нити је ефикасна мера за подстицање привредног раста, што је био један од мотива Владе за њено спровођење. У недавној анализи⁹ смо и показали да је ефекат ове мере на смањење сиромаштва и економске неједнакости у Србији био врло ограничен и једнократан. Тачно је да држава још увек не располаже социјалним картама (иако се њихова израда најављује већ дуже од деценије) које би омогућиле да се помоћ брзо и ефикасно дистрибуира свим материјално угроженим грађанима. Међутим, показали смо да је држава већ имала на располагању базе

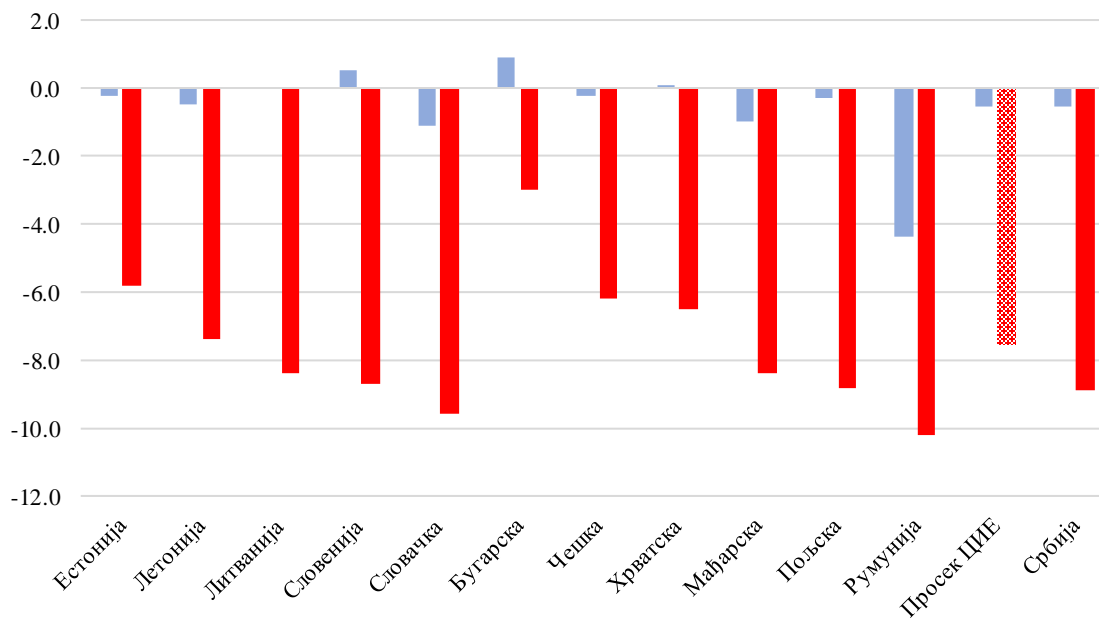
⁸ Међу земљама Централне и Источне Европе само су још Хрватска и Летонија забележиле благи пораст броја запослених с пуним радним временом за време првог удара кризе.

⁹ Фискални савет: Ефекти мере „100 евра свим пунолетним грађанима“ на неједнакост и сиромаштво, октобар 2020. године

података о грађанима на основу којих је било могуће обезбедити већу таргетираност, а самим тим и бољи ефекат ове мере и уз мање буџетских средстава.

Због свега претходног, Србија ће у 2020. имати већи пораст фискалног дефицита од упоредивих европских земаља иако ће остварити мањи пад привредне активности. Као што смо већ истакли, већина европских земаља посегла је за снажним фискалним мерама како би санирале здравствене и економске последице кризе, што ће за резултат имати велико повећање фискалног дефицита у 2020. На нивоу читаве ЕУ, предвиђа се да ће дефицит опште државе уместо првобитно предвиђених око 0,5% БДП-а у просеку износити 7,2% БДП-а, док би просечан фискални резултат земаља ЦИЕ требало да буде дефицит од 7,5% БДП-а (Графикон 2). Узимајући у обзир чињеницу да ће Србија забележити знатно мањи пад привредне активности у односу на ЦИЕ (где се очекује пад реалног БДП-а од око 5%), долазимо до закључка да ће наш фискални дефицит порасти приближно за 2,3 п.п. БДП-а више него у земљама окружења. Кључне разлоге за то смо већ разматрали и овде ћемо сумирати налазе. Најпре, због дугогодишњег недовољног улагања у здравствени систем (на шта смо упозоравали у више наврата), Србија је сада била принуђена да пропорционално више повећа издатке за здравство, у просеку за око 0,5% БДП-а. Такође, видели смо да је Србија била изузетак по спровођењу мере доделе помоћи свим пунолетним грађанима, због чега је тих 1,3% БДП-а буџетских расхода непосредан разлог за лошији фискални резултат од земаља ЦИЕ. У предлогу ребаланса буџета Републике видимо и 0,5% БДП-а недовољно транспарентних нових издатака који се не могу искључиво довести у везу с решавањем последица кризе, и који су махом намењени решавању заосталих проблема у јавним и државним предузећима (за детаље видети поглавље 4). Преосталу разлику објашњава у основи похвална фискална промена у односу на иницијални буџетски план, а то је боље извршавање инвестиција у инфраструктуру.

Графикон 2: Првобитне и актуелне пројекције фискалног резултата у 2020. у Србији и ЦИЕ, у % БДП-а



Извор: Европска комисија за земље ЦИЕ (Autumn forecasts 2019, 2020) и Министарство финансија за Србију

Овако снажно повећање фискалног дефицита у 2020. неминовно ће довести и до скока јавног дуга, који би до краја године могао да достигне износ од око 60% БДП-а. Србија је у 2020. годину ушла с јавном дугом од око 53% БДП-а, а пре избијања кризе постојала су очекивања да ће задуженост наставити да се смањује ка дугорочно одрживом нивоу (испод 50% БДП-а). Међутим, тај тренд раздуживања државе биће прекинут у овој години због рекордно великог фискалног дефицита од 8,9% БДП-а, тако да да у 2020. очекујемо да ће се јавни дуг приближити нивоу од 60% БДП-а. Овде је важно истаћи да би пораст јавног дуга био и нешто већи да није било пар привремених фактора који су успорили његов раст. Наиме, Влада је на почетку кризе располагала значајним новчаним депозитима (између осталог и због прихода од издавања концесије за аеродром), због чега мањи део овогодишњег фискалног дефицита није морао да се финансира новим задуживањем. Такође, Народна банка Србије је одржала номинални девизни курс апсолутно стабилним, а то је имало за последицу реално јачање домаће валуте у односу на евро и долар. Будући да је приближно 70% јавног дуга деноминовано у овим валутама, реална апрецијација динара директно је допринела томе да прираст јавног дуга у процентима БДП-а буде мањи него што би се очекивало на основу оствареног фискалног дефицита. Без повољног утицаја ових привремених чинилаца, процењујемо да би јавни дуг вероватно износио око 62% БДП-а. Посматрано у упоредној перспективи, релативни пораст дуга опште државе у земљама ЦИЕ ће вероватно бити нешто већи (иако ће у просеку забележити мањи фискални дефицит) због очекиваног дубљег пада БДП-а. Упркос томе, Србија ће с дугом од око 60% БДП-а на крају ове године остати међу задуженијим земљама у поређењу с ЦИЕ, код којих ће просечна задуженост износити око 55% БДП-а.

Суштински, јавни дуг Србије је и нешто већи, јер би требало да укључи и гаранције које је држава издавала предузећима у приватном сектору – што још увек није случај. Према Закону о јавном дугу, укупан дуг Србије обухвата све гаранције које је држава издала јавним и државним предузећима и локалним самоуправама – без обзира на то колики је ризик да ће отплата тих кредита пасти на терет државног буџета. То је нешто конзервативнији приступ у односу на европску праксу, али сматрамо потпуно оправдан имајући у виду лоша искуства и огромна буџетска средства која су отишла на отплату активираних гаранција Србијагаса, ЈАТ-а, Галенике и других јавних и државних предузећа. Закон о јавном дугу заправо и не предвиђа могућност издавања гаранција на задуживање предузећима у чисто приватном власништву¹⁰, али сматрамо да је било оправдано направити преседан током ове кризе и следити праксу других европских држава. Истовремено, сматрамо да нема објективних разлога да се гаранције за приватни сектор буџетски третирају другачије у односу на остале гарантоване кредите, тј. износ гарантованих кредита би требало прикључити осталим индиректним обавезама државе које су већ део јавног дуга. Подсећамо, држава је планирала да изда делимичну гаранцију за укупно 2 млрд евра банкарских кредита приватном сектору, од чега би нешто мање од четвртине (око 480 млн евра) представљало потенцијалну обавезу државе у будућности. Другим речима, уједначавањем буџетског третмана свих државних гаранција у складу са одредбама Закона јавни дуг Србије би се повећао за око 1 п.п. БДП-а.

¹⁰ Закон о јавном дугу експлицитно дефинише да Република може гарантовати дуг локалног нивоа власти, фондова обавезног социјалног осигурања, јавних предузећа и других правних лица чији је оснивач Република.

3.2. Основне импликације за израду буџета за 2021. годину

Обарање превисоког фискалног дефицита и стављање јавног дуга под контролу морају бити сидро за фискалну политику у следећој години, што ће бити велики изазов. Предложени ребаланс буџета Републике открива да су јавне финансије Србије у 2020. претрпеле већи трошак кризе него што се очекивало, а то има веома важне импликације за припрему буџета за 2021. која ускоро следи. Наиме, након неколико узастопних година континуираног смањивања јавног дуга, рекордно велики фискални дефицит у овој години и последични оштар скок јавног дуга враћају нас близу опасне зоне у којој смо били 2014. године. Како бисмо избегли поновно упадање у спиралу вишегодишњег повећања јавног дуга и евентуално ново болно фискално прилагођавање, сматрамо да би основни циљ фискалне политике требало да буде одлучно смањивање дефицита опште државе до одрживог нивоа већ у 2021. години. Имајући у виду актуелну лошу епидемиолошку ситуацију и огромну неизвесност у погледу економских кретања на прелазу између 2020. и 2021. године, то би могао да буде веома изазован задатак који захтева посебну опрезност при изради макроекономских и фискалних планова за следећу годину. Ситуацију донекле олакшава чињеница да се Влада до сад углавном одлучивала за једнократне и привремене облике фискалних подстицаја, у складу и с нашим препорукама, тако да ће се једним делом овогодишњи фискални дефицит смањити по аутоматизму. Међутим, након сагледавања крајњих ефеката кризе на домаће јавне финансије у предложеном ребалансу буџета Републике оцењујемо да се довољно смањење дефицита у буџету неће десити само од себе. Због тога у овом одељку идемо у сусрет предстојећој припреми буџета за 2021. годину и издвајамо неколико кључних стубова на којима би требало да почива фискална политика како би се јавне финансије поново довеле у ред у најкраћем року.

Да би се с великом извесношћу осигурало смањење јавног дуга у 2021. години потребно је планирати дефицит опште државе до 2% БДП-а. Као што смо већ детаљно објаснили приликом анализе макроекономских претпоставки коришћених за израду актуелног ребаланса, један од основних фискалних ризика у следећој години могле би да буду превише оптимистичне процене привредног опоравка. Наиме, састављање буџета на основу неизвесних и тешко достижних макроекономских пројекција носи са собом опасност да и фискалне пројекције буду недостижне, а самим тим и фискални дефицит већи од планираног уз даље повећање јавног дуга. Узимајући у обзир чињеницу да је у овом тренутку готово немогуће поуздано предвидети даљи ток епидемије и њен утицај на привредну активност у наредним месецима, препоручили смо Влади да при изради буџета за 2021. не прогнозира раст БДП-а већи од 4% БДП-а. Наше рачунице показују да с том претпоставком о умереном привредном опоравку долази до релативног смањења јавног дуга уз фискални дефицит до 2% БДП-а. Отуда сматрамо да би то и требало да буде кровни циљ фискалне политике у следећој години, а нешто већи мањак у буџету од 2% БДП-а би евентуално био оправдан једино уколико је разлог за то резервисање средстава за додатне трошкове за здравствену заштиту становништва уколико дође до продужавања епидемије. Понављамо да није немогуће да се оствари и већа стопа раста БДП-а, али уверени смо да је у овим ванредним околностима неопходан додатни опрез. Уколико привредни раст на крају позитивно изненади, неупоредиво је лакше пронаћи начин да се вишак средстава у буџету потроши него правдати повећање фискалног дефицита и јавног дуга у случају непријатних изненађења.

Главна полука за достизање фискалног дефицита од 2% БДП-а биће пажљиво планирање највећих државних расхода: плата запослених у јавном сектору и пензија. Код пензија је ситуација прилично чиста: ови буџетски издаци ће у 2020. години износити око 10,5% БДП-а и у основи њихово повећање би требало да следи законски већ усвојену „швајцарску“ формулу. На тај начин, издаци за пензије ће највероватније остати испод прописаног лимита од 11% БДП-а, под условом да у следећој години не буде неких ванредних давања. Међутим, укупна маса зарада запослених у општој држави достигла је 10,4% БДП-а у 2020. и тако знатно премашила дугорочно одржив ниво (9,5% БДП-а), па је стога ово најважнија фискална неравнотежа коју би Влада требало да коригује у буџету за следећу годину. Да би се то остварило, раст зарада запослених у јавном сектору морао би да буде осетно мањи од очекиваног раста номиналног БДП-а, а Фискални савет сматра да је прво најбоље решење њихово замрзавање док би евентуално повећање у следећој години могло да буде највише у складу с прогнозираном инфлацијом (око 2%). Ово повећање је довољно да се сачувају зараде у реалном износу и означило би прекид вишегодишње праксе неоправдано великог и фискално неодговорног повећања ових издатака изнад стопе раста номиналног БДП-а. Наиме, у претходне три године зараде у јавном сектору повећаване су у просеку по стопи од 9% или више годишње, док је истовремено номинални БДП просечно растао за нешто преко 6% годишње. Као што видимо, била је довољна само једна кризна година да се потврди да су та повећања дугорочно неодржива и да расходи за зараде видно одскоче изнад равнотежног нивоа.¹¹

Криза не сме бити изговор за снажније повећање зарада запосленима у јавном сектору, будући да су они иначе заштићенији у односу на приватни сектор. Јавни сектор је дочекао кризу услед пандемије болести Ковид-19 са знатно већим зарадама у односу на приватни сектор – према подацима за фебруар 2020. тај јаз износио је више од 20%. Имајући у виду све проблеме с којима се приватни сектор суочавао у овој години, врло је вероватно да ће тај јаз остати сличан уколико се зараде у јавном сектору заиста повећају у складу с нашим предлогом (до 2%). Сматрамо да би свако веће повећање претило да доведе до неодрживо и неправедно великих разлика у платама између јавног и приватног сектора. Смањивање ове важне неравнотеже у домаћој економији добија додатно на значају кад се зна да су радници у јавном сектору током кризе били економски много боље заштићени (радна места се нису доводила у питање као ни исплата зарада) него у приватном сектору – упркос фискалним подстицајима за очување радних места. Званични подаци о кретању запослености показују да су највеће „жртве“ ове кризе биле неформално запослене особе (пад броја запослених за око 35.000 или 7,6%), што се практично у целости односи на приватни сектор.

Јавне инвестиције би у 2021. требало задржати на овогодишњих 5,2% БДП-а уз побољшање њихове структуре: мање улагања у војску и полицију а више у инфраструктуру. Већ смо истакли да један од успеха фискалне политике у овој години представља повећање јавних инвестиција на 5,2% БДП-а, упркос кризи. Фискални савет сматра да је то управо ниво капиталних расхода који би Влада требало да циља и у 2021.

¹¹ Истичемо и то да су укупни расходи за запослене у општој држави за право већи него што се приказује у званичној статистици јавних финансија. Наиме, издаци за запослене неких индиректних буџетских корисника (здравствене и установе високог образовања) нису укључени у укупан фонд плата, док се зараде научних радника књиже на набавци робе и услуга – иако се суштински ради о зарадама. Имајући то у виду, укупна државна издвајања за зараде достижу готово 11,4% БДП-а, што је за 2 п.п. БДП-а изнад нивоа који се сматра одговарајућим за земљу попут Србије.

години – иако је јасно да је део овогодишњег повећања произашао из нужде и ванредних инвестиција у здравство. Међутим, ова епидемија заправо је потпуно оголила чињеницу о којој смо извештавали у више наврата, а то је да су инвестиције у овом сектору годинама недовољне – у просеку су биле 2-3 пута мање у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Стога, чак и уколико ускоро дође до завршетка епидемије сматрамо да је потпуно оправдано да се овај повећани ниво улагања државе у здравство настави барем у наредних неколико година. Такође, још увек је неизвесна брзина привредног опоравка у следећој години, због чега је потребно да држава пружи подстицај привредном расту повећањем улагања у инфраструктуру – посебно у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине које су годинама у запећку. Наше анализе уназад неколико година показале су да постоји довољно спремних инвестиционих пројеката у овим областима како би се већ у 2021. години остварио пораст капиталних расхода за око 0,5 п.п. БДП-а. То је могуће урадити без утицаја на повећање фискалног дефицита уколико се у истој мери умање нерационално велике инвестиције у наоружање и опремање безбедносног сектора (у претходних неколико година улагања у овај сектор била су вишеструко већа него у сличним земљама ЦИЕ). Фискални савет оцењује да у условима здравствене и економске кризе нема много оправдања за тако велика издвајања за ове капиталне пројекте, као и за неке друге који имају врло ограничен друштвени значај, попут изградње националног стадиона.

4. ЈАВНИ РАСХОДИ У 2020. ГОДИНИ И ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА

Други ребаланс буџета Републике долази пред крај године и представља прилику да се размотри јавна потрошња у бурној години и пре него што се она оконча. Зато у наставку прво дајемо општи преглед јавне потрошње у 2020. години, а затим се детаљније бавимо актуелним ребалансом.

4.1. Општа оцена расхода у 2020. години

Расходи опште државе ће у 2020. години достићи рекордно високих 2.716 млрд динара и биће за готово 15% (346 млрд динара) већи него што се првобитно планирало. То значи да ће јавна потрошња у 2020. практично достићи ниво од 49% БДП-а, што је изузетно високо и незабележено у периоду за који располажемо подацима (последњих двадесетак година). Јавна потрошња је у протеклих пет година смањивана услед фискалне консолидације, али је сада изузетно повећана и виша је чак и од претходно највишег нивоа из 2014. и то за 4 процентна поена. Подсетимо се, тај ниво јавне потрошње (из 2014.) био је неодржив и представљао је окидач за болне мере фискалне консолидације које су потом уследиле. Зато је важно да се у следећој години успоставе механизми који ће поново јавну потрошњу приближити (дугорочно) прихватљивом нивоу.

Порески обвезници заслужују да Влада у кризној години објасни изузетно велике буџетске промене, али тога у ребалансу има само у траговима. Разумљиво је да потрошња у ванредним здравственим и економским околностима знатније одступи од плана. Једнако је логично да то доведе до појачаног информисања јавности о обиму и трошењу буџетских средстава. Дакле, с обзиром на ванредне прилике у овој години, два ребаланса буџета и огроман скок расхода, сматрамо да је Влада у барем последњем ребалансу и пратећим документима требало да пружи знатно више информација о узроцима и обиму промена. Нарочито када се има у виду време које је протекло од избора до формирања Владе и могућност да се у Министарству финансија припреми бар кратак опис неких буџетских позиција. Указивања на неке елементе има – у делу који се тиче пакета помоћи привреди, али изостају многи други описи и то за промене које резултирају великим расходима. Зато је анализа ребаланса буџета тежа него што би то требало да буде, а Влада није учинила напор да јавности разјасни дешавања из 2020. и планове до краја године. Фискални савет у овом делу анализе покушава да јавности приближи промене у трошењу јавних средстава 2020. години, али је, услед недовољно информација, могуће и да су неке од тих процена непрецизне. Имајући све претходно у виду, позивамо Владу да Народној скупштини и јавности представи шта је у основи појединих буџетских позиција. Најважније од њих су субвенције авио саобраћају, електроенергетском сектору, неке потпуно неодређене позајмице (вероватно су и то субвенције), па и пројекте у Министарству одбране (колико је потрошено на изградњу ковид-болница а колико на наоружање и војну опрему) и при Канцеларији за јавна улагања.

Пораст јавних расхода потиче од буџетске подршке привреди, трошкова у здравству, али и нових и нетранспарентних Владиних програма. Други ребаланс буџета у овој години омогућава да се пронађу прецизнији одговори на нека важна питања – колико је криза погодила буџет услед здравствених и економских потешкоћа. Прво, део снажног пораста расхода био је нужен и то се односи првенствено на *повећане трошкове у*

здравству. Ванредни расходи јавног здравственог система у 2020. години износиће најмање 85 млрд динара. Друго, овогодишњи буџет у готово три пута већем износу оптеретио је пакет подршке привреди и становништву, који је Влада донела непосредно након избијања пандемије у Србији са циљем умањења њених друштвено-економских последица. Треће, поменимо у овом општем прегледу и да се у 2020. години јавља једна група *недовољно јасно приказаних трошкова* (преко 25 млрд), намењених вероватно субвенционисању јавних и предузећа с државним уделом у власништву (Ер Србија, ЕПС) и финансирању програма који немају никакве везе с пандемијом. Ове групе промена објашњавају укупно пробијање плана на расходима, премда је у структури потрошње било и других измена које су се међусобно потрле. Неке јавне набавке су расле, повећане су и инфраструктурне инвестиције, али је истовремено забележена нижа реализација на пензијама, каматама и непотребним трошковима по инструкцији Владе.

Пандемија је здравственом систему наметнула непланиране трошкове у износу од око 85 млрд динара (преко 700 млн евра), а они се могу у ребалансу пронаћи на више различитих позиција. Држава је са упумпавањем новца у јавни здравствени систем отпочела практично одмах по избијању кризе (већ од марта). Ова издвајања, међутим, није било могуће пратити у реалном времену пошто су исплате вршене са раздела неколико корисника (Министарства здравља, Министарства одбране, РФЗО) и кроз велики број различитих програма и позиција – који се у редовним извештајима о реализацији буџета исказују само збирно. Стварни обим и структура ових расхода постали су највећим делом разјашњени тек када је приспео новембарски ребаланс. Према нашим проценама, пандемија ће јавни здравствени систем Србије коштати најмање 85 млрд динара, од чега највећи део – приближно четири петине – отпада на трошкове непосредног сузбијања пандемије, тј. набавку медицинске опреме и лекова, проширење/адаптирање старих и изградњу нових болничких капацитета. Наглашавамо да је реч о процени, пошто је на неким местима у ребалансу истакнуто да је реч о трошковима узрокованим вирусом, док смо на другим местима промене тумачили на основу неких јавно доступних информација и трудили се да их повежемо са буџетским вредностима. Остатак (једна петина) усмерен је на кадровско оснаживање здравствених установа које је реализовано кроз трајно увећање плата за 10% од априла, једнократне бонусе и ангажовање одређеног броја новозапослених.

Економски пакет мера коштао је преко 235 млрд динара и коштао је буџет готово троструко више него ванредни расходи за здравство. Реч је о средствима усмереним на подршку привреди и становништву кроз неколико различитих програма: плаћање минималца запосленима у приватном сектору, повољни кредити Фонда за развој, секторска помоћ, мера "100 евра грађанима" и бонус пензионерима. Материјално најиздашнија мера подразумевала је дотирање минималне зараде сваком запосленом у привредним субјектима који се пријаве за ову шему,¹² што је реализовано од маја закључно са септембром. Укупан трошак ове мере премашио је 130 млрд динара, а као непосредну помоћ привреди треба додати још 20 млрд динара (можда и више до краја године) које су пласиране кроз повољне кредите за привреднике преко Фонда за развој. Посебну подршку добили су пандемијом изразито погођени сектори као што су пољопривреда и хотелијерство (у збиру готово 8 млрд динара). У пакет подршке убрајамо и једнократну исплату 100 евра у динарској противвредности свим пунолетним грађанима Републике Србије (укупно

¹² Ниво дотиране минималне зараде зависио је од величине предузећа, о чему више речи у наставку.

коштало буџет 72 млрд динара), као и износ од 4.000 динара који је додатно исплаћен сваком пензионеру (укупан буџетски трошак 7 млрд).

У поменутих ванредним околностима јавили су се и други непланирани расходи, у износу од 25-30 млрд динара. Највећи део овогодишњег пробијања плана расхода може се довести у везу с сузбијањем негативних ефеката пандемије (здравство, антикризне мере), о чему је већ било речи. Међутим, буџет ће у овој години по свему судећи оптеретити и други непланирани расходи који се не могу сврстати ни у једну од претходно поменутих политика – а који у збиру износе 25-30 млрд динара. За њих смо, само у назнакама и тек начелно, сазнали након приспећа новембарског ребаланса. Највећи трошак међу њима биће књижен на нето буџетским позајмицама (15-20 млрд динара¹³), следе непланиране субвенције у електроенергетском сектору (5 млрд динара) и за ваздушни саобраћај (готово 4 млрд динара).

Додатни трошкови нису детаљније објашњени ни у другом ребалансу буџета, па се поставља питање откуд и зашто повећано субвенционисање. Неколико изузетно крупних трошкова наведено је генерички (само описом врсте расхода), без навођења крајњег корисника ових буџетских средстава. Да је могуће и другачије, показују примери субвенција за које се у буџету већ годинама наводи корисник средстава (на пример, Железнице Србије, ЈП Ресавица, инвеститори који добијају подстицаје и слично). Заправо, Фискални савет је годинама уназад предлагао да се у оквиру буџетских докумената и расправе, поред корисника, наведу и други детаљи (прецизнији подаци по корисницима субвенција), али сада се отишло корак уназад – нема чак ни основних информација. Када је реч о новим издвајањима за ваздушни саобраћај, могло би се помислити да су она намењена за Ер Србију али то вероватно није случај; ради се о новцу који је према нашим сазнањима издвојен за изградњу аеродрома у Требињу. То, међутим, не значи да неће бити никакве подршке за Ер Србију – напротив, ово предузеће би требало да добије буџетска средства с друге позиције, с раније помињане и најмање објашњене позиције нето буџетских позајмица, процењујемо у износу од 15-20 млрд динара. Нови расход од 5 млрд динара у сектору енергетике остао је највећа непознаница; ипак, из назива програмске активност у оквиру које је се налази (електроенергетика) можемо наслутити да се вероватно ради о дотирању ЕПС-а за надокнаду губитака по основу откупа енергије од повлашћених произвођача из обновљивих извора. У новембарском ребалансу је ове нове политике требало детаљније описати, како би Народна скупштина, шира и стручна јавност могли на време да се упознају с додатним планираним расходима. Поменуте тенденције, поред тога што указују на опадање транспарентности у буџетском процесу, сигнализирају да ликвидносна позиција јавних предузећа није стабилна и да је могуће да се у међувремену појави потреба за неким другим врстама помоћи (уколико се, на пример, испостави да неко предузеће није у могућности да само плаћа доспеле обавезе) – што је изузетно велика опасност по јавне финансије и на шта Фискални савет упорно и годинама упозорава.

Позитивно је што јавне инвестиције у инфраструктуру не само да током кризе нису смањене, већ су повећане. Иако се иницијално очекивао пад капиталних расхода (забрана кретања, ограничени увоз механизације и компоненти, отежано повлачење средстава из међународних зајмова), последњи подаци о реализацији буџета по казују да то није био случај. Капитални расходи опште државе, чак и када из анализе искључимо

¹³ Овај износ добили смо када укупни износ очекиваних исплата са позиције нето кредита умањимо за део који процењујемо да отпада на кредитну линију преко Фонда за развој јер се овај програм ту књижи.

ванредне инвестиције у здравству, расту и благо пробијају буџетски оквир (за нешто мање од 5 млрд динара) То је веома охрабрујући сигнал, будући да представља заокрет у односу на уобичајено понашање креатора економске политике током ранијих криза. Капиталне инвестиције су у ранијим кризним епизодама по правилу биле расходна категорија на којој се највише штедело, што је било веома неповољно из угла будућег раста и развоја. Додатна позитивна ствар која прати увећање нивоа капиталних расхода државе јесте побољшање њихове структуре. Раст улагања забележен је на позицијама које остварују највећи мултипликативни ефекат на економски раст, а то су улагања у путеве и железнице. Заправо тек мањи део, иако недовољно транспарентно приказан, отпада на повећана улагања сектора безбедности, што суштински не спада у продуктивну јавну потрошњу коју треба подржавати током кризе.

4.2. Оцена расхода у ребалансу буџета Републике

Новембарским ребалансом, по други пут ове године, предвиђено је снажно повећање јавне потрошње. Буџет је током 2020. године због пандемије претрпео два ребаланса. Прва промена догодила се већ у априлу, недуго након проглашења ванредног стања, када је јавна потрошња опште државе увећана с планираних 2.370 млрд на 2.505 млрд динара. Овако снажна и нагла експанзија расхода (у износу од 135 млрд) била је неопходна како би се у буџету обезбедила средства за мере које је Влада донела за сузбијање негативног друштвено-економског утицаја пандемије. Фискални савет је већ у оцени априлског ребаланса наговестио да се до краја године може очекивати најмање још један ребаланс, имајући у виду да је период у коме је састављан овај документ био исувише кратак да се сагледа прави утицај кризе на привреду и грађане и да ће се, следствено, у условима пролонгиране епидемије вероватно јавити потреба за додатном државном интервенцијом. То се у основи и догодило пошто је предлогом новог ребаланса из новембра предвиђено ново, још веће повећање јавних расхода – за преко 210 млрд у односу на привремени лимит из априла. Дакле, оригинални буџетски план за ову годину биће пробијен за преко 345 млрд динара, тј. за 15%. Већина расходних позиција, као што се и могло очекивати, осетно је увећана у односу на првобитно планиране нивое, а промене у њиховом обиму и структури детаљно смо приказали у Табели 4.

Табела 4: Расходи опште државе у новембарском ребалансу

<i>у млрд РСД</i>	Буџет 2020.	Ребаланс новембар	Разлика у односу на буџет	Образложење одступања
ЈАВНИ РАСХОДИ	2.369,7	2.715,8	346,1	-
1. Текући расходи	2.089,9	2.379,4	289,5	-
Расходи за запослене	554,8	575,9	21,1	Трајно увећање зарада у здравству, бонуси, ново запошљавање
Роба и услуге	394,7	453,6	58,9	Набавка медицинске опреме, одржавање путева
Камате	113,6	110,5	-3,1	Конзервативно буџетирање
Субвенције	114,2	258,3	144,1	Пакет помоћи привреди, додатне политике субвенционисања
Социјална заштита и трансфери	824,8	814,1	-10,7	-
<i>од чега: Пензије</i>	594,2	586,2	-8,0	Конзервативно буџетирање
Остали текући расходи	87,8	167,0	79,2	100 евра пунолетним грађанима
2. Капитални расходи	260	286,7	26,7	Веће инвестиције у путеве, железнице и здравство
3. Активирани гаранције	6,7	7,8	1,1	-
4. Нето буџетске позајмице	13,1	41,9	28,8	Кредити преко Фонда за развој, непланиране субвенције

Извор: Министарство финансија

Расходи су пројектовани у складу с познатим ефектима пандемије и до сада усвојеним антикризним мерама. Узимајући у обзир податке којима тренутно располажемо, оцењујемо да ниво јавних расхода планиран новембарским ребалансом одговара ревидираним кретањима и до сада усвојеним политикама. Добро су квантификовани ефекти кључних шема подршке привреди (исплата минималаца, кредитна подршка), али и специфични секторски програми (за пољопривреду, хотелијерство); у новом ребалансу су, такође, у адекватном износу, за разлику од априлске верзије овог документа, обухваћене мере подршке становништву (исплата 100 евра пунолетнима, 4.000 сваком пензионеру), али и издвајања за јавни здравствени систем. На крају, у буџет су укључене нове, раније непознате политике по основу којих ће се тек извршити исплате из буџета (помињане субвенције у области авио саобраћаја и енергетике). Под претпоставком да пандемија неће додатно да се разбукти у наредна два месеца, процењујемо да нема других ризика да укупна јавна потрошња драстично одступи од нивоа из новембарског ребаланса. Могуће је, заправо, да се неки планирани трошкови не реализују у пуном обиму, пошто је буџетски оквир за пензије, камате и социјалну заштиту према нашим рачуницама постављен комотно. Потенцијалне уштеде по овом основу процењујемо на око 15 млрд динара, под условом да се у наредна два месеца не предузимају нове ванредне мере, попут додатне помоћи пензионерима, као и да до сада гарантована права за привреду и запослене не буду накнадно увећавана. С друге стране, капитални расходи могли би да пробију нови лимит за најмање 10 млрд динара, чиме би се неутралисао добар део потенцијалних уштеда.

Појединачно највећи скок догодио се на субвенцијама, одакле је финансиран највећи део антикризног пакета. Државна издвајања за субвенције представљају расходну ставку на којој је забележен појединачно највећи скок у односу на првобитни буџет – за око 144 млрд динара (вид. Табелу 4 на претходној страни). На овој позицији књижене су исплате минималне зараде привредницима, што је основни разлог овако великог скока. Ова мера подразумевала је тромесечну исплату пуног минималца за сваког запосленог у предузећима која се пријаве¹⁴, а потом још два месеца исплате 60% минималца. За овај програм пријавило се скоро 240.000 предузећа у којима ради преко 1.000.000 запослених, па је укупан трошак ове мере премашио 130 млрд динара. Тиме смо објаснили убедљиво највећи део (90%) укупног пробијања на субвенцијама. Преостали износ отпада на програме субвенционисања пољопривреде (додатних 5 млрд динара), хотелијерства (2 млрд динара), мада уочавамо и један потпуно нови трошак који нема никакве везе са пандемијом. Реч је о субвенцији за изградњу аеродрома у Требињу (скоро 4 млрд динара) која је књижена на размену Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – то је бар наша процена, а на Влади је да пружи објашњење за овај расход. У јавности нема пуно информација о овом пројекту, осим што је објављено да ће укупан трошак изградње износити око 50 млн евра (готово 6 млрд динара), да ће реализацију у потпуности финансирати Република Србија и да ће, следствено, њиме и управљати. У ребалансу, с друге стране, нема баш никаквих информација о овом издатку (нпр. зашто је књижен као субвенција ако се ради о инвестиционом пројекту), што сматрамо да није оправдано.

Иако то није експлицитно приказано у ребалансу, Влада ће у 2020. години упумпати буџетска средства у ЕР Србију. Државни званичници су практично од почетка пандемије најављивали да ће ЕР Србија добити подршку из буџета, под изговором да послује у сектору који је посебно погођен епидемијом и мерама рестрикције. Овај трошак проналази своје место у новембарском ребалансу, мада његов обим, структура па и крајња намена остају непознати. Помоћ за ову компанију, по свему судећи, буџетирана је на позицији нето буџетских позајмица мада није једини разлог њеног повећања пошто се на истом месту књижи и кредитна шема преко Фонда за развој. Према нашим пројекцијама, Фонд за развој би до краја године могао да реализује кредите у износу од око 20 млрд динара, што би значило да ће највећи део преосталог износа (15-20 млрд динара) вероватно бити усмерен за ликвидност ЕР Србије. Сматрамо да је ово још једна буџетска позиција која је морала да буде транспарентније описана и да се, макар начелно, објасни природа овог буџетски издашног ванредног расхода. Не искључујемо могућност да ће ЕР Србија, поред директних давања добити и индиректну помоћ кроз докапитализацију, што је трансакција која не улази у фискални дефицит (књижи се „испод црте“, у оквиру позиције набавка финансијске имовине на рачуну финансирања) – и биће је још теже изоловати од других издвајања. Ни ово није експлицитно наведено у ребалансу, а закључак базирамо на нашој прелиминарној анализи биланса ове компаније, као и ранијим изјавама званичника о могућој вишеструкој помоћи (кроз повећање власничког удела државе и директно субвенционисање) за ову компанију.

Повећање осталих текућих расхода резултат је исплате 100 евра пунолетним грађанима. Влада је, након усвајања пакета подршке привреди, одлучила да део јавних средстава дотира директно становништву. Реч је о једнократној исплати 100 евра сваком пунолетном грађанину, у динарској противвредности. Укупан трошак ове мере достигао је

¹⁴ Микро, мала и средња предузећа имала су право на исплату пуног минималца по запосленом, а велика 50%.

72 млрд динара, што значи да њоме можемо објаснити убедљиво највећи део (скоро 90%) читавог пробијања на позицији осталих текућих расхода. Фискални савет је у више наврата писао о овој мери, а овом приликом ћемо само сумирати раније изнете ставове: ради се о *економски неефикасној мери* која не може осетно да убрза привредни раст, *нефокусирана је* јер навећи део средстава није усмерен ка материјално најугроженијим грађанима, а такође је и *фискално неодговорна* јер намеће додатно велико задужење државе у години у којој ће и дефицит и јавни дуг имати снажан раст.¹⁵

Ребалансом је планирано да државне инвестиције у 2020. години буду веће за готово 30 млрд динара у односу на иницијални план. Са избијањем кризе изазване пандемијом и увођењем ванредног стања, првобитна очекивања указивала су на то да би у 2020. години могло да дође до оштријег пада инвестиционе активности државе. На једној страни, очекивало се да ограничења у кретању радника и отежани увоз материјала и машина успоре реализацију започетих пројеката на терену, а да потреба за финансирањем хитних и непланираних расхода одложи почетак реализације појединих капиталних пројеката.¹⁶ Међутим, таква очекивања нису се обистинила. Подаци о извршењу буџета показују да је држава упркос кризи успела да одржи динамичну инвестициону активност у 2020. и да би капитални расходи опште државе до краја године могли да достигну рекордних 287 млрд динара (5,2% БДП-а). То је пораст од око 27 млрд динара (0,5 п.п. БДП-а) у односу на иницијални план и у складу је са последњим изменама буџетских планова (Табела 5). Посматрано у структури, до раста долази услед ванредних улагања у здравствени систем (24 млрд динара), брже изградње путева (9 млрд) али и пораста капиталног буџета безбедносног сектора (око 5 млрд). Да би се направио простор за пораст ових издвајања, планирана су смањења неких других улагања (за око 11 млрд динара), највећим делом на локалу. Ипак, потпуно и објективно сагледавање инвестиционе активности државе није могуће пошто поједини крупни буџетски корисници, уместо по појединачним пројектима, капиталне расходе приказују у маси и без разјашњења конкретне намену опредељених средстава (пример су Министарство одбране и Канцеларија за јавна улагања).

¹⁵ За више детаља видети поглавље „Оцена мере исплате 100 евра пунолетним грађанима“ у извештају *Оцена антикризног програма економских мера* објављеном 8. априла 2020. године, као студију *Ефекти мере 100 евра пунолетним грађанима на неједнакост и сиромаштво* објављену 5. октобра 2020. године.

¹⁶ Овакво виђење ствари делила је и Влада будући да је априлским ребалансом предвидела умањење и пренамену капиталних расхода. Подсећања ради, капитални расходи Републике смањени су за 45 млрд динара, али се добар део тог умањење пренаменио за набавку потребне медицинске опреме у оквиру РФЗОа (за детаље, погледати нашу Оцену Ребаланса)

Табела 5: Планови капиталних расхода опште државе у 2020. години

	Буџет 2020	Ребаланс I	Ребаланс II	Разлика
	(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (1)
<i>млрд дина</i>				
Јавне инвестиције	260	207.5	287	27
Министарство одбране**	27.5	26.4	34.8	7.3
МУП	12.1	9.6	10	-2.1
Саобраћајна инфраструктура	93.1	75.9	101.8	8.7
<i>МГСИ</i>	70.2	53	71	0.8
<i>Експропријација (МФИН)</i>	13.2	10.2	5.8	-7.4
<i>ЈП Путеви и Коридори</i>	9.7	12.7	25	15.3
Здравство	2.9	2.5	26.6	23.7
<i>РФЗО</i>	0.8	0.8	17.5	16.7
<i>Министарство здравља</i>	2.1	1.7	5.1	3
<i>Министарство одбране</i>	0	-	4*	4*
Локал	52.7	42.5	44.9	-7.8
Остало	71.7	50.7	68.9	-2.8
Јавне инвестиције, у %БДП-а	4.7	3.8	5.2	0.5

Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН; * - процена Фискалног савета; ** - без изградње ковид болница

Пробијању капиталног буџета у 2020. години највише су допринела ванредна улагања у здравствени систем. Већ смо поменули да је држава у циљу превенције пандемије на здравствени систем потрошила најмање 85 млрд динара. Премда највећи део отпада на набавку лекова и текуће опремање здравствених установа, значајан износ средстава искоришћен је за јавне инвестиције у набавку медицинских апарата и изградњу и опремање ковид-болница. Реч је о најмање 20 млрд динара капиталних расхода који нису били предвиђени иницијалним буџетом. Ови расходи књиже се на више различитих места и пројеката у оквиру државних планова. Наиме, у оквиру републичког буџета расходи за изградњу, реконструкцију и опремање здравствених установа стандардно се књиже на разделу Министарства здравља, а уз то и у оквиру РФЗО, што је ванбуџетски фонд. Последњим изменама финансијских планова ови расходи планирани су на нивоу од око 23 млрд динара (5 млрд и 17 млрд динара респективно), што је повећање за преко 20 млрд динара у односу на иницијално буџетираних 3 млрд динара (2,2 млрд динара на разделу надлежног министарства и око 800 млн динара у оквиру РФЗО). Ове инвестиције у здравству могу се јасно препознати у ребалансу, а требало би их увећати за додатна улагања која ванредно иду преко Министарства одбране (око 4 млрд динара), што значи да укупна инвестициона улагања у ову област достижу 27 млрд динара. Постоји могућност да су улагања у здравство већа чак и од овог износа, јер има назнака да се одређени део издатака на Канцеларији за јавна улагања такође усмерава у здравство. Ипак, ребаланс и пратећа документација ни на који начин не рашчлањују ова генеричка улагања, па нисмо ни у могућности да идентификујемо део који се односи на борбу против пандемије.

Издавања за саобраћајну инфраструктуру премашиће 100 млрд динара, што представља успех у ванредним околностима. Капитални расходи који се односе на изградњу путева, пруга и друге саобраћајне инфраструктуре књиже се на више различитих

буџетских позиција. У оквиру републичког буџета изградња и пројектовање бележе се на разделу Министарства грађевинарства (МГСИ), док се у оквиру Министарства финансија књижи експропријација земљишта. На нивоу консолидоване државе, поред републичког буџета, за изградњу и пројектовање путне инфраструктуре задужена су јавна путарска предузећа – ЈП Путеви Србије и ЈП Коридори. Поменута предузећа део инвестиција финансирају из дотација које претходно добију из републичког буџета.¹⁷ Последње измене буџетских планова указују на то да би капитална улагања у саобраћајну инфраструктуру (укључујући и део који се финансира из републичких дотација) у 2020. могла да изнесе готово 102 млрд динара. То је повећање за скоро 10 млрд динара у односу на иницијално пројектовани ниво од 93 млрд динара. До повећања првенствено долази услед већих исплата путарским предузећима за претходне радове, капитално одржавање путева и експропријацију земљишта на деоницама Моравског коридора и Коридора 11. На крају, треба истаћи да је похвално то што је држава у другој половини године успела да надокнади кашњења у реализацији пројеката до којих је дошло током ванредног стања, па је ће укупна реализација капиталног буџета МГСИ вероватно бити блиска иницијалним плановима.

Држава је у току 2020. године осетно повећала и капитални буџет Министарства одбране. Капитални расходи поменутог министарства (МО) у новембарском ребалансу планирани су на нивоу од око 39 млрд динара, што је повећање за готово 40% (11 млрд динара) у односу на првобитни план. Ови расходи нису јасно приказани у ребалансу, па није могуће на основу буџетских бројки директно закључити на шта се пораст односи – већ смо посредно дошли до одговора. Наиме, око 4 млрд динара отпада на изградњу ковид-болница у оквиру војних комплекса у Батајници и Крушевцу,¹⁸ док је остатак у износу од око 7 млрд динара усмерен на набавку машина и опреме због *потреба функционисања Министарства одбране и Војске Србије*. Како се ради о општем програму није могуће утврдити да ли је реч о новим набавкама оружја, плаћањима по претходним уговорима или пак нешто треће. Ако на капиталне расходе МО без здравства (35 млрд) додамо и умањени капитални буџет МУП-а (10 млрд динара), укупни капитални расходи за набавку опреме и наоружања безбедносног сектора ове године достижу чак 45 млрд динара. Подсећања ради, инвестиције у здравству у 2020. износе 27 млрд, тј. тек две трећине капиталног буџета безбедносног сектора. Таква прерасподела јавних средстава нема оправдања у ситуацији када се земља суочава се незапамћеном здравственом кризом.

Канцеларија за јавна улагања бележи дуплирање капиталног буџета, без навођења конкретних пројеката. Од осталих значајнијих промена издвојићемо знатан раст капиталног буџета Канцеларије за јавна улагања. Капитални расходи овог буџетског корисника последњим ребалансом дуплирани су, на 23 млрд динара – повећање за 11 млрд динара у односу на првобитно планираних 12 млрд динара.¹⁹ У начелу, реч је о продуктивним улагањима која се односе на реконструкцију објеката јавне намене (школе, болнице, установе социјалне заштите и др). Међутим, проблем је у томе што није могуће утврдити конкретне пројекте који се финансирају из одређених средстава. С обзиром на то да је у последњих неколико година буџет ове институције осетно нарастао – са око 1

¹⁷ У републичком буџету ови трансфери књиже се као субвенције.

¹⁸ До ове процене смо дошли сагледавање категорије капиталних издатака која се односи на изградњу грађевинских објеката у оквиру поменутог министарства.

¹⁹ Овај пораст капиталних расхода највећим делом неутрализован је одлагањем куповине бања (формално се књижи као капитални расход) за шта је држава почетком године планирала да издвоји око 10 млрд динара.

млрд динара у 2017. години на поменутих преко 23 млрд динара у 2020. години – од велике је важности да се јасно и детаљно прикажу расходи који проистичу из реализације појединачних пројеката у надлежности Канцеларије. Напомињемо да не постоје објективни разлози који би оправдали прикривено приказивање ових расхода пошто се на пример, у случају Министарства грађевинарства појединачно наводе сви пројекти па чак и они мале вредности (пар милиона динара).

Премда досадашње извршење капиталних расхода у начелу одговара последњим буџетским плановима, не искључујемо могућност да они на крају године ипак буду незнатно већи (за 10-15 млрд). Два су разлога за то. Прво, релативно брза реализација инвестиција на локалу коју уочавамо чини се да није у очекиваној мери пренета у нове планове, па би градови и општине могли да заврше са већим улагањима него што је ребалансом предвиђено за око 5 млрд. Друго, постоји могућност и да се за 5-10 млрд динара додатно повећају улагања у изградњу саобраћајне инфраструктуре, јер се ради о расходима који су и у претходним годинама пребацивали буџетске планове. Дobar пример је прошла година у којој су ребалансом, такође сачињеним у новембру, капитални расходи МГСИ повећани на 68 млрд динара, али је крајња реализација износила 78 млрд динара.

Расходи за запослене ће пробити изворни план, највећим делом услед трајног и једнократног увећања плата у здравству. Новембарским ребалансом предвиђен је пораст укупних државних издвајања за запослене од 21 млрд динара, што је повећање које је највећим делом (14 млрд динара) реализовано у здравству. Око 7 млрд динара издвојено је за трајно увећање плата медицинском особљу почев од априла за 10%, док је још 7 млрд динара намењено за једнократне бонусе и ново запошљавање лекара и медицинских техничара. Иако, барем за сада, нема планова о повећању плата у другим сегментима опште државе у наредна два месеца, у образложењу републичког ребаланса пронашли смо информацију да је и за њих планирано додатно запошљавање (пре свега у судству, просвети, полицији и војсци) – што ће додатно увећати расходе за зараде за скоро 4 млрд динара.

Фонд плата ће у 2020. премашити дугорочно одржив ниво, а кориговање ове неравнотеже требало би да буде један од главних задатака Владе за наредну годину. С једне стране, повећање примања здравствених радника, праћено пријемом нових радника у секторима који су директно ангажовани на сузбијању пандемије јесте оправдано.²⁰ С друге стране, ова политика има своју цену која није мала: планирано је да укупна маса зарада опште државе у 2020. нарасте до нивоа од 10,4% БДП-а, чиме се пробија дугорочно одрживи ниво од 9,5% БДП-а остварен прошле године. Неспорно је да ће трајни ниво зарада с којим се улази у 2021. бити нешто нижи пошто ће се изгубити ефекат привременог увећања плата у здравству. То, ипак, неће битно утицати на чињеницу да ће ови расходи и даље бити знатно изнад дугорочно одрживог нивоа од 9,5% БДП-а. Будући да су расходи за зараде једно од најважнијих фискалних сидра, кориговање ове неравнотеже у наредној години

²⁰ Економски најсмисленије решење, за право, било би да су плате медицинским радницима једнократно увећане све док траје пандемија, а да им се трајна повећања (у зависности од позиције и сложености посла) доделе кроз јединствени систем платних разреда. Ова реформа, међутим, осетно касни, па је у моменту избијања пандемије Влада прибегла оперативном најлакше спроводљивом решењу – трајном повећању свима у истом проценту. Слично је и са системом запошљавања – да је држава раније спровела дуго најављивану функционалну анализу, још пре пандемије би могла у довољној мери кадровски да оснажи секторе који су у дефициту стручног кадра. У таквим околностима би потреба за додатним ангажовањем људи у периоду кризе извесно била мања него што је то тренутно случај, јер би буџетски корисници далеко спремније дочекали пандемију.

мора да буде један од примарних задатака Владе. То у пракси значи да би по сваку цену требало избећи нова неодржива повећања зарада у јавном сектору – номинално увећање зарада морало би да буде осетно спорије од стопе раста номиналног БДП-а (највише у складу с очекиваном инфлацијом од 2%). У наставку излажемо неколико аргумената којима поткрепљујемо овај став:

- *Зараде у државном сектору већ три године заредом расту изнад оправданог нивоа.* Оне расту осетно брже него привредна активност, чиме се крши један од основних постулата одговорне економске политике. Подсећамо, у 2018. зараде у државном сектору порасле су за око 9% у просеку, док је номинални раст БДП-а био 6,6%; исти сценарио догодио се у 2019. години, пошто су зараде у државном сектору у просеку увећане за 9%, а БДП порастао за 6,8%; ова пракса поновљена је и у буџету за 2020. годину, пошто је просечна зарада у државном сектору увећана за 9,5%, иако је процењено да ће БДП порастати за 6%.
- *Због тога је јавни сектор кризу дочекао с осетно већим зарадама у поређењу с приватним* (за преко 20%, податак из фебруара) што је одступање које ће врло вероватно додатно да порасте чак и ако буџетске зараде остану замрзнуте, а свако ново повећање плата у јавном сектору у наредним месецима довело би до неодрживо великих разлика између плата у државном и приватном сектору.
- *Током кризе радници у јавном сектору били су економски добро заштићени*, па се њихове зараде ни радна места још увек не доводе у питање – а то не важи у истој мери за приватни сектор (који практично порезима финансира јавни сектор). Бележи се, наиме, пад неформалне запослености од 7,6% (35.000 људи) у другом у односу на прво тромесечје 2020. и то се практично у потпуности дешава у приватном сектору.
- *Стварни расходи за запослене у државном сектору заправо су већи него што се приказује у статистици јавних финансија*, из најмање два разлога: расходи за зараде појединих индиректних корисника (високо образовање и здравствене установе) нису укључени у укупан фонд плата, док се зараде научних радника – иако се формално ради о платама – исплаћују са позиције робе и услуга. Према нашим анализама укупна државна издвајања за запослене по ова два основа потцењена су за скоро 1 п.п. БДП-а. То значи да права мера наших расхода за запослене у 2020. није 10,4% БДП-а, већ готово 11,4% БДП-а.

Планирани ниво државних издвајања за пензије умањен је у односу на оригинални буџет, што смо у основи и очекивали. Наиме, Фискални савет је још при оцени буџетског оквира за ову годину изнео став да се наставља пракса претерано конзервативног буџетирања ових расхода. Разлог прецењивања лежи у томе што су Владине пројекције базиране на очекивању да ће број пензионера да расте, што није било реалистично очекивати имајући у виду да он годинама бележи пад. Таква динамика, или у најмању руку непромењени број пензионера, могао се очекивати и за ову годину. Наше прошлогодишње предвиђање се остварује, услед чега је и Влада новембарским ребалансом кориговала оквир за пензије (смањење за 8 млрд). Притом, наше рачунице показују да је чак и овај смањени оквир нешто шири него што би се могло очекивати применом важеће швајцарске формуле, што имплицира да овде очекујемо незнатне уштеде реда величине неколико милијарди динара.

Уочавамо да је новембарски ребаланс оставио нешто конзервативнији буџет на каматама и социјалној заштити, у укупном износу од око 10 млрд динара. Камате се, такође, традиционално буџетирају с дозом конзервативизма, што је у одређеној мери оправдано. Међутим, два месеца до краја године све обавезе су познате и према нашим анализама врло је вероватно да буџетски оквир и овде неће бити испуњен – потенцијалне уштеде од око 5 млрд динара. Могуће је да Влада спрема превремену отплату неких обавеза које не доспевају редовно, па на крају и потроши читав износ. Када је реч о социјалној заштити, буџетски оквир уважио је све нове прописе и ранију динамику корисника. Међутим, још од самог почетка године – дакле, пре пандемије – ови расходи реализују се у неуобичајено ниском нивоу. Према нашим анализама ниједно раније гарантовано право није смањено, већ је врло вероватно динамика корисника била мање интензивна него што се очекивало крајем 2019. године, која је завршена са рекордно високим издвајањима за ове намене (пре свега због повећаних издвајања за дечију заштиту).

5. ЈАВНИ ПРИХОДИ У 2020. И ОЦЕНА ПЛАНА ИЗ ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА

Реализација јавних прихода у 2020. години биће знатно испод првобитно планиране као последица пандемије изазване вирусом корона. Последње процене Министарства финансија су да ће укупни јавни приходи у 2020. години бити остварени у износу од 2.223,5 млрд динара, што је за око 120 млрд динара испод иницијалног плана (видети Табелу 6). Основни разлози за ревидирање јавних прихода су промене макроекономског окружења, али и ефекти економских мера које је донела Влада у циљу ублажавања негативних последица пандемије болести Ковид-19. Макроекономски трендови од почетка године знатно су одступили у односу на првобитне прогнозе за 2020. годину – уместо очекиваног раста укупне домаће производње и личне потрошње, бележи се њихов осетан пад, док су показатељи тржишта рада нешто повољнији. Заједно посматрамо измењени привредни амбијент довшће до пада јавних прихода од око 35 млрд динара. Затим, процењује се да је коришћењем програма економских мера одложено плаћање 110 млрд динара пореских обавеза за наредне две године, чиме је у истом износу умањења наплата у 2020. години. Претходно истакнути негативни ефекти на приходе делимично ће бити ублажени вишом наплатом пореза на добит, који ће бити за око 20 млрд изнад оригиналног плана, услед нешто конзервативнијег буџетирања, али и интензивнијим прикупљањем непореских прихода од планираних (за 5-10 млрд динара).

Неповољнији макроекономски трендови преливају се на нижу наплату јавних прихода у 2020. години. Економска теорија и пракса показују да привредне кризе, између осталог, доводе и до смањења јавних прихода. Пре свега, драстичан пад производње и висока неизвесност, могу резултирати падом броја запослених, смањењем зарада, падом потрошње домаћинства, као и смањењем профитабилности привредних субјеката. Ове привредне осцилације се, преко пореске основице, различитом брзином преливају на наплату јавних прихода. Тако се, у зависности од узрока и смера ширења кризе, може очекивати пад пореза на потрошњу, пад прихода од пореза на рад и пореза на добит правних лица. Последња економска криза непосредна је последица здравствене кризе изазване ширењем вируса корона. У првој инстанци, ограниченост кретања и велика неизвесност будућих кретања прелили су се на смањење укупне личне потрошње. Наиме, док је потрошња егзистенцијалних добара порасла у првим налетима кризе, куповина већине других производа и услуга је одлагана, па се процењује да ће укупна лична потрошња остварити међугодишњи пад од 1,9%, уместо иницијалне прогнозе раста од 3.9%. Ово ће се даље одразити на нижу наплату пореза на потрошњу (ПДВ-а и акцизе) у укупном износу од готово 50 млрд динара. Потенцијални потреси на тржишту рада за сада су избегнути, због усвојеног програма економских мера који би требало да помогне привреди да се, између осталог, одржи запосленост. Заправо, постојећи подаци о кретању запослености и просечне зараде указују да ће се до краја године забележити нешто повољнији трендови него што се процењивало при изради буџетских планова за 2020. годину – раст масе зарада од преко 11%, наспрам очекиваних 8,5-9%. Ефекат вишег раста укупне масе зарада од првобитно процењених потенцијално би резултирао бољом наплатом прихода од доприноса и пореза на зараде од око 20 млрд динара. Имајући у виду претходно наведено, и да измене привредних токова утичу на пад још неких пореских категорија (као што су царине и остали порези), процењујемо да би укупан нето ефекат промена макроекономског окружења био смањење прихода од 35 млрд динара. На крају, међународно искуство показује да

привредне кризе могу бити и окидач за раст сиве економије тј. смањење ефикасности наплате пореза. Прелиминарне процене указују да Пореска управа за сада успева да задржи стабилну ефикасност наплате пореских прихода, а то би требало да буде приоритет и за наредни период.

Највећи део очекиваног смањења јавних прихода последица је одлагања измирења пореских обавеза из периода април-август. У циљу ублажавања негативних економских последица пандемије изазване вирусом Ковид-19 Влада Србије је у априлу усвојила је Програм економских мера, који је затим додатно продужен у јулу. Овим програмом омогућено је предузећима да одложе плаћање обавеза за порез на зараде, доприносе и порез на добит које су доспавале у другом тромесечју и касније је ова мера продужена за још један месец за порез на зараде и доприносе. Министарство финансија је првобитно проценило да је потенцијална вредност укупних пореских одлагања око 190 млрд динара - за доприносе и порез на зараде 168 млрд динара и порез на добит 21 млрд динара. Међутим, нису се сва предузећа одлучила да искористе ове опције. Прелиминарна оцена Министарства је да се око 60% предузећа определило за одлагање доприноса и пореза на зараде, што је износ око 97 млрд динара, а нешто више је искоришћена могућност одлагања пореза на добит – пролонгирано плаћање за 13.5 млрд пореских обавеза. Дакле, заједно посматрамо у 2020. години привредни субјекти су одложили измиревање око 110 млрд динара пореских обавеза. Наглашавамо, да су ово обавезе које би предузећа требало да плате најкасније до краја 2022. године, па би се то ефектуирало на више приходе од редовних у наредном периоду.

Табела 6: Планирани јавни приходи у Фискалној стратегији и ребалансима за 2020.

<i>у млрд РСД</i>	Иницијални план 2020.	Први ребаланс 2020.	Други ребаланс 2020.
ЈАВНИ ПРИХОДИ	2.340,8	2.110,7	2.223,5
1. Порески приходи	2.084,5	1.867,8	1.962,2
Порез на доходак	215,8	180,0	202,1
Порез на добит	114,4	98,6	122,3
ПДВ	582,0	565,8	547,5
Акцизе	311,1	296,1	299,7
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>168,5</i>	<i>157,5</i>	<i>160,0</i>
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>106,5</i>	<i>105,4</i>	<i>104,0</i>
Царине	52,0	44,4	51,0
Остали порески приходи	84,0	82,8	79,6
Доприноси	725,2	600,0	660,0
2. Непорески приходи	239,8	226,4	245,2
3. Донације	16,5	16,5	16,0

Извор: Министарство финансија

Последње процене јавних прихода оцењујемо као нужне, одговарајуће и оствариве. Предлогом ребаланса буџета Републике и фондова обавезног социјалног осигурања још једном су ревидиране пројекције наплате јавних прихода у 2020. години. Подсећамо да је при првој корекцији планова јавних прихода у априлу владала је велика неизвесност у погледу даљег развоја епидемиолошких и привредних прилика у земљи, па није било могуће с високом поузданошћу проценити реализацију прихода до краја године. Сада је, међутим, степен неизвесности знатно мањи, јер су позната економска кретања и тренд наплате јавних прихода за десет месеци, као и колики је био одзив привредних субјеката да користе могућност пролонгираног плаћања пореских обавеза. Као што се може видети у Табели 6, последњим ребалансом осетно су кориговане готово све процене прихода из априла. Сматрамо да су јавних приходи у предложеном ребалансу добро процењени, па не видимо ризике за њихово остварење. На крају, напомињемо да с обзиром на то да су априлске пројекције биле нека врста прелазног решења, потпуна слика о утицају пандемије изазване вирусом Ковид-19 на наплату јавних прихода добија се поређењем најновијих пројекција јавних прихода са њиховим иницијалним плановима. У наставку текста детаљније ћемо објаснити природу промена најзначајнијих категорија јавних прихода.

Реализација прихода од ПДВ-а биће нижа од оригиналног плана као резултат пада личне потрошње домаћинства. Стриктне мере које су биле уведене ради успоравања ширења коронавируса у другом тромесечју, али и велика неизвесност у погледу развоја ситуације у наредном периоду довеле су и до знатног смањења укупне личне потрошње. Премда је у првим налетима кризе значајно повећана потрошња егзистенцијалних и санитарних производа, она се затим стабилизовала око уобичајених нивоа. Међутим, потрошња осталих добара и услуга (одећа, намештај, туристичке услуге и друго), остала је знатно нижа и након првог таласа епидемије, једним делом услед ограничених могућности да се услуге конзумирају, а другим услед високе неизвесности и одлагања куповине, пре свега, трајних потрошних добара. Имајући у виду претходно наведено, Министарство финансија је ревидирало процене о кретању личне потрошње домаћинства, као и планове наплате пореза на потрошњу, пре свега ПДВ-а и акциза. Тако док је при изради првобитних фискалних планова полазна процена Министарства финансија била да ће лична потрошња у 2020. години забележити реални међугодишњи раст од 3,9%, последње пројекције указују да ће се остварити пад потрошње од 1,9%. Последично, ревидирана је пројекција приходи од ПДВ-а са иницијалних 585 млрд на 547 млрд динара, што сматрамо одговарајућим и остваривим планом.

Мањи приходи од акциза у 2020. години, последица су, пре свега, редукованог интензитета саобраћаја. Последње процене су да би акцизни приходи у 2020. години могли износити скоро 300 млрд динара, што је за око 10 млрд динара ниже од иницијалног плана. Измењене друштвене и привредне околности од почетка године доминантно ће се одразити на наплату акциза на нафтне деривате, док ће реализација осталих акциза бити врло блиска оригиналним плановима. Наиме, уведене мере ограниченог кретања у другом тромесечју, али и знатно слабији интензитет транзитног саобраћаја током летњих месеци утицали су на пад потрошње нафтних прерађевина. Процењује се да је у првих девет месеци остварен укупан међугодишњи пад потрошње моторних горива од 7,5%²¹. Полазећи од

²¹ Презентација уз Квартални извештај компаније НИС за Q3, доступна на следећем линку:

знатно нижег обима потрошње од првобитно очекиваног, оригинална пројекција за акцизе на нафтне деривате је коригована на 160 млрд динара, односно смањена је за око 8 млрд динара. Осим тога, планиран износ акциза на дуван смањен је маргинално (за око 2 млрд динара), док очекивани приходи од других акциза (на алкохол, кафу и електричну енергију) нису ревидирани.

Реализација пореза на добит ће бити виша од иницијалног плана због нешто опрезнијег буџетирања, али и мањег коришћења могућности одлагања измиривања ових пореских обавеза. Последњи подаци указују на то ће порез на добит у 2020. години износити преко 120 млрд динара, чиме ће премашити оригинални план за око 10 млрд динара. Пре свега, наглашавамо да приходи од пореза на добит у 2020. години нешто конзервативније планирани, па пробијање планираног нивоа није велико изненађење. Планирање пореза на добит је најизазовније од свих пореских прихода, пошто њих карактерише велика волатилност, али и недостатак информација о профитабилности привреде при изради буџета, па се нешто опрезније буџетирање сматра добром праксом. Након подношења финансијских извештаја за претходну годину и коначног обрачуна пореских обавеза постало је извесно да би приходи од пореза на добит могли бити виши од очекиваних за 20-25 млрд динара. Међутим, пакетом пореских мера Влада је оставила предузећима могућност да одложе плаћање аконтација за порез на добит из другог тромесечја, што је према подацима Министарства искоришћено у укупном обиму од 13,5 млрд динара. Дакле, имајући у виду ова два дивергентна тренда, наплата прихода од пореза на добит би требало да буде за око 10 млрд динара изнад првобитног плана.

Процењује се да ће приходи од доприноса бити осетно нижи од првобитно планираних због коришћених могућности пролонгирања плаћања пореских обавеза. Последњи подаци указују на то да ће доприноси за обавезно социјално осигурање бити прикупљени у износу од око 660 млрд динара, што је за 65 млрд динара мање од иницијалног плана. Очекивани пад прихода последица је два супротстављена тренда – повољнијих тржишних кретања у односу на првобитне процене, али и усвојених мера Влада које остављају предузећима могућност одлагања плаћања својих обавеза. Наиме, приликом израде фискалних планова за 2020. годину прогнозирано се да ће укупна маса зарада (производ просечне зараде и броја формално запослених) порасти за 8,5-9% међугодишње. Подаци закључно са септембром показују да маса зараде расте преко 11% међугодишње, а то значи и да би приходи од доприноса били виши од буџетирани и достигли ниво од приближно 740 млрд динара. Ипак, Програмом мера за смањивање негативних последица пандемије изазване вирусом корона Влада је омогућила предузећима да измиривање обавезе за доприносе за четири месеца одложе за наредне две године. Према доступним подацима Министарства финансија привредни субјекти су одложили плаћање доприноса у укупном износу од око 80 млрд динара, чиме је потенцијални ниво наплате доприноса у 2020. години редукован за преко 10%.

Приходи од пореза на доходак ће се остварити у нижем износу од буџетираног, углавном због одлагања плаћања ових обавеза. Процењује се да ће порез на доходак бити наплаћен у износу од нешто преко 200 млрд динара, што је за око 15 млрд ниже од буџетског плана. У оквиру ове приходне категорије највеће учешће има порез на зараде (преко 70%), које доминантно одређују кретања на тржишту рада - исто као и код доприноса пореска

основица је остварена маса зарада. Као што смо претходно објаснили, повољнији показатељи на тржишту рада у 2020. години од првобитно прогнозираних резултираће и већим укупним пореским обавезама. Међутим, око 60% предузећа одлучило се да искористи могућност пружену Програмом економских мера, те да одложи своје пореске обавезе за наредне две године – процењена вредност одгођених дугова је између 15-20 млрд динара. Према томе, побројани чиниоци допринеће да наплата пореза на зараде буде испод оригиналног плана за 5-10 млрд динара. Осим пореза на зараде, у оквиру ове категорије обухваћени су и порези на приходе од самосталних делатности, ауторских права, имовине (камате, дивиденде), годишњи порез на дохода. Иако се очекивало да би усвојене економске мере Владе могле да резултирају знатним губитком прихода од дивиденди, последњи подаци показују да ће они бити мањи од уобичајених нивоа за свега 5-6 млрд динара. Слично, и код преосталих пореза (приходи од самосталне делатности, ауторска права, други приходи) уочава се благо смањење, док постоје наговештаји да је Пореска управа унапредила контролу наплате годишњег пореза на доходак,²² па би укупно посматрано остали порези на доходак били за неколико млрд динара нижи од плана.

Наплата непореских прихода ће, готово извесно, бити у складу са првобитним планом, али уз знатно одступање у њиховој структури. Непорески приходи су изразито хетерогена група јавних прихода који се прикупљају практично на свим нивоима власти. У Табели 7 приказали смо иницијални и ревидиране планове за 2020. годину билансно најзначајнијих ставки непореских прихода по нивоима власти. Највећим делом, ови јавни приходи прикупљају се на нивоу Републике, где се и уочава најснажнији раст у односу на оригинални план (око 20 млрд динара) – превасходно на ставци ванредних непореских прихода. Непорески приходи ПИО фонда биће знатно нижи од буџетираних, због изостанка прихода од приватизације бања која је била најављена за 2020. годину. На крају, нешто нижа реализација очекује се за непореске приходе које прикупљају локалне самоуправе и ЈП „Путеви Србије“, док ће остали фондови (РФЗО, НЗС, СОВО) испунити своје изворне планове.

Очекивано повећање републичких непореских прихода од преко 20 млрд динара практично је у потпуности резултат недовољно објашњеног пораста ванредних непореских прихода. Како редовни непорески приходи обухватају разне таксе, новчане казне, приходе од имовине, приходе од продаје добара и услуга и друго, знатна редукција привредних активности и строге мере у другом тромесечју за последицу су имали да ови приходи буду мањи од иницијално очекиваних за 5-6 млрд динара. Супротна је ситуација са наплатом ванредних непореских прихода, који ће премашити буџетски план за најмање 25 млрд динара. Подсећамо да је реализација ових прихода и у претходним годинама често била виша од планиране као последица дискреционих одлука Владе о уплатама добити и дивиденди од предузећа у државном власништву, као и непланираним приливима по различитим другим основама (продаја имовине, уплате Агенције за осигурање депозита и слично). Влада је последњим ребалансом предвидела да ће укупне уплате од добити и дивиденди државним предузећа износити око 24 млрд, што је за готово 15 млрд преко иницијално буџетираног износа. Међутим, није јасно објашњено одакле потиче овако велики раст, односно која ће предузећа уплатити више износе и/или која ће још предузећа

²² У 2020. години поднето је готово 28.000 пријава за годишњи порез на доходак грађана (за око 20% више него претходне године) и закључно са септембром наплаћено је преко 10 млрд динара ових прихода, што је више него укупни годишњи износ у 2019. години (скоро 9 млрд), а у истом периоду претходне године било је прикупљено 6,3 млрд.

уплатити, а да нису била планирана. Слично, и процена прихода од добити јавних агенција коригована је на 3,4 млрд динара, чиме би се остварио њихов рекордан ниво, али изостаје појашњење ове промене. Осим тога, и остали ванредни приходи премашиће свој оригинални план за око 10 млрд динара, што је имајући у виду досадашњу наплату ових прихода оствариво, али, наглашавамо да није наведено одакле потиче овај додатни раст – да ли су то веће уплате од Агенције за осигурање депозита, приходи по основу продаје државних ХОВ или неки други извори. Дакле, премда саме квантитативне процене ванредних прихода нису спорне (не видимо превелике ризике за њихово остварење), сматрамо да је требало транспарентније објаснити одакле потиче њихови повећање у односу на првобитне процене.

Непорески приходи ПИО фонда ће се прикупити у осетно нижем износу од буџетираних, док су код других нивоа власти уочљива мања одступања. Прво, рекордно висок план непореских прихода ПИО фонда последица је најављене приватизације бања у Србији, које су формално у њиховом власништву. Међутим, због епидемиолошких и привредних околности ова приватизација ће се пролонгирати за наредне године, па ће изостаће ови приходи. Непорески приходи које прикупља локални ниво власти планирани су у износу од 75 млрд динара, али ће услед пада економске активности и ограничености кретања наплата ових прихода ће бити нешто нижа. На крају, нешто ниже остварење непореских прихода могуће је и код ЈП „Путеви Србије“, који ће услед смањеног интензитета саобраћаја вероватно наплатити путарине у нешто мањем износу.

Табела 7: План и ребаланси за непореске приходе у 2020. години

	Иницијални План 2020.	Први ребаланс 2020.	Други ребаланс 2020.
<i>млрд динара</i>			
НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ			
1. Буџет Републике	124,0	122,1	144,1
<i>-редовни непорески</i>	99,3	87,1	93,9
Приходи од имовине	15,8	13,2	14,5
Таксе	14,5	14,1	16,2
Новчане казне	26,8	21,3	24,4
Приходи од продаје добара и услуга	8,7	6,0	8,0
Примања од продаје нефинансијске имовине	5,5	5,5	5,5
Остали редовни непорески приходи	28	27,0	25,3
<i>- ванредни непорески</i>	24,7	35,0	50,2
Добит јавних агенција	1,6	1,6	3,4
Део добити јавних предузећа и дивиденде	11,5	20,3	24,1
Остали ванредни приходи	11,6	13,1	22,7
2. ПИО фонд	10,9	10,9	1,0
3. РФЗО	6,3	6,3	7,0
4. Фонд СОВО	0,3	0,3	0,3
5. НСЗ	1,2	1,2	1,2
6. ЈП "Путеви Србије" и "Коридори Србије"	28,4	24,4	25,0
7. Локални ниво државе	75,1	67,6	73,0
Општине и градови	69,9	62,4	67,0
АП Војводина	5,2	5,2	6,0

Извор: Министарство финансија - Закон о буџету Републике и ребаланси за 2020. годину; иницијални и ревидирани фискални оквир опште државе.

6. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ПО КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА

Промене на разделима буџетских корисника углавном одражавају ефекте политика за сузбијање негативних друштвено-економских последица пандемије. Након детаљне анализе макроекономских и фискалних импликација пандемије, у овом поглављу објашњавамо највеће промене које је новембарски ребаланс донео буџетским корисницима (у односу на иницијални буџетски оквир). Пандемија је, као што је већ било речи, осетно утицала на промену приоритета економске политике за 2020. годину, али је велики траг на буџетске кориснике оставио сет мера које је Влада накнадно усвојила. Ове мере су биле превасходно биле усмерене на два циља: подршку здравству и одржавање привредне активности. Сходно томе, највеће промене управо су забележене код корисника преко којих су вршене ванредне дотације за здравство (Министарство финансија, које то чини путем трансфера за РФЗО) али на ресорима који су исплаћивали подршку за привреду (Министарство привреде). Други буџетски корисници, додуше у осетно мањим износима, такође бележе прираст на својим разделима – Влада, Министарство пољопривреде, Министарство грађевинарства и др. С друге стране, било је и оних који су имали смањење, а оно је највећим делом било последица Владине инструкције да се смање непотребни трошкови и набавке (за 20%).

Корисници са највећим повећањем одобренних средстава

Буџет Министарства привреде повећан је чак осам пута, највећим делом услед мера за сузбијање негативног економског утицаја пандемије. Овом министарству новембарским ребалансом опредељена су средства у износу од 184 млрд динара, што представља значајно повећање у односу на оригинални буџет (од укупно 160 млрд динара). Ова разлика у потпуности може бити објашњена мерама за подршку привреди током епидемије Ковид-19. Највећи део повећања – нешто више од 130 млрд динара - односи се на мере подршке приватном сектору, у оквиру којих су предузетницима, микро, малим и средњим предузећима најпре три месеца исплаћиване минималне зараде, а затим додатна два месеца 60% минималне зараде по запосленом. У оквиру истих мера подршке је великим предузећима исплаћивано 50% минималне зараде по запосленом. Преостали износ, највећим делом, књижен је на нето буџетским позајмицама, који није довољно транспарентно приказан (о чему смо више писали у првом делу овог извештаја).

Буџет Министарства финансија увећан је за око 50 млрд динара, са 968 млрд на 1.019 млрд динара. Овај пораст представља нето ефекат повећаних издвајања за ПИО и РФЗО, спроведених мера против последица епидемије Ковид-19, као и смањења планиране отплате дугова. Дотације фонду ПИО и Републичком фонду за здравствено осигурање (РФЗО) увећани су за 145 млрд динара у укупном износу. Један део дотација фонду ПИО и РФЗО намењен је за надокнаду услед смањења у наплаћеним доприносима током кризе (око 65 млрд динара), док је остатак намењен за набавке у здравству ради ублажавања последица епидемије. Са овог раздела, такође, исплаћено је 100 евра сваком пунолетном грађанину (трошак од 72 млрд динара), а буџетирано је и додатних 10 млрд динара на име *Кредитне подршке* која није транспарентно приказана (не може се, наиме, из буџетских података утврдити за која предузећа је намењена и за коју сврху). С друге стране, средства опредељена за отплату главнице умањена су за око 175 млрд динара у односу на буџет за 2020. годину. Судаћи према пракси из претходних година, већи износ за отплату главнице

у буџету за 2020. годину одражава план Владе да превремено отплати један део постојећих дугова. Сходно томе, умањена средства предвиђена актуелним ребалансом ближа су обавезама које доспевају у овој години.

Буџет МГСИ бележи осетан раст, највећим делом услед раста субвенција путарским јавним предузећима. Ребалансом је предвиђено да буџет Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре износи 137 млрд динара. То је, у поређењу са првобитним планом за 2020. годину, повећање од 39 млрд динара. Највећи део раста (36,7 млрд динара) је последица повећања субвенција јавним предузећима Путеви Србије и Коридори Србије ради изградње нових и одржавања постојећих путева. Поред тога, ребалансом су повећане и субвенције у области ваздушног саобраћаја за 3,6 млрд динара, што је позиција која није довољно транспарентно приказана. Према нашим информацијама, реч је о издацима за изградњу аеродрома у Требињу.

Буџет Владе драстично је увећан (за 22 млрд динара) а пројекти који се финансирају из додатних средстава нису детаљније описани. Средства намењена функционисању Владе и њеним канцеларијама повећана су са првобитно планираних 32,7 млрд на 54,7 млрд динара. Највећи део раста долази због повећања апропријација на рачунима Канцеларије за јавна улагања (око 12,5 млрд динара), Генералног секретаријата (око 8,5 млрд) и Канцеларије за информационе технологије и е-управу (око 3 млрд). С друге стране, превасходно услед организационих промена Владе након парламентарних избора, као и услед инструкције да се смање непотребни расходи код свих корисника дошло је до смањења средстава за око 2 млрд динара (обе мере су детаљније анализирани у наставку текста)

- Раст средстава предвиђен за *Канцеларију за јавна улагања* је превасходно намењен за нове капиталне издатке, али из капиталног буџета ове канцеларије није могуће јасно закључити за коју конкретну намену и пројекте ће се ова средства користити. О овом проблему, Фискални савет је већ писао делу извештаја који се односи на оцену расхода из Ребаланса буџета.
- *Генерални секретаријат*, такође, бележи велики раст средстава. Карактеристика овог буџетског корисника је да му се сваке године иницијално буџетирају мања средства од потребних па се накнадно, током године кроз буџетску резерву, на нетранспарентан начин исплаћују потребна средства за различите намене. Ни ова година не представља изузетак - наиме, од 8,5 млрд динара пораста, тек за мањи део је дато икакво објашњење – реч је о 3,5 млрд динара за ублажавање негативних ефеката пандемије вируса Ковид-19. Посредним путем, из Службених гласника могуће је објаснити још око 2,5 млрд динара. Наиме, највећи износ, око 1,2 млрд динара је исплаћен Српској православној цркви за изградњу Храма Светог Саве. Поред тога средстава су давана и иностраним владама и организацијама попут: Светске здравствене организације, земљама погођеним непогодама (Албанији за санирање штете услед земљотреса, Бејруту након експлозије, Републици Српској за локалне пројекте). На крају, мањи део средстава употребљен за субвенције спортском друштву Раднички Београд и донације фондацији *Halyard Mission*. Намена преосталих 2,5 млрд динара пораста буџета Генералног секретаријата није позната.
- Раст буџета *Канцеларије за информационе технологије и електронску управу* је превасходно последица раста већих издвајања за капиталне пројекте, како

постојеће тако и неке нове. Па тако на пример, расту улагања у изградњу Дата центра у Крагујевцу (за око 0,7 млрд динара) и ради набавке платформе за размену електронских докумената између органа државне управе (0,5 млрд динара). Такође, појављују се и нова улагања у набавку софтверских лиценци (VM WARE) у вредности од готово 700 млн динара.

За Министарство одбране предвиђен је буџет од 104 млрд динара, што представља повећање од око 12 млрд динара у односу на буџет за 2020. годину. Целокупна разлика у односу на оригинални буџет се односи на капиталне инвестиције. Један део овог повећања објашњавају издвајања за изградњу и опремање Ковид болница од 4 млрд динара, о којима смо писали у делу о капиталним расходима Министарства одбране у оквиру оцене расхода из ребаланса републичког буџета. Међутим, већи део повећања – око 7 млрд динара – по свему судећи, намењен је за набавку војне опреме и наоружања.

Највећа буџетска промена на делу Министарства рударства и енергетике је последица раста субвенција јавним предузећима. Ребалансом буџета за 2020. годину укупни расходи планирани су на нивоу од 16,5 млрд евра, што је за скоро 4 млрд динара више него по првобитном плану. Повећање превасходно потиче од раста субвенција јавним предузећима у електроенергетици и то за 4,8 млрд динара. По нашим сазнањима, ради се о субвенцији намењеној ЕПС-у ради покривања губитка по основу откупа енергије из обновљивих извора. С друге стране, друга крупна промена буџета овог министарства је предвиђено смањење субвенција јавном рударском предузећу Ресавица за 0,4 млрд динара.

Буџет Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде је увећан за око 3,5 млрд динара, са 52,7 млрд на нешто изнад 56 млрд динара. На овом делу било је супротстављених тенденција – неки расходи су расли у односу на оригинални план, неки су се смањили. Од трошкова који су увећани издвојићемо дотације пољопривредницима на име борбе са пандемијом у укупном износу од непуне 3 млрд динара (део кроз кредите, део кроз директне дотације). Уз то, додатно су повећане директне дотације (4 млрд) будући да је пољопривредна сезона била бољаного што се очекивало, услед чега је стигло осетно више захтева за средства за механизацију у односу на очекивања при изради буџета. Претпостављамо да је исплата ових дотација била благовремена добрим делом јер се ради о кризној години, услед чега и овај програм на неки начин може да се припише мерама за сузбијање негативних економских последица пандемије. Са друге стране, умањени су расходи који се финансирају у оквиру ИПАРД шеме, заједно са средствима намењеним за заштиту здравља животиња и за изградњу шумских путева (за 2 млрд динара). Умањена су, такође, инвестициона издвајања овог министарства (за око 1 млрд).

Буџет Министарства здравља је повећан са око 32,7 млрд на 34,8 млрд динара. И на овом министарству уочавамо супротстављене тенденције, тј. да једни расходи расту а да се други смањују. Прираст расхода превасходно потиче од ванредног (пре)усмеравања средстава на подршку здравству током епидемије Ковид-19. За ове сврхе издвојено је нешто мање од 12 млрд, која између осталог укључују и износ од око 3 млрд намењен за опремање Ковид болница. Поред тога за реконструкцију Клиничког центра Србије опредељена је додатна сума од 1 млрд динара. Са друге стране, код средстава намењених за уређење здравственог система примећује се пад од око 10 млрд динара. Умањени износ је у целости књижен на конту Остале дотације и трансфери, а ради се о трошку који је иницијално био намењен за исплату доцњи у здравственим установама.

Корисници са највећим смањењем одобрених средстава

Буџет Републичке дирекције за имовину Републике Србије смањен је са 11,5 млрд на око 2,5 млрд динара, односно за 9 млрд динара. Ово умањење резултат је одлагања куповине бања у власништву ПИО фонда, које је било предвиђено и ребалансом из априла ове године. Овај расход вероватно је само привремено остављен (пандемија је била приоритет) и очекујемо да буде реализован у 2021. години

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања планира мања издвајања за социјалну помоћ, услед спорије исплате. Другим ребалансом буџета средства намењена овом министарству су мања су за скоро 6 млрд динара у односу на првобитни план (пад буџетске апропријације са 139 на 133 млрд динара). Највећи део пада се може објаснити мањом исплатом социјалних давања него што је првобитно планирано. Средства намењена за бригу о породици (као што су дечји и родитељски додатак) смањена су за око 4 млрд, а укупна исплата социјалне заштите (превасходно новчане социјалне помоћи) за око 1,5 млрд динара. Напомињемо да није реч о смањењу раније гарантованих права, већ да је број корисника који остварују право на ове видове социјалне помоћи мањи него што се испрва очекивало.

Део буџетских корисника попут Министарства правде и Министарства културе бележи пад укупне апропријације. Овакав исход последица је одлуке Владе да наложи свим буџетским корисницима смањење непотребних трошкова за 20% (расходи за запослене, социјалну заштиту и инвестиције су били изузети). Због тога је код већине буџетских корисника дошло до (буџетски мање издашног) смањења средстава на великом броју хетерогених позиција. Министарство правде тако бележи пад са првобитно намењених 20,7 млрд на 18 млрд динара. Пад расхода за бесплатну правну помоћ и за материјалну подршку раду правосудних органа, који укупно износи преко 1 млрд динара, је вероватно последица измењеног и отежаног функционисања судског система услед пандемије. Додатно, капитални издаци намењени за објекте правосудних органа у Београду и Нишу смањени су укупно за око 0,5 млрд динара. Мања средства опредељена су и за Министарство културе и информисања. Укупна средства по другом ребалансу буџета износе 11,5 млрд динара што је пад од скоро 2 млрд динара. Осим ситних смањења за која верујемо да су последица поменуте инструкције, издваја се и пад субвенција намењених јавним сервисима РТС-у и РТВ-у за скоро 0,7 млрд динара – за коју ребаланс није пружио објашњење.

Министарство заштите животне средине такође бележи пад буџетских средстава, услед мањих субвенција. Буџет овог министарства је умањен са готово 8 млрд на нешто испод 6 млрд динара. Смањење средстава овог министарства највише се дугује мањим субвенцијама рециклерима за поновну употребу отпада као и мање планираним интервентним средствима у случају загађивања животне средине (заједно за 1,4 млрд динара). С друге стране, министарство је увело субвенције за подстицање куповине еколошких возила а трошкови тог пројеката су процењени на 120 млн динара у 2020. години.

Значајан део промена мањег износа је последица промена структуре Владе и увођења нових министарстава након парламентарних избора. Угашени су, наиме, кабинети министарства без портфеља задуженог за демографију и популациону политику и за регионални развој и јавна предузећа, као и Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и Канцеларија за људска и мањинска права. С друге стране, основана су три нова

министарства: Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарство за бригу о породици и демографију и Министарство за бригу о селу. Ребалансом опредељена средстава за ова три министарства нису велика (укупно преко 100 млн динара) и она, осим Министарства за људска права које је преузело програме угашених канцеларија, немају тренутно специјалне програмске активности, што је могуће и последица тога што се ребаланс усваја на крају године. Треба поменути да је у Нацрту ребаланса било планирано да се део надлежности у спровођењу политике заштите породице пребаци са Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања на (ново) Министарство за бригу о породици – услед чега је новокреираном министарству додељен буџет од преко 11 млрд динара. Међутим, у Предлогу ребаланса новац је поново враћен Министарству рада.