



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

Резиме:

Предложеним ребалансом планира се заокрет у фискалној политици – кроз веома снажно повећање буџетског дефицита уз последичан раст јавног дуга. Након рекордно великог дефицита државе у кризној 2020. години од 8,1% БДП-а (око 3,7 млрд евра), буџетом за 2021. било је планирано да се јавне финансије Србије уведу у нешто мирније воде. Због тога је првобитни буџет за 2021. предвиђао да се фискални дефицит смањи на 3% БДП-а што би онда (по прогнозама Владе) довело до стабилизација јавног дуга у односу на БДП. Међутим, свега неколико месеци након почетка текуће године – од такве фискалне политике потпуно се одустало. Предложеним ребалансом предвиђено је да дефицит Републике уместо 2,9% БДП-а (око 1,5 млрд евра) износи 6,9% БДП-а (око 3,5 млрд евра). Повећање фискалног дефицита преко два пута, односно за 2 млрд евра у односу на првобитни план финансираће се новим задуживањем земље, што ће онда одложити и стабилизацију јавног дуга у односу на БДП. Наиме, с овако планираним дефицитом јавни дуг ће и током 2021. наставити да расте у односу на БДП – с 58,2% БДП-а на ниво од 61 до 62% БДП-а на крају године – што је претерано велико задужење за земљу попут Србије.

Дефицит је повећан због новог пакета антикризних мера, додатних трошкова здравства, али и снажног повећања расхода појединих буџетских корисника. Повећање расхода предвиђено ребалансом буџета заправо износи око 2,2 млрд евра, али је дефицит повећан мање од тога, тј. за око 2 млрд евра јер су у исто време и јавни приходи повећани око 200 млн евра (пре свега због боље наплате доприноса).¹ Нешто преко половине планираног повећања дефицита, тј. око 1,2 млрд евра, односи се на буџетске трошкове спровођења новог (трећег) пакета антикризних мера. Додатних 200 млн евра чине повећани трошкови здравства (набавка вакцина, изградња и опремање нових болница и фабрике вакцина, додатни трошкови за запослене). Око 330 млн евра повећања буџетских расхода односи се на већу изградњу инфраструктуре (железница, заштита животне средине), а око 370 млн евра је повећање расхода Министарства одбране (пре свега набавка наоружања, али и повећање плата запослених).

¹ Боља наплата доприноса не књижи се директно у ребалансу јер повећава приход фондова обавезног социјалног осигурања а не републичког буџета. Повећање наплате доприноса у ребалансу за то се посредно види кроз смањење трансфера из Републике ка тим фондовима за одговарајући износ.

Приближно половину повећања фискалног дефицита од 4% БДП-а (са 3 на 7% БДП-а) могли бисмо оценити економски утемељеном или неспорном. Нови расходи из ребаланса који стоје иза повећања дефицита могу се квалитативно поделити на три целине. *Прва*, економски оправдана, у коју спадају повећања издвајања из буџета за изградњу инфраструктуре и за здравство. *Друга*, само делимично економски оправдана, коју чини нови пакет углавном неселективних антикризних мера. *Трећу* целину оцењујемо као упитну, нарочито у време здравствене кризе, и она се пре свега односи на велико повећање издвајања за наоружавање војске. Кад се све наведено узме у обзир, збирна оцена Фискалног савета је да је приближно половина повећања фискалног дефицита коју доноси ребаланс економски утемељена (или неспорна), а да се друга половина могла рационалније планирати, односно избећи.

- 1) Најбоља страна предложеног ребаланса је снажно повећање улагања државе у инфраструктуру. Ово је добра фискална политика, нарочито у кризним временима јер ефикасно подстиче привредни раст, а за тим постоји и потреба јер је стање основне инфраструктуре у Србији веома лоше. У оквиру овог повећања посебно је добро то што се преко трећине нових улагања односи на заштиту животне средине (изградња канализације, пречишћивача отпадне воде, депонија). Предложени ребаланс могао би напослетку бити прекретница у решавању проблема прекомерног загађења на који Фискални савет годинама указује. Повећан трошак здравствене заштите такође је неспоран приоритет током трајања епидемије и самим тим и оправдан трошак.
- 2) Начелно јесте добро то што Влада доноси нови антикризни пакет мера подршке привреди и становништву јер епидемија и даље траје и један број предузећа и грађана Србије још увек је финансијски угрожен. Међутим, предвиђени антикризни пакет није дизајниран на економски добар и рационалан начин. Главна мана овог пакета је то што се убедљиво највећи део средстава привреди и становништву даје потпуно неселективно, тј. и онима којима та средства нису потребна.
- 3) Ребалансом се из непознатог разлога готово дуплирају и инвестиције у одбрамбени сектор, махом у набавку наоружања. Ова улагања и пре ребаланса била су у Србији вишеструко већа у односу на упоредиве земље ЦИЕ а сад су додатно снажно повећана. Зато би Влада требало да образложи зашто се држава у сред здравствене кризе и свега неколико месеци од усвајања буџета толико додатно задужује за ове намене.

Планирани фискални дефицит Србије од 7% БДП-а већи је од просека упоредивих земаља. На то да предложени ребаланс предвиђа знатно већи раст дефицита него што је било неопходно посредно указују и компаративни подаци. Наиме, и друге земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ) суочавају се с продужењем трајања епидемије и повећавају своје фискалне дефиците. Међутим, повећање дефицита у ЦИЕ углавном је у распону од 1 до 2% БДП-а док у Србији оно износи 4% БДП-а. При том, Србија је пре ребаланса била земља која је планирала мањи дефицит од просека ЦИЕ (како би и требало да буде будући да је мање економски погођена кризом) – а сад је постала земља која има већи фискални дефицит од просека ЦИЕ.

Ребаланс ће имати приметан ефекат на убрзање раста БДП-а који би у 2021. могао да премаши 5% – међутим, исти ефекат могао се остварити и уз много мањи дефицит. Прогнозирање привредног раста у 2021. и даље је веома неизвесно, јер се не зна

ни колико ће још трајати епидемија ни којом брзином ће се оправљати економије ЕУ и региона с којима је привреда Србије тесно повезана. Прелиминарни статистички подаци за прва два месеца 2021. показују да привреда Србије наставља постепено да се опоравља (иако ће због поређења с релативно високом базом међугодишњи раст БДП-а у првом кварталу 2021. највероватније бити око 0%). Такви трендови наговештавају да би раст БДП-а Србије у 2021. могао износити око 4%. што би тренутно била најбоља процена раста БДП-а у 2021. који би се десио без усвајања ребаланса. Међутим, пошто су ребалансом предвиђене и мере које ће имати значајан утицај на убрзање привредне активности – пре свега повећана улагања у инфраструктуру, уз део трећег пакета антикризних мера (који је усмерен тамо где треба) – раст БДП-а Србије у 2021. највероватније ће бити већи од тих 4%. Процењујемо да ће ребаланс позитивно утицати на убрзање БДП-а за око 1,5 п.п. у односу на садашњи тренд, па би укупан раст БДП-а у 2021. могао под тим претпоставкама да износи око 5,5%. Важно је истаћи и то да би ребаланс имао приближно исти утицај на убрзање БДП-а Србије и да је Влада била штедљивија приликом његове израде и одабрала селективнији приступ у спровођењу антикризних мера. Процењујемо да су се исти ефекти на убрзање привредне активности могли постићи и да је ребаланс предвиђао упола мање повећање дефицита (што би резултирало дефицитом од 5% БДП-а уместо 7% БДП-а).

Највећи део планираног увећања дефицита (око 1,2 од 2,2 млрд евра) потиче од трошкова новог антикризног пакета који уопште није био планиран буџетом. Иако је крајем 2020. већ било јасно да ће се здравствена криза наставити и да ће један део привреде и становништва бити и у 2021. економски погођен – првобитни буџет за 2021. није уопште предвидео било каква средства за нове антикризне мере. Могло би се разумети и оправдати то да Влада крајем 2020. није могла да тачно предвиди колики ће бити обим мера у 2021, али не и то што се нису одвојила никаква средства за ванредне интервенције. Сад су управо те интервенције главни разлог што се свега неколико месеци након усвајања буџета предлаже његов ребаланс. Овим ребалансом планирано је да се за нови, трећи антикризни пакет мера укупно издвоји приближно 1,2 млрд евра из буџета од чега је за привреду опредељено нешто мање од 700 млн евра а за становништво око 500 млн евра. Највећи део *помоћи привреди* отпада на неселективну исплату половине минималне зараде приватном сектору у трајању од три месеца, што ће буџет коштати око 600 млн евра. Преостали износ *помоћи привреди* од око 70 млн евра је селективан и усмерен је на угрожене секторе као што су хотелијерство, угоститељство, аутобуски превоз и самосталне уметнике. Највећи део *помоћи грађанима* односи се на исплату 60 евра свим пунолетним грађанима (два пута по 30 евра, у мају и новембру) и додатних 50 евра свим пензионерима, што ће укупно коштати буџет око 450 млн евра. Уз то, планирана су и средства за исплату додатних 60 евра само незапосленима и 100 евра за све српске грађане на Косову и Метохији (укључујући децу), односно 200 евра уколико су незапослени. Уз ове мере које су непосредан буџетски трошак, Влада је у антикризни пакет мера у 2021. укључила и издавање гаранција за задуживање приватног сектора у износу од 1 млрд евра што не захтева издвајања средстава из буџета у 2021. години.

Нерационално је да се порески обвезници задужују да би се исплаћивала средства и оним предузећима која нису погођена кризом. Један (мањи) део пакета *помоћи привреди* од око 70 млн евра односи се на секторску подршку посебно угроженим делатностима (хотелијерство, угоститељство, аутобуски превоз и друго) и на овај део пакета *помоћи* Фискални савет у начелу нема примедба. Веома је проблематичан, међутим, други део пакета од око 600 млн евра који омогућава исплату половине минималца три месеца по

запосленом – а за коју могу да аплицирају готово сва приватна предузећа. Исплата минималца (или дела минималца) по запосленом један је од најчешћих видова помоћи којом европске земље подржавају своје привреде и по томе Србија није изузетак. Међутим, већина земаља, чак и у првим пакетима помоћи, примењивала је селективност приликом одабира предузећа која за њу могу да конкуришу. То значи да су средства могла да добију само она предузећа која су објективно била погођена кризом а не и апотеке, фирме за доставу намирница, кол центри и друге делатности и предузећа која у кризи чак и боље послују него раније. Ако је у 2020. и било примера других земаља у којима је исплата минималаца била неселективна, већ у 2021. нисмо идентификовали ниједну упоредиву европску земљу која је наставила са неселективном исплатом као Србија. При том, не постоје ни оперативна ограничења која би спречила процес селекције предузећа у Србији будући да су направљени финансијски извештаји предузећа за 2020. из којих се може лако видети која од њих су погођена кризом а која нису. Да је Србија попут других земаља ЦИЕ направила објективне критеријуме за селекцију предузећа која могу да добију помоћ, могло је да се уштеди тј. смањи задуживање земље у 2021. за око 300 млн евра.

Исплата идентичне и неселективне помоћи грађанима неспорно је веома лоша мера фискалне политике. Још једна изузетно скупа и нерационална мера која је специфична за Србију је неселективна исплата (идентичне) помоћи свим пунолетним грађанима од 60 евра (уз додатак од 50 евра за све пензионере). Први проблем с овом мером је то што за њу нема расположивих средстава у буџету. То значи да сви порески обвезници прво морају да се задуже (уз камату) да би им се предвиђена средства уопште исплатила. При том, оваква мера није економски ефикасна. За исплату неселективне помоћи становништву у 2021. потрошиће се 0,9% БДП-а (око 450 млн евра), а њен могући ефекат на привредни раст Србије у најбољем случају је свега 0,1 до 0,2 п.п. Потрошена средства ни изблиза се не враћају у буџет кроз већу наплату пореза. Процењујемо да ће се тек око 10% потрошених средстава на овај начин вратити у буџет. Конкретније, од око 450 млн евра у буџет ће се вратити тек око 45 млн евра кроз повећање ПДВ-а и акциза. На крају, ово није добра мера ни из угла социјалне политике. Једнократним исплатама не могу се трајније решити проблеми неједнакости и сиромаштва који су по својој природи структурни (трајни) – а при том помоћ није добро ни дизајнирана јер не постоји оправдана мера социјалне политике у којој се иста средства дају и сиромашним и богатијим грађанима.

Повећање издвајања за изградњу инфраструктуре првенствено је усмерено у железницу и у заштиту животне средине што оцењујемо као веома добро. Од око 330 млн евра повећања издвајања у изградњу инфраструктуре (без нових објеката у здравству) скоро 150 млн евра планира се за железничку инфраструктуру, а у оквиру тога највећи део за брзу пругу Београд-Нови Сад. Иако је новчано нешто мање, као највећи позитиван искорак ребаланса ипак издвајамо релативно снажно повећање инвестиција у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине од око 130 млн евра. Србија је еколошки једна од најзагађенијих европских земаља што угрожава здравље њеног становништва и Фискални савет још од 2018. упорно препоручује Влади да почне са снажним инвестирањем у ову област. Највише средстава, око 100 млн евра, опредељено је за изградњу канализације и регионалних депонија у општинама и градовима, а преостала средства углавном ће се трошити на изградњу неколико постројења за третман отпадних вода. На крају, у ребалансу буџета први пут се појављују и опредељена средства за изградњу метроа у Београду у износу од нешто преко 25 млн евра.

Сад се јасно види и то да је прекомерно повећање зарада у јавном сектору била грешка буџета за 2021. годину. Висок фискални дефицит и раст јавног дуга који се планирају у 2021. нису само последица предложеног ребаланса већ и неких грешака које имају свој корен одраније. Једна од таквих грешака је прекомерно повећање зарада у јавном сектору у првобитном буџету. Плате у јавном сектору непосредно пре кризе биле су већ снажно (и економски неоправдано) повећане за око 10%, па их је у 2021. требало замрзнути или дозволити њихову тек минималну индексацију (као што су радиле друге земље ЦИЕ). Међутим, уместо тога, буџетом за 2021. плате у јавном сектору повећане су у просеку за око 4,5% што је већ тада представљало превелико повећање. Ребалансом су сад плате додатно повећане на скоро 7% услед повећања зарада у Министарству одбране, као и раста расхода за зараде у здравству (које се исплаћује преко трансфера ка РФЗО и вероватно је привремено и оправдано). Фискални савет је још средином прошле године упозоравао Владу да буде нарочито опрезна у повећању зарада јер здравствена криза може захтевати непланиране мере и расходе и последично ново задуживање државе. Другим речима, уколико се на буџет који иницијално предвиђа превелики раст зарада у јавном сектору додају и могуће ванредне мере и трошкови током 2021. лако бисмо могли завршити с веома великим фискалним дефицитом и повећањем јавног дуга – што се, поједностављено речено, сад управо и десило. Додатни проблем с прекомерним повећањем зарада у јавном сектору је то што је трајне природе. Кад се здравствена криза заврши добар део јавних расхода ће се аутоматски смањити (антикризне мере, ванредна издвајања за здравство и друго), али буџет се неће аутоматски вратити у равнотежу коју је имао пре кризе јер су плате у јавном сектору у 2020. и 2021. повећане знатно више него што је било економски оправдано.

Постоји могућност (и потреба) да се током године направе значајне уштеде и фискални дефицит уместо 7% БДП-а сведе на испод 6% БДП-а. У претходним годинама није био редак случај да крајем године дефицит буде нешто мањи од очекивања. Разлог за то обично буде нешто боља наплата јавних прихода од плана или слабија реализација неких планираних пројеката за ту годину. У 2021. постоји велика вероватноћа да ће се нешто слично поново десити. Наиме, већ се виде потенцијалне уштеде од око 200 млн евра јер се за антикризну помоћ привреди (исплата минималца) пријавило знатно мање предузећа од очекивања. Уз то, могуће је да се неће реализовати све планиране инвестиције у железничку инфраструктуру (које су повећане чак три пута у односу на 2020. годину), а могуће је (и потребно) да се одложе неки пројекти који не делују приоритетно нарочито у условима здравствене кризе (на пример изградње аеродрома у Требињу). Важно је, међутим, приметити да се Влада према уштедама које су оствариване у претходним годинама различито опходила. У неким годинама то је водило остварењу мањег дефицита државе од планираног, али су се у неким случајевима та средства трошила током године кроз буџетску резерву (за локал, помоћ цркви, спортским клубовима и друго) или у децембру на ванредне исплате пензионерима, запосленима у јавном сектору или за субвенције јавним и државним предузећима која имају проблеме у пословању. Будући да је ребалансом буџета за 2021. планиран веома висок дефицит државе од 7% БДП-а Фискални савет препоручује Влади да све потенцијалне уштеде које се могу остварити током године усмери искључиво на умањење фискалног дефицита (по могућности на испод 6% БДП-а), што би уједно водило и мањем задуживању земље (јавни дуг би тако могао да се заустави на граници од око 60% БДП-а).