



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2021. ГОДИНУ

Резиме:

Буџет за 2021. је због великих неизвесности које доноси наредна година требало планирати рестриктивније. Предлогом буџета за 2021. предвиђен је дефицит Републике од 178,5 млрд динара (3% БДП-а) и незнатно већи дефицит на нивоу опште државе од око 180,3 млрд динара. Овај план, међутим, почива на оптимистичној претпоставци да ће раст БДП-а у 2021. бити високих 6% која лако може да се не оствари. У случају нижег привредног раста јавни приходи се не би реализовали по плану, па би дефицит могао бити осетно већи од 3% БДП-а (близак 4% БДП-а) а учешће јавног дуга у БДП-у уместо да се закочи наставило би да расте (преко 60% БДП-а). Уколико се у 2021. наставе и неповољне епидемиолошке околности, можда ће бити неопходан и нови (свакако мањи) пакет помоћи привреди који би додатно оптеретио јавне финансије. Због толико много неизвесности оцењујемо да је буџет за 2021. требало опрезније да се планира, с дефицитом до 2% БДП-а како је Фискални савет и препоручивао Влади у новембру 2020. године. То се могло постићи пре свега замрзавањем зарада у јавном сектору (или њиховом минималном индексацијом), као и одлагањем или одустајањем од пројеката који у 2021. нису хитни (веома велики трошкови опремања безбедносног сектора, изградња аеродрома у Требињу, субвенције за електронске фискалне касе, субвенције такси превозницима, повећана издвајања за привлачење инвеститора и друго).

Препоручујемо зато Влади да пројекте из 2021. који нису приоритетни почне да реализује тек када/ако се увери у снажан привредни опоравак. Убедљиво највећи део расхода државе законски је дефинисан и на динамику њихове исплате током године не може се утицати (пензије, плате запослених у општој држави, социјална помоћ и друго). Такође, постоје и расходи који су важни за здравље и квалитет живота становника, као и за привредни опоравак (опремање здравственог система, инвестиције у основну инфраструктуру и друго). Такве пројекте потребно је реализовати што ефикасније. Преостали део планираних расхода којим Влада дискреционо управља требало би да се веома чврсто контролише док год траје неизвесност. Већ на пролеће 2021. много више ће се знати о епидемиолошкој ситуацији, темпу привредног опоравка и приливу пореских прихода у буџет – и предлажемо Влади да сачека неколико месеци пре него што почне да троши буџетирана средства за пројекте који утичу на повећање дефицита, нису значајни за привредни раст и здравље становника и могу се лако одложити. Уколико се након неколико месеци покаже да је здравствена криза дуготрајнија него што је то било очекивано

оправдано је одлагање неких од ових пројеката за (боље) наредне године како би се спречило превелико повећање дефицита и јавног дуга у 2021. години.

Највећи структурни (трајни) проблем унутар буџета за 2021. који ће се тешко отклонити су превелика издвајања за субвенције и плате у јавном сектору. Поред поменутих пројеката, основу релативно високог дефицита у 2021. чине четири велике расходне компоненте буџета које се не могу одлагати, а које су током здравствене кризе повећане знатно изнад свог равнотежног нивоа. То су: 1) издаци за здравствену заштиту; 2) пензије; 3) зараде у јавном сектору и 4) субвенције и нето буџетске позајмице (у даљем тексту субвенције). Прва два чиниоца дефицита (повећани издаци за здравство и пензије) иако су знатно изнад одрживог нивоа начелно су у реду и не би требало да представљају трајан извор нестабилности јавних финансија. Међутим, преостала два главна чиниоца дефицита из 2021. године (високе субвенције и плате у јавном сектору) много су опасније и представљају озбиљан структурни проблем јавних финансија. Да би се он отклонио потребно је да плате у јавном сектору дужи низ година расту спорије од привредног раста (и од плата у приватном сектору), а да се најважнија јавна и државна предузећа напокон темељно реструктурирају. Искуство из претходних година показује да ће то бити велики изазов. У наставку је дат детаљнији преглед поменутих компоненти дефицита у 2021. години.

1. *Повећана издвајања за здравство:* држава и у 2021. намерава да настави с изузетно великим издацима за подршку здравству (опремање и изградња здравствених установа, набавка лекова, материјала и друго). То се у буџету Републике види на трансферима за РФЗО који су у 2021. ванредно увећани за преко 0,8% БДП-а у односу на њихов уобичајен преткризни ниво. Фискални савет оцењује да су повећана издвајања за здравство оправдана. Оно што смо, међутим, приметили још током 2020. јесте то да су ванредни издаци за здравство у Србији чак два пута већи него у упоредивим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Највероватнији разлог због ког Србија током кризе мора да издваја више средстава лежи у томе што је земља здравствену кризу дочекала са много лошијом опремљеношћу здравственог система у односу на друге земље ЦИЕ. Подаци Еуростата показују да је Србија пре кризе знатно заостајала за ЦИЕ и по броју основних медицинских апарата и броју постеља за стационарно лечење посебних болести на 100.000 становника. Влада, дакле, јесте у отежаним условима кризе успела да набави изузетно велике количине потребне здравствене опреме, уложи у постојеће објекте и изградњу нових, а планира да настави са тим и у 2021, што је одлично. Међутим, с друге стране поставља се питање зашто се чекала криза да би се појачала ова улагања – тим пре што Фискални савет годинама упозорава управо на овај проблем. Ванредно велико инвестирање у здравство такође не може да представља дугорочан извор фискалних неравнотежа (дефицита). Наиме, кад се заврши изградња сва четири планирана клиничка центра (средства обезбеђена још 2008. године) и заврше друге започете велике инвестиције у опрему и инфраструктуру – улагања у здравство ће се аутоматски умањити.

2. *Пензије:* други важан извор дефицита у 2021. су повећана издвајања за пензије која ће бити око 0,4% БДП-а изнад свог равнотежног нивоа. Ова неравнотежа отворила се бржим растом пензија од привредног раста у 2020. и 2021. години. У 2020. номинално повећање пензија било је 5,4% а у 2021. предвиђено је њихово ново повећање од 5,9% – па ће се пензије у ове две године реално повећати за око 8%. У истом периоду кумулативни раст БДП-а ће по оптимистичним прогнозама Владе износити око 5% (пад

од 1% у 2020. и раст од 6% у 2021. години), а врло је вероватно да ће због здравствене кризе која још траје раст БДП-а бити приметно нижи од тога. Фискални савет, међутим, условно подржава планирани раст пензија у 2021. иако он није оправдан тренутним економским кретањима. Раст пензија у 2020. и 2021. резултат је примене објективног правила (швајцарске“ формуле). Ова формула у кризним временима даје већи раст пензија од раста БДП-а (што је сад случај), али у добрим временима резултира нешто споријим повећањем пензија – и тада би пензије требало аутоматски да се врате на свој одрживи ниво од око 10% БДП-а. Због тога Фискални савет подржава планирано повећање пензија у 2021, али само под условом да Влада настави доследно да се придржава „швајцарске“ формуле и након завршетка кризе. Важна тековина пензијског система која је у 2008. била напуштена, а онда с великом муком поново успостављена тек средином 2019. јесте да се пензије у Србији (као и у свим фискално уређеним земљама) повећавају искључиво у складу са објективним параметрима. Другачија пракса, да се пензије уместо тога повећавају по основу дискреционих одлука Владе лоша је чак и када се на први поглед чини да иде у прилог пензионерима. Последице вођења таквих политика пензионери су најбоље могли да осете током фискалне консолидације у 2015. и такве грешке не би требало понављати.

3. *Плате у општој држави:* слично као у случају пензија и раст плата у јавном сектору у 2020. и 2021. знатно је већи од привредног раста због чега ће државна издвајања за плате у 2021. бити неодрживо висока, процењујемо за око 0,6% БДП-а изнад њиховог равнотежног нивоа. Постоје међутим две кључне разлике због којих је проблем превеликих издвајања за плате у јавном сектору далеко опаснији од издвајања за пензије. *Прво*, раст плата знатно више је одступио од привредног раста него раст пензија. Кумулативно повећање плата у општој држави у 2020. и 2021. износи преко 11% реално (номинални раст од 10% у 2020. и од 4,6% у 2021. години). То значи да је раст плата буџетских корисника у ове две године преко два пута бржи од раста привредне активности (одакле се тај раст финансира). Највећи проблем настао је услед превеликог повећања плата у 2020. од 10%. Као добру илустрацију тога може послужити податак да би плате у јавном сектору у 2020. и 2021. кумулативно порасле брже од привредног раста чак и да је Влада послушала препоруку Фискалног савета из новембра 2020. да оне буду у 2021. замрзнуте. *Други* велики проблем с платама у јавном сектору је то што оне (за разлику од пензија) нису системски уређене и њихов раст није повезан са објективним економским параметрима (увођење свеобухватног система платних разреда поново је одложено за 2022. иако је првобитно било најављено још за 2015. годину). То значи да, за разлику од пензија, не постоји правило које ће плате у јавном сектору аутоматски враћати на одржив ниво кроз неколико година. А ако плате у јавном сектору релативно снажно расту чак и у времену кризе тешко је очекивати да ће се таква пракса лако напустити током привредног опоравка. Економска потреба да се успори раст плата у јавном сектору постоји не само због фискалне стабилности већ и зато што су плате у општој држави сад већ око 20% веће него у приватном сектору, а радна места су сигурнија. Тако велика привилегованост јавног у односу на приватни сектор дугорочно је економски штетна.

4. *Субвенције:* укупни расходи за субвенције (укључујући и нето буџетске позајмице) који се планирају у 2021. такође су неуобичајено велики – око 0,8% БДП-а изнад њиховог дугорочно одрживог нивоа. Додатни проблем са субвенцијама је то што у предложеном буџету није објашњена конкретна намена великог дела тих средстава.

По свему судећи државна помоћ Ер Србији један је од важних разлога за ванредно повећање субвенција у 2021. години. Детаљнија анализа показује да је здравствена криза била само окидач за исплату те помоћи, а да је главни део онога што се сада покрива из буџета заправо настао услед вишегодишњег неуспешног пословања овог предузећа (в. поглавље 6). И кад се заврши исплата планиране помоћи за Ер Србију тешко је очекивати да ће се трајно смањити укупни државни издаци за субвенције. Наиме скоро сваке године појављују се нека јавна и државна предузећа којима је потребна помоћ из буџета због нагомиланих дугова и обавеза услед неуспешног пословања. Тај трошак у времену кризе обично буде нешто израженији, али се појављује и у добрим временима. Тако је у 2021. је трошак направило предузеће Ер Србија, у 2020. то су били Ер Србија и ЕПС, пре тога Србијагас, Петрохемија и др, а субвенције за консолидацију пословања ПЕУ Ресавице већ су постале традиционална ставка буџета која се понавља сваке године, а проблем се не решава. Лоше пословање јавних и државних предузећа један је од највећих структурних проблема јавних финансија Србије о ком Фискални савет годинама уназад пише и даје конкретне препоруке Влади – али нема кредибилних наговештаја да ће се напослетку кренути у његово решавање (Фискални савет је прву детаљну и свеобухватну студију о предузећима у државном власништву израдио још у 2014, а затим смо наставили да припремамо додатне анализе овог великог проблема. Последња је објављена детаљна студија о ЕПС-у у 2019. године).

Предложени буџет има и добре елементе, а најбољи од њих је даље повећање издвајање за јавне инвестиције које су у 2021. планиране на веома високом нивоу. Буџетом за 2021. предвиђени су рекордни капитални расходи Републике од 274 млрд динара, а на нивоу консолидоване државе (укључујући и локалне самоуправе, ЈП Путеви Србије, фондове обавезног социјалног осигурања), планирају се укупне инвестиције од око 330 млрд динара (око 5,5% БДП-а). Према један део ових инвестиција јесте последица већ поменутог веома снажног али у основи привременог повећања улагања у здравство – важно је истаћи и то да улагања државе у путну и железничку инфраструктуру нису била умањена ни током кризне 2020, а остаће веома висока и у 2021. години. То значи да је у овој кризи избегнута једна од већих грешака економске политике Србије након завршетка светске економске кризе из 2008, кад су јавне инвестиције смањене, уместо да се повећају. Повећање расхода за јавне инвестиције нарочито је важно у кризном периоду јер је то најбоља мера фискалне политике за подстицај привредног опоравка, а за већим улагањима у инфраструктуру у Србији постоји и велика потреба будући да је стање основне инфраструктуре веома лоше.

Предложеним буџетом наставља се изражена нетранспарентност приказивања јавних расхода која је започета у 2020. години. Лоша пракса недовољно транспарентног приказивања јавних расхода која је била веома изражена у два ребаланса буџета из 2020. наставља се и с Предлогом закона о буџету за 2021. годину. У предложеном буџету идентификовали смо око 800 млн евра трошкова за које не постоји ниједан конкретан акт на основу ког би могло макар посредно да се процени шта конкретно стоји иза њих. По нетранспарентности нарочито се истиче Канцеларија за управљање јавним улагањима која у 2021. располаже буџетом од чак 21,2 млрд динара. Та средства приказана су у оквиру два програма генеричких назива: „Координација послова обнове и изградње објеката јавне намене“ и „Реализација и управљање пројектима ревитализације истраживања и развоја у јавном сектору у Републици Србији“ - без било каквих додатних објашњења. Иако би требало да је реч о начелно оправданим улагањима (реконструкције основних и средњих

школа, домова здравља и поједених болница, домова за старе, установе социјалне заштите и друго), неопходно је да се прикаже комплетна листа пројеката чије се спровођење планира током године, а затим и јасни критеријуми по којим су изабрани управо ти приоритети. На тај начин могло би да се види да ли се буџетска средства улажу тамо где су објективно најпотребнија или се усмеравају на основу дискреционих и ад-хок одлука. Такође, уколико би се у буџету видео детаљан план инвестиција које се реализују преко Канцеларије, на крају године би се могло проверити у којој мери је тај план остварен, тј. да ли је изграђено све што је било планирано. Уз Канцеларију за управљање јавним улагањима потпуно нетранспарентни су и расходи за оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима, субвенције за авио саобраћај, дотације за јавна путарска предузећа и улагања Министарства одбране.

Поново су запостављена улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. Буџетом за 2021. не планира се значајно повећање капиталних расхода за ове намене – иако је то вероватно и највише запостављен сегмент јавне инфраструктуре који озбиљно угрожава здравље становника. Надлежна министарства (Министарство за заштиту животне средине и Министарство грађевинарства) укупно планирају свега око 25 милиона евра инвестиција које се односе на унапређење комуналне инфраструктуре и заштиту животне средине. Анализе Фискалног савета, међутим, показују да би Србија требало за ове намене да уложи бар четири пута више средстава од тога. Није искључено да ће Канцеларија за управљање јавним улагањима током 2021. у оквиру својих (недефинисаних) расхода почети да спроводи и инвестиције у заштиту животне средине. За то постоји обезбеђено финансирање, тј. одобрени кредит Банке за развој Савета Европе од 500 млн евра за Пројекат унапређења инфраструктуре за заштиту животне средине – који се поново појавио у Члану 3 предложеног Закона о буџету за 2021. годину. Међутим, тај одобрени кредит појављивао се и у буџетима за претходне године, па ниједан евро одобреног кредита није до сада повучен нити је неки пројекат по овом основу почео да се реализује. Због тога је мало вероватно да ће у 2021. доћи до потребног снажног помака у односу Владе према заштити од еколошког загађења. Оваква ситуација са дугогодишњим недовољним улагањима у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру донекле подсећа на дугогодишња недовољна улагања у здравство која су снажно повећана тек са избијањем здравствене кризе у 2020. години. Имајући то искуство у виду, не би било добро понављати исту грешку и чекати неку еколошку кризу да би буџетска средства напokon почела да се улажу и у смањење еколошког загађења земље.

Јавне финансије Србије тренутно су далеко од кризе што ипак не значи да се њима може управљати мање одговорно. У кризним временима попут овог у јавности се понекад могу чути претерано забрињавајуће оцене стања у буџету државе (а такође се могу чути и оцене државних званичника да је буџет беспрекоран што такође није тачно). Зато је важна улога Фискалног савета да независно потврди да јавне финансије у 2021. неће бити фундаментално угрожене. Србија и поред светске здравствене кризе тренутно није близу опасности избијања фискалне кризе и држава ће сигурно моћи и у наредном периоду уредно да извршава све своје финансијске обавезе. Ово је непосредан резултат успешно спроведене фискалне консолидација из 2015-2017. и болних мера које су тада оправдано спроведене. Све то, међутим, никако не значи да је сада оправдано да се држава (тј. сви становници Србије) задужи за 600 милиона евра (с каматом) да би се у сред кризе поделило по 100 евра свим пунолетним грађанима. Није оправдано ни то да се у сред кризе земља задужује за додатних 150 млн евра да би се у 2021. омогућило повећање плата запосленима у јавном

сектору које нема покриће у економским кретањима. Неоправдано је и да порески обвезници из године у годину финансирају неуспешно пословање неког од предузећа у државном власништву у ком запослени по правилу имају далеко веће плате него у приватном сектору. Једнако важна питања за дискусију су и колико је оправдано да Србија годинама улаже три пута више од упоредивих земаља у опремање војске и полиције, даје велика буџетска средства у изградњу аеродрома у Требињу, а да је у исто време једна од еколошки најзагађенијих европских земаља. Важно је приметити и то да је предложени буџет већ трећи фискални документ заредом (након два ребаланса из 2020. године) са израженом нетранспарентношћу. Управо ови примери су илустрација тренутног опсега проблема с којим се суочавају јавне финансије Србије – а Фискални савет ће на време упозорити јавност уколико финансије земље буду заиста елементарно угрожене, што сада још увек није случај.