



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

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

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 авио саобраћај 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. Тад 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 прехрамбене

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

догодине 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.