



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

6. новембар 2022. године

## ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2022. ГОДИНУ

### Резиме:

Предложени ребаланс предвиђа повећање буџетског дефицита са 3 на скоро 4% БДП-а, а главни разлог за то су огромни губици државног енергетског сектора. У односу на првобитни буџет за 2022, предложени ребаланс доноси неуобичајено велике промене и на страни јавних прихода и на страни јавних расхода. Приходи буџета повећани су за чак 193 млрд динара (1,6 млрд евра), а расходи су повећани још више – за 272 млрд динара (2,3 млрд евра). Због тога је уместо планираног минуса у републичком буџету од 200,2 млрд динара (1,7 млрд евра) дефицит повећан на 279,1 млрд динара (2,4 млрд евра). Три су главна разлога због којих се предложени ребаланс толико разликује од иницијалног буџета. *Први* је снажно убрзање инфлације које највећим делом стоји иза повећања јавних прихода. Буџет је израђен с претпоставком да ће просечна инфлација у 2022. бити 3,7%, а уместо тога износиће скоро 12%. *Други* је уношење у буџет великог броја расходних политика које нису биле првобитно планиране. За већину ових издатака то је заправо само формалност пошто су већ спроведене или се спроводе (исплата два пута по 100 евра за младе, повећање помоћи за прво, друго и треће дете, туристички ваучери и друго). *Трећа* и појединачно највећа промена у ребалансу је финансирање огромних губитака јавних предузећа из енергетског сектора (Србијагас и ЕПС). У буџет је директно укључено око 1,3 млрд евра средстава за ове намене, а стварни трошкови државе још су већи јер се реализују и издавањем гаранција на њихово задуживање. Србијагас се на пролеће задужио за 200 млн евра уз гаранцију државе, а ребалансом је отворена могућност да се до краја године омогући још 650 млн евра сличних гаранција. Досадашња пракса била је да овакве кредите на крају враћа држава тако да се и то може с правом додати на буџетски трошак јавних предузећа из енергетског сектора.

Лоша карактеристика предложеног ребаланса је његова нетранспарентност, нарочито у делу који се односи на издатке за јавна енергетска предузећа. Недовољна транспарентност буџета проблем је који се понавља из године у годину. На пример, Канцеларија за управљање јавним улагањима (сада Министарство) од свог оснивања никад нија нашла за сходно да у буџету представи пројекте на које троши новац пореских обвезника. Предложеним ребалансом транспарентност буџета додатно и снажно је погоршана јер огроман трошак јавних предузећа из енергетског сектора није детаљније приказан. Једини расход који се може јасно препознати у буџету је 10 млрд динара за набавку

рударске механизације за ЕПС. Преосталих око 140 млрд динара (1,2 млрд евра) директног буџетског трошка само су прокњижене на позицији Издатака за набавку финансијске имовине, без објашњења. То значи да није показано ком предузећу иде колико средства, како су њихови губици тачно настали, за које намене ће се буџетска средства искористити и друго. Готово је невероватно да се позиција Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика) повећа у односу на првобитни буџет преко 11 пута (са 13 на 153 млрд динара); да се набавка финансијске имовине на рачуну финансирања буџета повећа 35 пута (са 3,8 на 132 млрд динара); да се изменом Члана 41 омогући да држава изда 102 млрд динара гаранција за задуживање (претходно било 24 млрд) – а да ништа од тога не буде јасно образложено пореским обвезницима. Притом, у Образложењу буџета нашло се места да се помене активност мултинационалних компанија у Ирској.

**Начелно добра страна ребаланса је то што се задржавају велика издвајања за јавне инвестиције која ће на нивоу читаве државе износити око 7,5% БДП-а.** У ребалансу заправо није лако препознати праву вредност јавних инвестиција, између осталог и зато што се део тих средстава књижи кроз трансфере (нпр. трансфер ка РФЗО за изградњу клиничких центара). Ипак, детаљнија анализа показује да се ребалансом задржава веома висок износ капиталних улагања државе, какав је приближно био планиран и првобитним буџетом. На нивоу читаве државе (у шта је укључена и процена за локалну самоуправу) очекујемо да издвајања за јавне инвестиције износе високих 7,5% БДП-а (око 4,5 млрд евра). Од тога око 0,5% БДП-а је повећање робних резерви (што књиговодствено улази у инвестиције), а око 1% БДП-а иде на опремање војске и полиције. Оно што представља „праве“ јавне инвестиције, које су по дефиницији економски најквалитетнији вид јавне потрошње, дакле, износи око 6% БДП-а. То је врло добар резултат, нарочито у условима успоравања привредне активности. Ипак и овде важе препоруке Фискалног савета које смо износили у претходним извештајима – да је потребно детаљније приказати на које пројекте се тачно троше ова средства, како су они одабрани (и уопште како се бирају приоритети државе за инвестициона улагања), показати анализу трошкова и користи одабраних пројеката и друго.

**Ребалансом су повећани приходи републике за скоро 200 млрд динара (1,6 млрд евра).** На основу досадашње, релативно високе наплате јавних прихода, Министарство финансија ребалансом је повећало приходе буџета за скоро 13%. То је неуобичајено велика промена. Главни чинилац који стоји иза овог повећања је снажно убрзање инфлације – јер кад производи и услуге покупе, већи је и порез који држава убире од њих. Иницијални буџет израђен је под претпоставком да ће просечна инфлација у 2022. да износи 3,7%, а она ће бити скоро 12%. Убрзање инфлације директно је утицало на повећање ПДВ-а који ће бити наплаћен за око 800 млн евра више него што је иницијално било планирано. Слично се може рећи и за неочекивано висок раст прихода од царина који ће премашити план за скоро 150 млн евра – већим делом због раста цена увозних производа, а мањим због повећања физичког обима увоза. Међутим, убрзање инфлације није једини разлог за повећање јавних прихода. Приходна ставка која је знатно надмашила очекивања је порез на добит, и то у износу од око 450 млн евра. Порез на добит у 2022. наплаћује се на остварени профит предузећа из 2021. године. Висока добит привреде у 2021, а била је таква и у 2020, није у потпуности усклађена с кретањем привредне активности. Зато је могуће да је она повезана с великим и неселективним субвенцијама из буџета по основу антикризних мера (исплата минималаца и друго). Држава је помоћ (неоправдано) додељивала и предузећима која нису имала проблеме у пословању, што је вероватно омогућило једном делу привреде

да ванредно повећа профит. До повећања прихода буџета за око 200 млн евра дошло је и услед раста непореских прихода. НБС је (непланирано) уплатила добит од око 50 млн евра, а остатак је последица раста наплате накнада за коришћење минералних сировина, као и других такси и дажбина који је вероватно делом повезан с убрзањем инфлације.

**На расходима је дошло до уношења у буџет нових расходних мера економске политике у укупном износу од око 65 млрд динара (550 млн евра).** Честа и лоша пракса вођења економске политике у Србији је да се бројне мере доносе и спроводе „у ходу“, мимо регуларне буџетске процедуре. Својеврстан куриозитет десио се крајем претходне године кад су свега дан након усвајања буџета за 2022. највиши државни званичници најавили да ће се у 2022. спроводити нове мере популационе политике (повећање давања за прво дете, увођење једнократне помоћи за друго и треће дете и слично) – иако то није било ни поменуто у тек усвојеном буџету. Ова права, за која ће се у 2022. одредити преко 120 млн евра, исплаћују се од почетка године и сад су напакон ребалансом и званично укључена у буџет. Уз то, у ребаланс су унете три неселективне исплате за све младе од 16 до 29 година (два пута по 100 евра плус 5.000 динара крајем године) – које коштају око 250 млн евра. Фискални савет је у више наврата оваква давања оценио као економски и социјално погрешна. Зато позивамо поново Владу да напакон одустане од ових и сличних расипних и нетаргетираних политика. Такође, повећана су издвајања за туристичке ваучере (око 30 млн евра), а било је и других сличних мера (које су се могле предвидети иницијалним буџетом). Једина нова мера из овог корпуса, а за коју би се могло наћи оправдање у ванредним околностима, односи се на повећана издвајања за пољопривреду у износу од 130 млн евра (за набавку горива, ђубрива и друго). У нове политике свакако спада и повећање пензија за 9% од новембра (које се исплаћују преко ПИО фонда). Ово повећање, међутим, неће утицати на повећање планираних државних издвајања за пензије у 2022. јер је током године дошло до пада броја пензионера за око 1,5%. Међутим, то ће у 2023. години (уз редовну индексацију од јануара) повећати расходе за пензије.

**Ребалансом су повећани издаци за робне резерве за око 300 млн евра.** Расходи за робне резерве повећани су ребалансом са око 40 млн евра на преко 330 млн евра. Ово је још једна од великих промена у буџету која заслужује много боље образложење предлагача Закона. Јасно је то да су цене робе која се купује за резерве током 2022. снажно порасле. Такође, јасно је и то да су глобалне неизвесности наметнуле потребу да држава повећа своје робне резерве, нарочито оних производа код којих постоји увозна зависност (нпр. деривати нафте). Ипак, повећање издатака за робне резерве за чак шест до седам пута у односу на њихов уобичајен годишњи ниво који износи око 50 млн евра годишње (као и у односу на првобитни буџетски план), намеће питања о могућим проблемима у функционисању постојећег система робних резерви.

**Огромни расходи за покривање губитака јавних предузећа из енергетског сектора најважнија су буџетска промена коју доноси ребаланс.** Да нема великих издатака за Србијагас и ЕПС, буџет Србије би у 2022. имао дефицит који би био мањи од 2% БДП-а. Такав резултат би се – уз све замерке на поједине економске политике и на већ уобичајен мањак транспарентности – могао у начелу оценити повољно. Међутим, огромни губици Србијагаса и ЕПС-а довели су до тога да се дефицит државе ребалансом повећа на скоро 4% БДП-а (а на то би требало додати и трошкове услед издавања државних гаранција). Дакле, ове године буџетски трошак услед губитака јавних предузећа из енергетског сектора (укључујући гаранције) износи око 1,5 млрд евра. Притом, могао би бити још већи ако се до краја године одобри још нека државна гаранција. Кад се на тај износ

додају и трошкови које је држава за исте намене имала крајем 2021, види се да су Србијагас и ЕПС већ коштали буџет око 2 млрд евра – а извесно је да ће се ови расходи наставити и у 2023. години. Разлоге за оволике губитке само једним делом треба тражити у светској енергетској кризи. У случају Србијагаса одговорност је подељена између неконтролисаних спољних околности, домаћих политика Владе и дугогодишњег лошег управљања предузећем. Кад је ЕПС у питању, његови тренутни проблеми готово у потпуности су последица катастрофалног управљања предузећем у претходним годинама.

**Тренутно главни проблем Србијагаса је ниска продајна цена гаса на домаћем тржишту, али и мањак складишних капацитета.** Србијагас готово у потпуности зависи од увоза сировине коју после продаје. Иако је за набавку гаса из Русије по дугогодишњем уговору постигнута релативно повољна формула (променљива цена, тренутно око 400 евра за кубни метар), Србијагас и при овој цени генерише губитак јер му је продајна цена гаса прениска. Додатни проблем је то што дугорочним уговором са Русијом није покривена сва потрошња гаса у земљи, тако да разлика мора да се надомести на тржишту по вишеструко већим ценама – што додатно гура Србијагас у још веће губитке. За ниску продајну цену гаса на домаћем тржишту (и последичне губитке) највећу одговорност сноси Влада, а не предузеће. Влада се Уредбом о привременој мери ограничења цене гаса дефакто определила да уместо потрошача који троше гас, разлику у набавној и продајној цени Србијагаса плаћају сви порески обвезници. Овај велики трошак сад се појављује у ребалансу (мада ништа од тога није јасно објашњено ни квантификовано). Осим цене гаса на домаћем тржишту, коју би свакако требало знатно повећати, проблем Србијагаса је и то што није изградио складишне капацитете који би гарантовали енергетску стабилност земље (иако се то најављује још од 2011. године). Због тога се тренутно за потребе складиштења гаса изнајмљују и капацитети у Мађарској. На крају, ваљало би рећи и то да је један значајан део губитака и буџетских трошкова за Србијагас крајем прошле и почетком ове године настао и зато што се и постојећим складиштем гаса у Банатском Двору лоше управљало – па је претходну грејну сезону ово складиште дочекало недовољно попуњено.

**Главни проблем ЕПС-а је мањак производње до ког је дошло због лошег управљања и недовољних улагања у претходним годинама.** ЕПС је у претходној деценији од извозника струје лошим управљањем претворен у нето увозника. То сад генерише огромне губитке, пошто је цена електричне енергије на међународном тржишту на историјским максимуму. Само у првих девет месеци 2022. ЕПС је направио губитак од око 80 млрд динара (680 млн евра). Овај губитак предузеће није у стању да самостално финансира због чега су знатно порасле доцње у плаћању добављача. Јасно је да ЕПС без финансијске инјекције из буџета (или гаранције на задуживање) више не може да послује. За Владу, међутим, поред решавања ургентних проблема остаје и питање како је могуће да у Колубари није отворен нови рудник угља иако је још пре пет година било потпуно јасно да је то неопходно. Такође, мора се видети и то зашто су губици на мрежи (и крађе струје) огромни, зашто је ЕПС највећи загађивач у Србији, зашто је дистрибутивна мрежа у катастрофалном стању, зашто су трошкови радне снаге велики, зашто је просечан број понуђача на тендерима ЕПС-а пао у претходним годинама на свега 1,7 и друго. Сви ови вишегодишњи проблеми не могу се објаснити ниском продајном ценом електричне енергије, иако је њено повећање било неспорно оправдано (и закаснело).

**Кад се изузму трошкови за енергетска јавна предузећа (који су и даље у доброј мери непознаница) преостали део буџета планиран је кредибилно.** Пројекције јавних прихода и јавних расхода (без енергетике) у ребалансу пројектовани су објективно. Анализа

Фискалног савета показује да на појединим ставкама буџета постоји тенденција нешто ширег планирања, што је у складу с добром буџетском праксом. Због тога је могуће да се уместо планираног фискалног дефицита од 3,9% БДП-а, на крају оствари буџетски дефицит који би био нешто нижи, могуће око 3,5% БДП-а. Ова процена, међутим, дата је без правог познавања структуре и намене расхода за губитке јавних предузећа из енергетског сектора – јер то уопште није приказано у ребалансу. Због тога Фискални савет задржава одређену оgradu у вези процене фискалних кретања до краја године.

**Услед макроекономских промена (убрзање инфлације уз стабилан курс динара) учешће јавног дуга у БДП-у ће се у 2022. умањити – али ово су пролазни ефекти.** Још једна специфичност 2022. је у томе што су погоршања макроекономских кретања (убрзање инфлације уз успоравање раста БДП-а) у укупном збиру заправо позитивно деловала на фискална кретања. Висока инфлација снажно је повећала јавне приходе, а није имала велики утицај на јавне расходе. То је онда током 2022. деловало у смеру умањења фискалног дефицита. Међутим, ово су пролазни ефекти. Убрзање инфлације уградиће се ускоро у раст пензија (што предвиђа и тренутно важећа „швајцарска“ формула), а свакако ће утицати и на снажније повећање зарада у јавном сектору, уз раст других буџетских расхода изнад уобичајеног. С друге стране, већа инфлација за последицу има смањење куповне моћи становништва, тако да се њен позитиван утицај на јавне приходе постепено исцрпљује. То се већ јасно види у успоравању наплате ПДВ-а крајем 2022. године. Слични закључци важе и за учешће јавног дуга у БДП-у. Номинални БДП-а је услед убрзања инфлације (уз стабилан курс динара у односу на евро) остварио врло висок раст у 2022. години – износиће преко 60 млрд евра, у односу на првобитно прогнозираних 56,5 млрд евра. Ово, међутим, није позитиван економски резултат, јер се с тим новим БДП-ом од 60,3 млрд евра сад може купити мање робе и услуга у односу на првобитну прогнозу (од 56,5 млрд евра, али уз инфлацију од свега 3,7%). Из фискалног угла, међутим, веома висок раст номиналног БДП-а имао је позитивне импликације. Он је довео до тога да учешће јавног дуга у БДП-у током 2022. благо опада, иако ће се задужење земље снажно повећати, за око 3 млрд евра. Али и ови трендови су привремени. Због високе инфлације најважније светске централне банке поштравају своју монетарну политику, што се одражава на општи раст каматних стопа на задуживање. Посматрано и из угла инвеститора који позајмљују новац Србији, ни они неће прихватити то да им висока инфлација стално обезвређује улагања. Због свега тога већ је дошло до снажног повећања каматних стопа на задуживање Србије које ће се извесно продужити и у наредном периоду. Дакле, трајна фискална унапређења не могу почивати на ванредним макроекономским променама, попут наглог убрзања инфлације. Једини одржив начин за то је вођење одговорне фискалне политике.