



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**23. септембар 2024. године**

## **ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2024. ГОДИНУ**

### **Резиме:**

**Предложени ребаланс предвиђа повећање фискалног дефицита у 2024. с првобитно планираних 2,2% БДП-а на 2,9% БДП-а.** Главна карактеристика предложеног ребаланса буџета је снажно повећање јавних расхода. Њихов раст у односу на иницијални буџетски план износи чак 198 млрд динара (готово 1,7 млрд евра). Иако су ребалансом знатно повећани и приходи буџета (за готово 133 млрд динара, тј. преко 1,1 млрд евра) – то није било довољно да компензује планирано повећање буџетских расхода. Због тога је крајњи резултат предложеног ребаланса повећање фискалног дефицита – са 197 млрд динара (око 1,7 млрд евра) на 263 млрд динара (преко 2,2 млрд евра). Посматрано као учешће у БДП-у, предвиђено је да се дефицит буџета у 2024. повећа са 2,2% БДП-а на 2,9% БДП-а. Србија је тако после три узастопне године постепеног уравнотежавања буџета, овим ребалансом променила смер фискалне политике. Наиме, након кризног дефицита од 8,3% БДП-а из 2020, у наредним годинама дефицит републичког буџета постепено је смањиван. Прво на 4,5% БДП-а у 2021, па на 3,3% БДП-а у 2022. и на крају на 2,2% БДП-а колико је остварено у 2023. години. Предложеним ребалансом овај тренд се прекида.

**Фискални савет оцењује да ребаланс буџета може бити корак у погрешном смеру уколико раст капиталних инвестиција не доведе до бржег раста БДП-а.** Привредни раст Србије у 2024. је солидан (Влада га прогнозира на 3,8%) и не захтева додатне фискалне стимулансе – нарочито имајући у виду да је у првој половини године домаћа тражња, коју фискална експанзија стимулише, расла знатно брже од раста БДП-а. С друге стране, инфлација у Србији и даље је међу највећим у Европи (и поред доста снажног успоравања крајем 2023. и почетком 2024. године). У таквом макроекономском окружењу исправно је било ићи ка даљем смањивању фискалног дефицита, за шта су у 2024. постојали предуслови (јавни приходи су у првих осам месеци 2024. били приметно већи од плана). Влада се, међутим, определила за другачију економску политику, односно за снажно повећање буџетских расхода до краја године и последични раст фискалног дефицита.

**Требало би имати у виду и то да се држава тренутно задужује по високим каматним стопама.** Неповољни услови задуживања Србије су додатни важан аргумент због ког Фискални савет неповољно оцењује промену смера фискалне политике у предложеном ребалансу. Последње еврообвезнице које је емитовала држава имале су каматну стопу од преко 6%, а још неповољнији су били кредити који су се током 2024. узимали од комерцијалних банака за финансирање појединих јавних пројеката (обилазница око Крагујевца, саобраћајница Шабац-Лозница, Дунавска магистрала, Национални стадион). Каматне стопе на њих кретале су се између 8 и 9%. Због

погоршања услова задуживања и (апсолутног) повећања јавног дуга, расходи републичког буџета за плаћање камата снажно су порасли у претходне две године – у 2022. су били 105 млрд динара, а ребалансом за 2024. већ се пројектују на 185 млрд динара, што је раст од скоро 700 млн евра. Један од куриозитета садашње фискалне политике је то да се држава већ пре ребаланса унапред снажно задужила, због чега тренутно располаже великим депозитима на свом рачуну. Постојање тих средстава, међутим, није објективан аргумент којим би се правдало велико повећање јавне потрошње. Напротив, велике (и скупе) депозите којим држава тренутно располаже могуће је искористити за отплату главнице јавног дуга који у наредним месецима доспева на наплату, а не за финансирање нових буџетских расхода.

**Добро је то што планирано погоршање фискалних кретања ипак нема тежину да угрози макроекономску стабилност Србије.** Планирано повећање фискалног дефицита по дефиницији у крајњем исходу резултира већим задужењем земље (независно од тренутног стања депозита). Олакшавајућа околност је, међутим, то што номинални БДП у 2024. расте још брже – па ће учешће јавног дуга у БДП-у ипак благо да се умањи. Раст БДП-а Србије у еврима у 2024. износи скоро 10% (са 69,5 млрд евра на 76,4 млрд евра), док ће јавни дуг опште државе да порасте за око 6% (са 36,5 млрд евра на око 38,5 млрд евра). Тако ће учешће јавног дуга у БДП-у да се умањи са 52,3% БДП-а, колико је било на крају 2023, на испод 52% БДП-а на крају 2024. године. То значи да планирано повећање фискалног дефицита у основи не угрожава фискалну и макроекономску стабилност земље. Ипак, требало би скренути пажњу на неке додатне чиниоце који налажу опрез. Прво, висок раст БДП-а у еврима од око 10% какав се дешава у 2024. добрим делом почива на факторима који нису дугорочно одрживи. На њега (поред солидног реалног раста БДП-а од 3,8%) утиче и још увек релативно висока просечна инфлација (4,7%), као и већи дефлатор БДП-а од 5,7% (услед бржег раста домаћих од увозних цена) и благо номинално јачање динара у односу на евро. Требало би такође имати у виду и то да је због високих каматних стопа трошак сервисирања и јавног дуга од око 50% БДП-а у Србији релативно велики. Буџетски расходи за камате у Србији су у 2023. били 1,8% БДП-а, а нпр. у Француској су били 1,7% БДП-а – иако је јавни дуг Србије на крају 2023. био 52,5% БДП-а, а у Француској 110,5% БДП-а. Стога је економски необјективно поредити величину јавног дуга Србије с јавним дугом економски развијенијих земаља.

**Повећање дефицита планирано ребалансом у основи није структурне (трајне) природе, што је повољна околност.** О конкретним узроцима планираног повећања фискалног дефицита биће више речи нешто касније. Овде би, међутим, ваљало поменути то да је до њега углавном дошло услед раста дискреционих, а не структурних расхода државе (структурно би на пример било повећање пензија и плата у јавном сектору, које, кад се деси, постаје трајна законска обавеза државе). То значи да буџет може у будућности релативно лако да се врати у равнотежу. Са завршетком одређених започетих пројеката то би могло аутоматски да се деси, а, уколико буде потребе, и Влада је у могућности да у наредним годинама релативно брзо прилагоди јавне расходе јавним приходима. Ово знатно смањује економски ризик повећања фискалног дефицита који је планиран ребалансом. У добре карактеристике предложеног ребаланса могло би се убројати то што се Влада, за разлику од неколико претходних година, овај пут уздржала од неселективног дељења новца великим групама становника – што је и економски и социјално неоправдана политика.

**Буџет је кредибилно и конзервативно планиран па постоји могућност да фискални дефицит у 2024. на крају буде нешто нижи од новог плана из ребаланса.** Анализа Фискалног савета показује да не постоје изражени ризици да ће јавни приходи подбацити у односу на пројекцију из ребаланса, а јавни расходи пребацити план.

Напротив, јавни приходи пројектовани су умерено конзервативно, па постоји могућност да се реализују изнад буџетског плана. Уз то, врло је могуће да су неки расходи буџетирани прешироко и да се неће у потпуности реализовати. То значи да би фискални дефицит у 2024. лако могао да буде нижи од планираних 2,9% БДП-а. У том случају било би веома важно да се Влада суздржи од усвајања нових *ad hoc* мера које би се реализовале преко текуће буџетске резерве (што је била честа пракса у претходним годинама). Економски је много рационалније и боље да се могућа повољнија фискална кретања искористе за смањивање буџетског дефицита и последичног задуживања земље.

**До највећег повећања расхода дошло је на позицији инвестиција, што готово у потпуности могу да објасне два пројекта (ЕКСПО 2027 с изградњом Националног стадиона и куповина „рафала“).** Ставка републичког буџета која је ребалансом највише увећана јесу капитални расходи – са 467 на 570 млрд динара, тј. за преко 850 млн евра. То имплицитно значи да су јавне инвестиције на нивоу укупне, консолидоване државе (укључујући локал, фондове ОСО, Коридоре) сад повећане на преко 6 млрд евра у 2024. години (око 8% БДП-а), што је рекорд за Србију. Кад се детаљније анализира структура предвиђеног повећања јавних инвестиција види се да иза тога највећим делом стоје два велика блока. То су: 1) ЕКСПО 2027 са пратећом инфраструктуром (Национални стадион и пруга од Земуна до стадиона), чији су трошкови у 2024. ребалансом повећани за око 370 млн евра (с иницијално планираних 340 млн евра на 710 млн евра); и 2) улагања Министарства одбране, која су ребалансом повећана за око 450 млн евра (услед плаћања прве рате борбених авиона „рафал“ и припреме инфраструктуре за увођење обавезног војног рока). Укупна издвајања за друге инвестициони пројекте државе незнатно су порасла у односу на иницијални буџетски план.

**Инвестициону политику државе потребно је вратити у уређени, системски оквир.** Иако Србија „на папиру“ има веома добре и транспарентне процедуре за селекцију и управљање јавним инвестицијама – највећи део садашњих инвестиционих пројеката државе изузет је из ових процедура. Вођење великих јавних пројеката уз делимично или потпуно изузеће из опште законске регулативе у области јавних набавки, експропријације, планирања и изградње и др. има бројне слабости и ризике на које је Фискални савет већ указивао (в. извештај: „Политика јавних инвестиција у Србији: анализа стања и препоруке за могућа унапређења“ из јуна 2024. године). Предложени ребаланс, којим се јавне инвестиције подижу на рекордно висок ниво, уз амбициозне планове у наредним годинама, још више наглашавају потребу за бољим уређењем и унапређењем садашње политике јавних инвестиција у Србији. У првом кораку, унапређење би требало да се односи на већу транспарентност. Порески обвезници морали би да буду далеко боље упознати са трошковима (и користима) великих државних пројеката, начином избора приоритета, да им се детаљно објасне разлози великог пробијања првобитно уговорене цене бројних започетих пројеката (Моравски коридор, пут Рума-Шабац-Лозница, Дунавска магистрала и друго).

**Поред јавних инвестиција, приметно повећање у ребалансу имају субвенције за пољопривреду, расходи за социјалну политику и за здравство.** Након што су у иницијалном буџету за 2024. пољопривредне субвенције биле прво смањене у односу на 2023. за 13 млрд динара (што никад није детаљно разјашњено), сад се у ребалансу њихов износ повећава за око 18 млрд динара (такође без јасног објашњења). Притом, последње повећање субвенција испраћено је смањењем расхода за мере руралног развоја од око 3,5 млрд динара. Пољопривреда је врло важан сектор домаће економије који чини око 7,5% привреде Србије (с прехранбеном индустријом преко 10%), што је једно од највећих учешћа у Европи. Зато су лутања државе у аграрној политици која се више пута мења током године непримерена значају овог сектора. Социјална давања повећана су ребалансом за око 26 млрд динара из више разлога. Пре свега, овим ребалансом исправља

се грешка из иницијалног буџета у ком нису били уважени додатни трошкови редовног усклађивања износа помоћи (за раст цена и зарада) и дугорочни ефекти раније усвојених мера (родитељски додатак за треће и четврто дете) – на шта је и Фискални савет указивао у Оцени буџета за 2024. годину. Поред тога, на раст трошкова социјалне заштите утицала је и пресуда Уставног суда да се обештете кориснице накнаде за породилско одсуство због погрешног тумачења обрачуна накнаде у периоду од априла 2019. до јануара 2024. године (што није могло да се предвиди приликом израде буџета). Предложени ребаланс, међутим, има нови пропуст пошто није предвидео повећање расхода за родитељски додатак од око 5 млрд динара услед измена Закона о финансијској подршци породици с децом (које су ушле у скупштинску процедуру истовремено са Ребалансом). Раст расхода за здравство од 20 млрд динара (преко трансфера за РФЗО) последица је повећаних издвајања за лекове и медицинска средства (проширивање права осигураника на лечење иновативним лековима и др) и планираног повећања броја здравствених радника и хируршких операција, које је у складу с најавама високих државних званичника о интензивирању рада на смањењу великих листа чекања. Уколико нова средства помогну у решавању поменутих проблема система јавног здравства, раст ових трошкова је исправан и оправдан.

**Приходи републичког буџета повећани су (оправдано) за око 133 млрд динара.** Извршење јавних прихода у првих осам месеци 2024. било је приметно изнад буџетског плана. То је препознато у ребалансу, у ком је пројекција јавних прихода подигнута за око 133 млрд динара – највише на ПДВ-у (52 млрд), порезу на добит (35,5 млрд) и непореским приходима (28,5 млрд). Поред тога, у ребалансу буџета имплицитно се може видети да је држава у својим пројекцијама приметно повећала и доприносе за обавезно социјално осигурање. То се не приказује директно у републичком буџету, јер ови приходи припадају фондовима ОСО, али се индиректно одражава на мање трансфере републичког буџета (пре свега ка фонду ПИО). Планирано увећање јавних прихода које предвиђа ребаланс у начелу је у складу с независним проценама Фискалног савета. Због тога ове пројекције Министарства финансија оцењујемо као објективне (а вероватно су и умерено конзервативне).

**Предложени ребаланс у појединим деловима није довољно транспарентан.** Слично као у претходним годинама, ребаланс не доноси потребна објашњења за многе важне промене буџетских прихода и расхода. Из угла јавних прихода добро би било нпр. детаљније објаснити снажно повећање ванредних непореских прихода који су ребалансом подигнути на скоро 51 млрд динара са иницијално планираних 27 млрд динара. У Образложењу ребаланса наводи се само једна реченица која не даје ни квантитативно ни квалитативно објашњење ове промене: „ ... због реализоване уплате прихода који нису били укључени у оригинални буџетски план (добит НБС и дивиденде буџета)“. На страни јавних расхода проблеми недовољне транспарентности далеко су већи. На пример, Канцеларија за јавна улагања своје пројекте морала би у буџету детаљније да прикаже (по узору на Министарство саобраћаја, грађевинарства и инфраструктуре); структура и конкретна намена расхода за нето буџетске позајмице (који су овим ребалансом снажно смањени) већ се традиционално уопште не образлаже; нејасан је однос буџета према ЕПС-у (у ребалансу се појавила позиција набавке финансијске имовине за изградњу термоелектране Костолац БЗ, а отворена је и апропријација за изградњу само-балансираних соларних електрана са батеријским системима за складиштење електричне енергије); добро би било дати објашњење зашто неки предвиђени пројекти касне, попут пројекта сакупљања и пречишћавања отпадних вода Централног канализационог система Града Београда и друго.

**Поново се предвиђа хитан поступак за усвајање ребаланса што је лоша пракса с којом би требало престати.** Предложени ребаланс превиђа велике промене у

буџету, нарочито на страни јавних расхода. Поменуто је већ да њихово (нето) повећање у односу на иницијални буџет износи око 1,7 млрд евра. Међутим, требало би имати у виду и то да су неки расходи у ребалансу и смањени – нпр. због веће наплате доприноса смањена је потреба за трансферима фондовима ОСО, а умањени су и (нетранспарентни) трошкови нето буџетских позајмица, вероватно због ниже набавне цене гаса из иностранства. Због тога су нови и повећани расходи које доноси ребаланс још већи од 1,7 млрд евра, тј. достижу скоро 2,2 млрд евра. Требало би стога да порески обвезници имају могућност да преко својих представника у Скупштини оволике промене пажљиво и детаљно размотре. Ребаланс је, међутим, последњи пут разматран и усвојен по редовној скупштинској процедури још 2019. године. Од тад се усталила лоша пракса да се овај важан документ усваја по хитном поступку, што не омогућава довољно времена за припрему, предлагање конструктивних амандмана и продуктивну скупштинску расправу.