



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2020. ГОДИНУ И РЕВИДИРАНЕ ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2020-2022.

Резиме

Предложени буџет за 2020. је, у задатим оквирима, релативно добро планиран. Највећа економска грешка која се односи на планирану буџетску политику у 2020. направљена је пре израде буџета за 2020. годину – ребалансом буџета за 2019. годину. Тим ребалансом дефинисано је прекомерно повећање плата у општој држави у просеку од 9,6% (знатно брже од раста привредне активности) што је унапред определило велики део расхода у буџету за 2020. годину. Преостала буџетска средства расподељена су углавном на добар начин због чега Фискални савет предложени буџет за 2020. начелно оцењује позитивно. Укупни расходи планирани су приближно у висини прихода, тј. предвиђа се одговарајући, низак, дефицит републичког буџета од 20 млрд динара (0,3% БДП-а). Пројекције прихода и расхода добре су и конзервативне, па нема израженог ризика да се дефицит отргне контроли. Напротив, лако би могло да се деси да дефицит буде мањи од планираног. На крају, буџет предвиђа солидно повећање јавних инвестиција у инфраструктуру, а у оквиру прихода смањење пореског оптерећења зарада – што су добре мере које су, међутим, могле бити снажније да је повећање зарада било мање и фискално одговорно, тј. у складу са економским растом.

Приходи буџета Републике у 2020. планирани су добро и конзервативно, а промене пореске политике исправно су усмерене. У погледу буџетирања јавних прихода, Фискални савет оцењује да су они планирани опрезно и у складу са добром буџетском праксом. Конкретније, приходи од акциза, пореза на добит и непорески приходи лако би могли да се реализују преко буџетског плана, док једини, али ограничен ризик ниже наплате видимо у приходима од ПДВ-а. У 2020. се планирају и билансно важне промене пореске политике које се односе на фискално растерећење зарада. Предвиђено је смањење укупних пореза и доприноса на зараде, са 62% на 61% нето зараде, тако што ће се доприноси за пензијско осигурање на терет послодавца смањити са 12% на 11,5% зараде а месечни износ неопорезивог цензуса повећати са 15.300 на 16.300 динара. Фискални савет подржава економско опредељење Владе да се расположива буџетска средства користе за пореско растерећење зарада (највећа замерка Фискалног савета је заправо то што нису створени предуслови да ово растерећење буде веће).

Расходи буџета планирани су објективно уз делимично побољшање њихове структуре. Расходи републичког буџета добро одсликавају планиране политике и мере у 2020. и нема израженог ризика да дође до пробијања њиховог плана. Заправо постоје изгледи да се неће потрошити сва предвиђена средства за трансфере, камате и експропријацију, а мањи ризици од пробијања буџетског плана односе се на казне и пенале и на јавне инвестиције (економски не би било лоше уколико би до пробијања

плана дошло због појачане изградње инфраструктуре). Највећи пораст расхода у односу на 2019. односи се на зараде запослених, али је тај пораст већ био дефинисан ребалансом буџета за 2019. – тако да се предлогом буџета само формализују већ познати трошкови државе за ове намене. Кад искључимо зараде, буџет за 2020. доноси одређено побољшање структуре јавних расхода. Наиме, следеће највеће повећање у односу на 2019. годину (после плата) имају расходи за јавне инвестиције који би требало да буду већи за око 150 млн евра. У оквиру овог повећања важно је истаћи и то да се инвестиције Републике у здравство, просвету и саобраћајну инфраструктуру (укључујући и експропријацију земљишта) повећавају још више (за око 200 млн евра). Ово додатно повећање омогућено је тиме што се економски непродуктивни расходи за опрему војске и полиције смањују (ови расходи ће и поред планираног умањења бити и у 2020. на релативно високом нивоу – преко два пута изнад просека других земаља ЦИЕ).

Најлошија буџетска политика у 2020. односи се на прекомерно повећање плата и уопште неодговарајуће управљање системом зарада и запослених у општој држави. Као што смо већ истакли, највећа промена у расходима буџета у 2020. у односу на 2019. налази се на позицији исплате зарада за запослене, а та промена опредељена је и пре разматрања самог буџета, што је веома неуобичајена и лоша пракса. Међутим, то што је повећање зарада запослених у општој држави дефинисано један месец пре времена вероватно је најмањи пробелем у вези с управљањем зарадама у јавном сектору. Већи проблем је то што је повећање плата, које у просеку износи чак 9,6%, превисоко и економски неутемељено. Овим се нарушава један од основних принципа одговорне фискалне политике – да се плате у јавном сектору не повећавају брже од привредног раста. Даље, повећање је спроведено паушално по различитим секторима јавне управе, без објективне и проверљиве анализе на којим пословима је потребно веће, а на којим мање увећање зараде. Оваква паушална повећања зарада још више удаљавају Србију од увођења уређеног система јединствених платних разреда за читаву општу државу (што се годинама најављује, па одлаже). Уз све то, у 2020. се продужава и штетна забрана запошљавања у јавном сектору – иако је нацртом Фискалне стратегије, који је писан свега неколико месеци пре буџета, Влада била предвидела да се од 2020. пређе на флексибилнији модел запошљавања у јавном сектору. Забрана запошљавања требало је да се укине још крајем 2015. и њено вишегодишње продужавање довело је до озбиљних мањкова у важним деловима јавне управе, али и до погоршања структуре запослених. Наиме, као одговор на забрану запошљавања буџетски корисници су за скоро 50% повећали број запослених на одређено и на привремено-повременим пословима у 2019. у односу на 2014, јер се на такве врсте уговора забрана запошљавања не односи.

Планирано повећање јавних инвестиција начелно је добро, али је неоправдано изостало повећање инвестиција у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. Буџет за 2020. задржао је приближно непромењене издатке за изградњу саобраћајне инфраструктуре у односу на 2019, али уз нешто промењену структуру (већи расходи за железнице и водни саобраћај, мањи за путеве). Овакав план оцењујемо позитивно јер он значи да није дошло до застоја у изградњи саобраћајне мреже и након завршетка појединих великих пројеката (Коридор 10, деонице на Коридору 11). Најзначајнији добар искорак у 2020. ипак представља пораст инвестиција у школству, а делом и у здравству. Буџетом за 2020. инвестиције у сектор образовања планиране су на нивоу од око 22 млрд динара, што је за готово 60% односно за око 8 млрд динара више него у 2019. години. Појединачно највећи износ, око 12 млрд динара, намењен је наставку реконструкција и изградње основних и средњих школа и финансира се са раздела Канцеларије за јавна улагања. Преосталих 10 млрд динара припада пројектима министарства просвете, попут дигитализације просветног система, набавке наставног материјала и друге опреме, као и увођења бежичног интернета у школама.

Осим просвете, буџетом је предвиђено повећање улагања у здравство за око 40% (са 5 на 7 млрд динара). Најважнији пројекти који стоје иза тога су наставак изградње и реконструкције клиничких центара Србије и набавка опреме здравствених установа. Важан недостатак плана јавних инвестиција у 2020, међутим, је то што се не буџетирају капитални расходи за комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине – иако је то вероватно и највише запостављен сегмент јавне инфраструктуре Србије који озбиљно угрожава здравље становника. Најављени кредит за ове намене не гарантује почетак инвестирања јер је исти кредит био предвиђен и у прошлом буџету (а није ни почео да се реализује). Зато Фискални савет препоручује Влади да сав евентуални вишак средстава који би могао да се појави у 2020. услед опрезног планирања јавних прихода и јавних расхода усмери на ове намене.

Држава би морала да спреми стратешки одговор на вишеструко повећање непродуктивних издатака за казне и пенале у свега неколико година. Издвајања државе за плаћање казни и пенала у 2020. премашиће 22 млрд динара, тј. увећана су два пута у односу на 2017, а преко пет пута у односу на 2010 годину. Иако Фискални савет већ годинама указује на готово неконтролисани раст ове ставке јавних расхода, стратешка и промишљена реакција Владе на овај лош тренд и даље изостаје. Интересантно је приметити и то да се овај проблем ретко помиње и у стручној и широкој јавности иако су буџетска издвајања за плаћање казни и пенала нпр. више него двоструко већа од субвенција за инвеститоре. Највећи део ових расхода потиче од одштета које држава мора да плати због повреда уговора. Подсећамо на само неке од ранијих случајева: 2014. је за неизвршену обавезу по основу концесије за изградњу аутопута Хоргош-Пожега приватним компанијама плаћено 1,6 млрд динара, а 2018. око 4 млрд динара грчком Митилинеосу који је имао спор са РТБ Бором. Сада је познато да се у буџету за 2020. одвајају средства за обештећење Енерго-Зелене (није познато колико), а, судећи према рекордном износу предвиђеном на размену Министарства финансија, извесно је да је држава изгубила још неки велики судски спор или међународну арбитражу. Због свега тога Фискални савет сматра да је неопходно да Влада напоскон направи озбиљну анализу која би прецизно идентификовала главне разлоге због којих држава губи толико пресуда. У складу са резултатима те анализе већ од 2020. морале би да се предузму конкретне мере како би се тренд снажног раста ових непродуктивних буџетских расхода у наредним годинама преокренуо.

Средњорочни план вођења јавних финансија из ревидиране Фискалне стратегије није довољно добар јер у њему нема кредибилног плана важних реформи. Влада је непосредно пре усвајања Предлога буџета за 2020. усвојила и ревидирану Фискалну стратегију за 2020. са пројекцијама за 2021. и 2022. годину. Премда и у овом стратешком документу постоје одређени позитивни помаци, оцена Фискалног савета је да он не садржи све потребне и довољно разрађене елементе. Оваква Стратегија заправо указује на то да се Влада задовољава постигнутом фискалном и макроекономском стабилношћу, а да спровођење важних структурних реформи није приоритет економске политике. Наиме, ревидираном Стратегијом додатно се одлаже увођење јединственог и објективног система платних разреда за запослене у општој држави (што је требало да се деси још пре неколико година), нема конкретних планова за излазак из штетне мере забране запошљавања у јавном сектору (требало да се укине још 2015. године), не даје се структура јавних инвестиција у средњем року са јасним приоритетима за улагања државе и друго. Фискални савет је, у складу са својим законским обавезама, Влади у јуну 2019. доставио мишљење на нацрт Фискалне стратегије у ком смо (између осталог) изнели и све поменуте примедбе. У следећем кораку израде Стратегије обавеза Владе била је да уважи примедбе Фискалног савета – или да их констатује и образложи зашто било која од препорука Фискалног савета није

усвојена (Закон о буџетском систему). Таквог образложења у ревидираној Фискалној стратегији, међутим, нема.

Свеобухватне структурне реформе су потребне јер је привредни раст Србије низак и знатно испод свог потенцијала. Основни економски проблем Србије је недовољан привредни раст и с њим повезан низак животни стандард њених грађана. Тренд раста БДП-а Србије већ неколико година је између 3 и 3,5% док друге земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ) у претходне три године у просеку остварују раст од око 4%. То значи да се ове земље додатно удаљавају од Србије у економском развоју, уместо да их Србија бржим привредним растом постепено пристиже. Важно је истаћи и то да у 2019. нема поузданих назнака одрживог убрзања тренда привредног раста Србије иако се у другој половини године очекује осетно већи раст БДП-а него у првој (у којој је раст БДП-а био свега 2,8%). До привременог убрзања ће доћи, по свему судећи, првенствено под снажним утицајем једнократних чинилаца (изградња Турског тока, већа производња у Колубари), што не би био први пут да привремени чиниоци у кратком периоду опредељују висину привредног раста. Слично се већ десило и у 2018. када је раст БДП-а привремено убрзао на 4,4% због високог раста пољопривреде, или, супротно томе, у 2017. када је суша оборила стопу привредног раста на свега 2%. Због тога би било добро да Влада опрезно и одговорно тумачи економска кретања и да не очекује њихово трајно побољшање без озбиљних и свеобухватних структурних реформи. Једини начин за трајно убрзање привредног раста јесте спровођење реформи јавних предузећа (пре свега ЕПС-а), унапређење пословног амбијента (где су нпр. огромни проблеми у високој корупцији и недовољном нивоу владавине права), побољшање рада јавне управе укључујући највеће јавне системе (здравство, просвета) и друго – чему би Влада требало да се посвети много озбиљније него до сада.