



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2022. ГОДИНУ

7. новембар 2022. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ У РЕБАЛАНСУ ЗА 2022. ГОДИНУ	8
3. ОЦЕНА ДЕФИЦИТА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ	11
4. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ	17
5. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ	24
5.1. ОПШТА ОЦЕНА	24
5.2. ДЕТАЉНИЈА ОЦЕНА.....	27
6. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2022. ПО КОРИСНИЦИМА.....	34
ДОДАТАК: <i>ЛОШЕ ПОСЛОВАЊЕ ЕПС-А КАО НАЈВЕЋИ ФИСКАЛНИ РИЗИК У 2022. ГОДИНИ</i>	38

1. РЕЗИМЕ

Предложени ребаланс предвиђа повећање буџетског дефицита са 3 на скоро 4% БДП-а, а главни разлог за то су огромни губици државног енергетског сектора. У односу на првобитни буџет за 2022, предложени ребаланс доноси неуобичајено велике промене и на страни јавних прихода и на страни јавних расхода. Приходи буџета повећани су за чак 193 млрд динара (1,6 млрд евра), а расходи су повећани још више – за 272 млрд динара (2,3 млрд евра). Због тога је уместо планираног минуса у републичком буџету од 200,2 млрд динара (1,7 млрд евра) дефицит повећан на 279,1 млрд динара (2,4 млрд евра). Три су главна разлога због којих се предложени ребаланс толико разликује од иницијалног буџета. *Први* је снажно убрзање инфлације које највећим делом стоји иза повећања јавних прихода. Буџет је израђен с претпоставком да ће просечна инфлација у 2022. бити 3,7%, а уместо тога износиће скоро 12%. *Други* је уношење у буџет великог броја расходних политика које нису биле првобитно планиране. За већину ових издатака то је заправо сад само формалност пошто су већ спроведене или се спроводе (исплата два пута по 100 евра за младе, повећање помоћи за прво, друго и треће дете, туристички ваучери и друго). *Трећи* и појединачно највећа промена у ребалансу је финансирање огромних губитака јавних предузећа из енергетског сектора (Србијагас и ЕПС). У буџет је директно укључено око 1,3 млрд евра средстава за ове намене, а стварни трошкови државе још су већи јер се реализују и издавањем гаранција на њихово задуживање. Србијагас се на пролеће задужио за 200 млн евра уз гаранцију државе, а ребалансом је отворена могућност да се до краја године омогући још 650 млн евра сличних гаранција. Досадашња пракса била је да овакве кредите на крају враћа држава тако да се и то може с правом додати на буџетски трошак јавних предузећа из енергетског сектора.

Лоша карактеристика предложеног ребаланса је његова нетранспарентност, нарочито у делу који се односи на издатке за јавна енергетска предузећа. Недовољна транспарентност буџета проблем је који се понавља из године у годину. На пример, Канцеларија за управљање јавним улагањима (сада Министарство) од свог оснивања никад није нашла за сходно да у буџету представи пројекте на које троши новац пореских обвезника. Предложеним ребалансом транспарентност буџета додатно и снажно је погоршана јер огроман трошак јавних предузећа из енергетског сектора није детаљније приказан. Једини расход који се може јасно препознати у буџету је 10 млрд динара за набавку рударске механизације за ЕПС. Преосталих око 140 млрд динара (1,2 млрд евра) директног буџетског трошка само су прокњижене на позицији Издатака за набавку финансијске имовине, без објашњења. То значи да није показано ком предузећу иде колико средства, како су њихови губици тачно настали, за које намене ће се буџетска средства искористити и друго. Готово је невероватно да се позиција Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика) повећа у односу на првобитни буџет преко 11 пута (са 13 на 153 млрд динара); да се набавка финансијске имовине на рачуну финансирања буџета повећа 35 пута (са 3,8 на 132 млрд динара); да се изменом Члана 41 омогући да држава изда 102 млрд динара гаранција за задуживање (претходно било 24 млрд) – а да ништа од тога не буде јасно образложено пореским обвезницима. Притом, у Образложењу буџета нашло се места да се помене активност мултинационалних компанија у Ирској.

Начелно добра страна ребаланса је то што се задржавају велика издвајања за јавне инвестиције која ће на нивоу читаве државе износити око 7,5% БДП-а. У

ребалансу заправо није лако препознати праву вредност јавних инвестиција, између осталог и зато што се део тих средстава књижи кроз трансфере (нпр. трансфер ка РФЗО за изградњу клиничких центара). Ипак, детаљнија анализа показује да се ребалансом задржава веома висок износ капиталних улагања државе, какав је приближно био планиран и првобитним буџетом. На нивоу читаве државе (у шта је укључена и процена за локалну самоуправу) очекујемо да издвајања за јавне инвестиције износе високих 7,5% БДП-а (око 4,5 млрд евра). Од тога око 0,5% БДП-а је повећање робних резерви (што књиговодствено улази у инвестиције), а око 1% БДП-а иде на опремање војске и полиције. Оно што представља „праве“ јавне инвестиције, које су по дефиницији економски најквалитетнији вид јавне потрошње, дакле, износи око 6% БДП-а. То је врло добар резултат, нарочито у условима успоравања привредне активности. Ипак и овде важе препоруке Фискалног савета које смо износили у претходним извештајима – да је потребно детаљније приказати на које пројекте се тачно троше ова средства, како су они одабрани (и уопште како се бирају приоритети државе за инвестициона улагања), показати анализу трошкова и користи одабраних пројеката и друго.

Ребалансом су повећани приходи републике за скоро 200 млрд динара (1,6 млрд евра). На основу досадашње, релативно високе наплате јавних прихода, Министарство финансија ребалансом је повећало приходе буџета за скоро 13%. То је неуобичајено велика промена. Главни чинилац који стоји иза овог повећања је снажно убрзање инфлације – јер кад производи и услуге поскупе, већи је и порез који држава убира од њих. Иницијални буџет израђен је под претпоставком да ће просечна инфлација у 2022. да износи 3,7%, а она ће бити скоро 12%. Убрзање инфлације директно је утицало на повећање ПДВ-а који ће бити наплаћен за око 800 млн евра више него што је иницијално било планирано. Слично се може рећи и за неочекивано висок раст прихода од царина који ће премашити план за скоро 150 млн евра – већим делом због раста цена увозних производа, а мањим због повећања физичког обима увоза. Међутим, убрзање инфлације није једини разлог за повећање јавних прихода. Приходна ставка која је знатно надмашила очекивања је порез на добит, и то у износу од око 450 млн евра. Порез на добит у 2022. наплаћује се на остварени профит предузећа из 2021. године. Висока добит привреде у 2021, а била је таква и у 2020, није у потпуности усклађена с кретањем привредне активности. Зато је могуће да је она повезана с великим и неселективним субвенцијама из буџета по основу антикризних мера (исплата минималаца и друго). Држава је помоћ (неоправдано) додељивала и предузећима која нису имала проблеме у пословању, што је вероватно омогућило једном делу привреде да ванредно повећа профит. До повећања прихода буџета за око 200 млн евра дошло је и услед раста непореских прихода. НБС је (непланирано) уплатила добит од око 50 млн евра, а остатак је последица раста наплате накнада за коришћење минералних сировина, као и других такси и дажбина који је вероватно делом повезан с убрзањем инфлације.

На расходима је дошло до уношења у буџет нових расходних мера економске политике у укупном износу од око 65 млрд динара (550 млн евра). Честа и лоша пракса вођења економске политике у Србији је да се бројне мере доносе и спроводе „у ходу“, мимо регуларне буџетске процедуре. Својеврстан куриозитет десио се крајем претходне године кад су свега дан након усвајања буџета за 2022. највиши државни званичници најавили да ће се у 2022. спроводити нове мере популационе политике (повећање давања за прво дете, увођење једнократне помоћи за друго и треће дете и слично) – иако то није било ни поменуто у тек усвојеном буџету. Ова права, за која ће се у 2022. одредити преко 120 млн евра, исплаћују се од почетка године и сад су напokon ребалансом и званично укључена у

буџет. Уз то, у ребаланс су унете три неселективне исплате за све младе од 16 до 29 година (два пута по 100 евра плус 5.000 динара крајем године) – које коштају око 250 млн евра. Фискални савет је у више наврата оваква давања оценио као економски и социјално погрешна. Зато позивамо поново Владу да напokon одустане од ових и сличних расипних и нетаргетираних политика. Такође, повећана су издвајања за туристичке ваучере (око 30 млн евра), а било је и других сличних мера (које су се могле предвидети иницијалним буџетом). Једина нова мера из овог корпуса, а за коју би се могло наћи оправдање у ванредним околностима, односи се на повећана издвајања за пољопривреду у износу од 130 млн евра (за набавку горива, ђубрива и друго). У нове политике свакако спада и повећање пензија за 9% од новембра (које се исплаћују преко ПИО фонда). Ово повећање, међутим, неће утицати на повећање планираних државних издвајања за пензије у 2022. јер је током године дошло до пада броја пензионера за око 1,5%. Међутим, то ће у 2023. години (уз редовну индексацију од јануара) повећати расходе за пензије.

Ребалансом су повећани издаци за робне резерве за око 300 млн евра. Расходи за робне резерве повећани су ребалансом са око 40 млн евра на преко 330 млн евра. Ово је још једна од великих промена у буџету која заслужује много боље образложење предлагача Закона. Јасно је то да су цене робе која се купује за резерве током 2022. снажно порасле. Такође, јасно је и то да су глобалне неизвесности наметнуле потребу да држава повећа своје робне резерве, нарочито оних производа код којих постоји увозна зависност (нпр. деривати нафте). Ипак, повећање издатака за робне резерве за чак шест до седам пута у односу на њихов уобичајен годишњи ниво који износи око 50 млн евра годишње (као и у односу на првобитни буџетски план), намеће питања о могућим проблемима у функционисању постојећег система робних резерви.

Огромни расходи за покривање губитака јавних предузећа из енергетског сектора најважнија су буџетска промена коју доноси ребаланс. Да нема великих издатака за Србијас и ЕПС, буџет Србије би у 2022. имао дефицит који би био мањи од 2% БДП-а. Такав резултат би се – уз све замерке на поједине економске политике и на већ уобичајен мањак транспарентности – могао у начелу оценити повољно. Међутим, огромни губици Србијас и ЕПС-а довели су до тога да се дефицит државе ребалансом повећа на скоро 4% БДП-а (а на то би требало додати и трошкове услед издавања државних гаранција). Дакле, ове године буџетски трошак услед губитака јавних предузећа из енергетског сектора (укључујући гаранције) износи око 1,5 млрд евра. Притом, могао би бити још већи ако се до краја године одобри још нека државна гаранција. Кад се на тај износ додају и трошкови које је држава за исте намене имала крајем 2021, види се да су Србијас и ЕПС већ коштали буџет око 2 млрд евра – а извесно је да ће се ови расходи наставити и у 2023. години. Разлоге за оволике губитке само једним делом треба тражити у светској енергетској кризи. У случају Србијас одговорност је подељена између неконтролисаних спољних околности, домаћих политика Владе и дугогодишњег лошег управљања предузећем. Кад је ЕПС у питању, његови тренутни проблеми готово у потпуности су последица катастрофалног управљања предузећем у претходним годинама.

Тренутно главни проблем Србијас је ниска продајна цена гаса на домаћем тржишту, али и мањак складишних капацитета. Србијас готово у потпуности зависи од увоза сировине коју после продаје. Иако је за набавку гаса из Русије по дугогодишњем уговору постигнута релативно повољна формула (променљива цена, тренутно око 400 евра за кубни метар), Србијас и при овој цени генерише губитак јер му је продајна цена гаса прениска. Додатни проблем је то што дугорочним уговором са Русијом није покривена сва

потрошња гаса у земљи, тако да разлика мора да се надомести на тржишту по вишеструко већим ценама – што додатно гура Србијагас у још веће губитке. За ниску продајну цену гаса на домаћем тржишту (и последичне губитке) највећу одговорност сноси Влада, а не предузеће. Влада се Уредбом о привременој мери ограничења цене гаса дефакто определила да уместо потрошача који троше гас, разлику у набавној и продајној цени Србијагаса плаћају сви порески обвезници. Овај велики трошак сад се појављује у ребалансу (мада ништа од тога није јасно објашњено ни квантификовано). Осим цене гаса на домаћем тржишту, коју би свакако требало знатно повећати, проблем Србијагаса је и то што није изградио складишне капацитете који би гарантовали енергетску стабилност земље (иако се то најављује још од 2011. године). Због тога се тренутно за потребе складиштења гаса изнајмљују и капацитети у Мађарској. На крају, ваљало би рећи и то да је један значајан део губитака и буџетских трошкова за Србијагас крајем прошле и почетком ове године настао и зато што се и постојећим складиштем гаса у Банатском Двору лоше управљало – па је претходну грејну сезону ово складиште дочекало недовољно попуњено.

Главни проблем ЕПС-а је мањак производње до ког је дошло због лошег управљања и недовољних улагања у претходним годинама. ЕПС је у претходној деценији од извозника струје лошим управљањем претворен у нето увозника. То сад генерише огромне губитке, пошто је цена електричне енергије на међународном тржишту на историјским максимуму. Само у првих девет месеци 2022. ЕПС је направио губитак од око 80 млрд динара (680 млн евра). Овај губитак предузеће није у стању да самостално финансира због чега су знатно порасле доцње у плаћању добављача. Јасно је да ЕПС без финансијске инјекције из буџета (или гаранције на задуживање) више не може да послује. За Владу, међутим, поред решавања ургентних проблема остаје и питање како је могуће да у Колубари није отворен нови рудник угља иако је још пре пет година било потпуно јасно да је то неопходно. Такође, мора се видети и то зашто су губици на мрежи (и крађе струје) огромни, зашто је ЕПС највећи загађивач у Србији, зашто је дистрибутивна мрежа у катастрофалном стању, зашто су трошкови радне снаге велики, зашто је просечан број понуђача на тендерима ЕПС-а пао у претходним годинама на свега 1,7 и друго. Сви ови вишегодишњи проблеми не могу се објаснити ниском продајном ценом електричне енергије, иако је њено повећање било неспорно оправдано (и закаснело).

Кад се изузму трошкови за енергетска јавна предузећа (који су и даље у доброј мери непознаница) преостали део буџета планиран је кредибилно. Пројекције јавних прихода и јавних расхода (без енергетике) у ребалансу пројектовани су објективно. Анализа Фискалног савета показује да на појединим ставкама буџета постоји тенденција нешто ширег планирања, што је у складу с добром буџетском праксом. Због тога је могуће да се уместо планираног фискалног дефицита од 3,9% БДП-а, на крају оствари буџетски дефицит који би био нешто нижи, могуће око 3,5% БДП-а. Ова процена, међутим, дата је без правог познавања структуре и намене расхода за губитке јавних предузећа из енергетског сектора – јер то уопште није приказано у ребалансу. Због тога Фискални савет задржава одређену оgradu у вези процене фискалних кретања до краја године.

Услед макроекономских промена (убрзање инфлације уз стабилан курс динара) учешће јавног дуга у БДП-у ће се у 2022. умањити – али ово су пролазни ефекти. Још једна специфичност 2022. је у томе што су погоршања макроекономских кретања (убрзање инфлације уз успоравање раста БДП-а) у укупном збиру заправо позитивно деловала на фискална кретања. Висока инфлација снажно је повећала јавне приходе, а није имала велики утицај на јавне расходе. То је онда током 2022. деловало у смеру умањења фискалног

дефицита. Међутим, ово су пролазни ефекти. Убрзање инфлације уградиће се ускоро у раст пензија (што предвиђа и тренутно важећа „швајцарска“ формула), а свакако ће утицати и на снажније повећање зарада у јавном сектору, уз раст других буџетских расхода изнад уобичајеног. С друге стране, већа инфлација за последицу има смањење куповне моћи становништва, тако да се њен позитиван утицај на јавне приходе постепено исцрпљује. То се већ јасно види у успоравању наплате ПДВ-а крајем 2022. године. Слични закључци важе и за учешће јавног дуга у БДП-у. Номинални БДП-а је услед убрзања инфлације (уз стабилан курс динара у односу на евро) остварио врло висок раст у 2022. години – износиће преко 60 млрд евра, у односу на првобитно прогнозираних 56,5 млрд евра. Ово, међутим, није позитиван економски резултат, јер се с тим новим БДП-ом од 60,3 млрд евра сад може купити мање робе и услуга у односу на првобитну прогнозу (од 56,5 млрд евра, али уз инфлацију од свега 3,7%). Из фискалног угла, међутим, веома висок раст номиналног БДП-а имао је позитивне импликације. Он је довео до тога да учешће јавног дуга у БДП-у током 2022. благо опада, иако ће се задужење земље снажно повећати, за око 3 млрд евра. Али и ови трендови су привремени. Због високе инфлације најважније светске централне банке поштравају своју монетарну политику, што се одражава на општи раст каматних стопа на задуживање. Посматрано и из угла инвеститора који позајмљују новац Србији, ни они неће прихватити то да им висока инфлација стално обезвређује улагања. Због свега тога већ је дошло до снажног повећања каматних стопа на задуживање Србије које ће се извесно продужити и у наредном периоду. Дакле, трајна фискална унапређења не могу почивати на ванредним макроекономским променама, попут наглог убрзања инфлације. Једини одржив начин за то је вођење одговорне фискалне политике.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ У РЕБАЛАНСУ ЗА 2022. ГОДИНУ

Нови макроекономски оквир Министарства финансија који је коришћен за израду ребаланса коректно је израђен. Ближи се крај године и макроекономска кретања у 2022. углавном су јасна. Уважавајући доступне индикаторе који показују да ће раст БДП-а бити нешто спорији, а инфлација већа од очекивања, Министарство финансија модификовало је своје претходно важеће прогнозе (из јуна текуће године) у том смеру. По најновијим пројекцијама које су коришћене за израду ребаланса, привредни раст у Србији у 2022. износиће 3% (у јуну је очекивано 3,5%), а просечна инфлација биће 11,6% (у јуну очекивано 9,2%). Фискални савет оцењује ове пројекције као кредибилне. Можда се могло ићи и на још нижу прогнозу раста БДП-а у 2022. години (од нпр. 2,7%) и на незнатно већу просечну инфлацију (од нпр. 11,8%), али то би биле мале разлике које немају готово никакве фискалне импликације.

У односу на макроекономске прогнозе с којима је прављен иницијални буџет крајем 2021. догодиле су се велике и важне промене. Вратићемо се још један корак уназад – у јесен 2021. кад је направљен иницијални буџет за 2022. годину (који се овим ребалансом мења). У том тренутку није се знало да ће крајем фебруара доћи до рата у Украјини, да ће светске цене енергената и хране током 2022. додатно и снажно да се повећају и да ће европске економије успорити свој раст. Због тога је буџет за 2022. израђен на потпуно другачијим макроекономским претпоставкама од оних које се током године остварују. Конкретније, пројекције јавних прихода и расхода у изворном буџету за 2022. рађене су под претпоставком да ће раст БДП-а Србије износити 4,5%, а да ће просечна инфлација бити свега 3,7%. Јасно је да су разлике у реалном расту БДП-а од 1,5 п.п. а нарочито инфлације од чак 8 п.п. у односу на тадашња очекивања имале снажан утицај на фискална кретања током 2022. године. Управо разлике у макроекономским кретањима један су од главних разлога због ког се предложени ребаланс (нарочито у делу јавних прихода) знатно разликује у односу на првобитни буџет. У Табели 1 приказане су најважније ревизије макроекономских прогноза за 2022. које је Министарство финансија спровело у претходних годину дана.

Табела 1: Србија: званичне прогнозе БДП-а и инфлације у 2022. години

	Процена за буџет (нов. 2021. године)	Ревизија прогноза (јун 2022. године)	Тренутна процена за ребаланс	Разлика процена (ребаланс vs. буџет)
Реални раст БДП-а (%)	4,5	3,5	3,0	-1,5
Просечна инфлација (%)	3,7	9,2	11,6	7,9
Номинални БДП (млрд. РСД)	6.638,7	6.904,4	7.082,5	443,8

Извор: Мфин

И поред нешто мање производње, номинални БДП Србије у 2022. биће скоро четири млрд евра већи него што се првобитно очекивало. Индикатор на који додатно скрећемо пажњу у Табели 1 је номинални БДП. Првобитно је било прогнозирано да ће он у 2022. да износи 6.639 млрд динара (56,5 млрд евра), а сад се очекује да буде 7.082 млрд динара (60,3 млрд евра). Ово велико повећање, међутим, последица је искључиво ванредног убрзања инфлације (уз непромењен курс динара), а не бржег раста производње. Заправо, у

Србији ће се у 2022. произвести чак и нешто мање робе и услуга него што је иницијално планирано – а номинално повећање БДП-а последица је тога што је сад цена те произведене робе и услуга знатно већа (убрзање инфлације). Промена номиналног БДП-а у односу на првобитна очекивања може се поједностављено разложити на два дела: 1) на промену реалног раста БДП-а и 2) на промену инфлације (Табела 1). (1) Уместо иницијално очекиваног реалног раста производње (БДП-а) од 4,5%, оствариће се раст од око 3% – што непосредно утиче на *умањење* номиналног БДП-а за 1,5% у односу на план. (2) Уместо очекиване просечне инфлације од 3,7% оствариће се инфлација од 11,6% – што онда утиче на *увећање* номиналног БДП-а за 7,9%. Ова два чиниоца у збиру су утицала да се номинални БДП повећа у односу на иницијалну прогнозу за око 6,5%, тј. за 444 млрд динара (3,8 млрд евра). Међутим, то није позитиван економски резултат, јер се с тим новим БДП-ом од 60,3 млрд евра сад може купити мање робе и услуга у односу на првобитни план.

Раст БДП-а Србије у прва три квартала износио је око 3% али с јасном тенденцијом успоравања. По прелиминарним подацима РЗС-а раст БДП-а Србије у првој половини године износио је 4,1%, а недавно је објављена и прва, тзв. флеш процена за трећи квартал која износи 1,1%. То значи (уколико не дође до већих ревизија објављених података) да је раст БДП-а Србије у прва три квартала 2022. износио 3%. Оно што је, међутим, важно уочити је да постоји јасан тренд постепеног успоравања привредног раста у Србији током године. У првом тромесечју раст БДП-а био је 4,3%, у другом 3,9%, а сад је најновија процена РЗС-а да је у трећем износио 1,1%.

Врло је вероватно да ће на крају раст БДП-а Србије у 2022. бити нешто нижи од 3%. Пошто је привредни раст у прва три квартала износио 3%, стопа раста БДП-а морала би и у четвртном кварталу да буде око 3% како би се остварила прогноза Министарства финансија (да ће БДП на нивоу читаве године да порасте 3%). Узимајући у обзир јасну тенденцију успоравања раста БДП-а током 2022. оцењујемо да је то тешко могуће. Нижи привредни раст у четвртном кварталу од 3% утицаће на то да и укупан раст БДП-а у 2022. буде испод тренутних прогноза, тј. могао би да буде 2,7% или нешто нижи.¹

Прогноза Мфин да ће просечан раст цена у 2022. бити 11,6% почива на претпоставци да ће доћи до одређеног кочења инфлације до краја године. Инфлација је током 2022. убрзавала свој раст из месеца у месец. У јануару је међугодишњи раст цена износио 8,3%, у мају је премашио 10%, а последњи податак за септембар показује инфлацију од 14%. Уколико се инфлација у преостала три месеца до краја године задржи на садашњем нивоу од 14% годишње, просечан раст цена у 2022. износио би 11,7%. То је незнатно изнад тренутне прогнозе Министарства финансија (која износи 11,6%). Прогноза министарства финансија, дакле, имплицитно указује да ће до краја године доћи до благог успоравања инфлације у односу на њен тренутно ниво. Овакав исход је могућ, али је можда вероватније да просечна инфлација у 2022. ипак буде нешто већа од садашњих прогноза Министарства. Међутим, (као и у случају прогнозе БДП-а) последња три месеца не могу да направе велику разлику у годишњим прогнозама, чак и уколико приметно одступе од тренутних очекивања. Илустративно, уместо 11,6% просечна инфлације у 2022. можда би могла да буде нешто ближа 12%, што није велика разлика.

¹ Требало би поменути и то да Мфин приликом израде буџета није имало информацију да је прелиминарна процена раста БДП-а у трећем кварталу свега 1,1%, јер је овај податак објављен накнадно. Да су располагали тим информацијом вероватно би и њихове прогнозе раста БДП-а биле нешто ниже од тренутних.

Снажно убрзање инфлације има јаке краткорочне импликације на фискална кретања – у смеру смањивању буџетског дефицита. Кад производи и услуге поскупе, већи је и порез који држава убира од њих. Због тога убрзање инфлације, какво се десило 2022, има непосредан и јак утицај на повећање јавних прихода. Управо то је један од најважнијих разлога за снажно повећање пореских прихода у предложеном ребалансу о односу на првобитни буџет. Из угла јавних расхода овај образац не важи у истој мери. Највећи део јавних расхода у текућој години унапред је дефинисан буџетом и на њих убрзање инфлације нема непосредан краткорочни утицај (издаци за пензије, плате у општој држави, камате и друго). Утицај инфлације на јавне расходе током буџетске године зато је релативно мали и ограничен – нпр. држава ће имати нешто веће трошкове набавке горива у оквиру расхода за робу и услуге и слично.²

Други важан фискални ефекат макроекономских промена до којих је дошло је смањење учешћа јавног дуга у БДП-у. Као што смо већ показали, снажно убрзање инфлације допринело је великом повећању номиналног БДП-а Србије у 2022. години. Ово повећање такође је важно и из фискалног угла пошто се јавни дуг мери управо у односу на номинални БДП. Због тога у 2022. имамо врло неуобичајену ситуацију да јавни дуг веома снажно расте у номиналном износу – за око 3 млрд евра – а његово учешће у БДП-у остаје константно или чак благо опада.

У дужем временском хоризонту убрзање инфлације не може да буде извор трајних (структурних) фискалних побољшања. Погоршања макроекономских кретања током 2022. године (успоравање раста БДП-а уз снажно убрзање инфлације) заправо су у укупном збиру имала краткорочни позитиван ефекат на фискална кретања (умањење фискалног дефицита, смањење учешћа јавног дуга у БДП-у). Међутим, овако постигнута фискална побољшања су једнократна и брзо ће се исцрпити. Убрзање инфлације уградиће се ускоро у раст пензија (што предвиђа и тренутно важећа „швајцарска“ формула), а свакако ће утицати и на нешто веће повећање зарада у јавном сектору, уз раст других буџетских расхода изнад уобичајеног. С друге стране, већа инфлација за последицу има и смањење куповне моћи становништва, тако да ће њен позитиван утицај на јавне приходе постепено слабити.³ И кад је јавни дуг у питању не може се рачунати на дугорочније позитивне утицаје убрзања раста цена. Најважније светске централне банке су, као реакцију на убрзавање инфлације, поопштриле своју монетарну политику, што се одражава на општи раст каматних стопа на задуживање. Посматрано и из угла инвеститора који позајмљују новац Србији неће прихватити то да висока инфлација стално обезвређује њихова улагања. Због свега тога већ је дошло до снажног повећања каматних стопа на задуживање Србије које ће се извесно продужити и у наредном периоду.⁴ Дакле, трајна фискална унапређења не могу почивати на ванредним макроекономским променама, попут наглог убрзања инфлације. Једини одржив начин за то је вођење одговорне фискалне политике.

² Конкретније анализе утицаја убрзања инфлације (као и промена других макроекономских индикатора) на буџет приказане су у другим деловима Извештаја који се директно баве јавним приходима и расходима.

³ Већ је евидентно успоравање наплате ПДВ-а у другој половини 2022, о чему пишемо у делу текста о јавним приходима.

⁴ Више детаља о расту каматних стопа на задуживање Србије у делу текста о јавном дугу.

3. ОЦЕНА ДЕФИЦИТА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ

Ребалансом буџета Републике Влада **предлаже повећање планираног дефицита у 2022. за близу 80 млрд динара – са 3% БДП-а на готово 4% БДП-а.** Законом о буџету за 2022. који је усвојен у децембру прошле године био је планиран дефицит републичког буџета на нивоу од око 200 млрд динара или 3% БДП-а. Међутим, недуго након усвајања овог документа десио се низ крупних промена у фискалној политици које су довеле до неуобичајено великих одступања на приходној и расходној страни буџета у односу на тај план. Само неколико дана касније Влада је изашла с предлогом нових мера у области популационе политике и најавила исплате неселективне помоћи за младе (два пута по 100 евра) и тако проширила тек усвојен оквир буџетске потрошње. Такође, буџет за 2022. није предвиђао никакву подршку домаћем енергетском сектору упркос томе што се у време његовог доношења криза на европском тржишту енергената увелико била разбуктала. На преливање огромних губитака Србијагаса и ЕПС-а на државни буџет није се чекало дуго – први пут већ крајем децембра 2021. а затим и током читаве 2022. На све то надовезао се глобални шок услед избијања рата у Украјини, који је из темеља продрмао макроекономска кретања у домаћем и међународном окружењу. Иако се то одражавало и на приходе и на расходе буџета, из фискалног угла најважнији тренд било је снажно убрзање инфлације које је највише допринело изненађујуће доброј наплати јавних прихода у овој години. Поред свођења рачуна и сагледавања свих промена које су се већ десиле, ребаланс је донео и неколико нових политика и промена које повећавају, али и умањују планирани дефицит. Према проценама Владе, сви ови чиниоци у збиру требало би да повећају дефицит у 2022. за готово 1% БДП-а у односу на првобитни план, тј. са око 200 млрд динара (3% БДП-а) на 279 млрд динара (непуних 4% БДП-а). Фискални савет је независно анализирао буџетске ефекте промењених политика и макроекономског окружења током 2022. и у овом поглављу оцењујемо нови планирани дефицит и како се он пресликава на јавни дуг Србије.

Дефицит у ребалансу буџета може се суштински поделити на два готово једнака дела: ужи буџетски дефицит и подршка за енергетски сектор. Фискална кретања током 2022. обележиле су две фундаментално различите тенденције које заслужују засебне оцене. С једне стране налази се извршење регуларних прихода и расхода буџета, које је од почетка 2022. изгледало поприлично повољно. Ову оцену потврђују месечни извештаји Министарства финансија, по којима је буџет Републике током читаве године био приближно уравнотежен, а према последњем податку за октобар у благом суфициту. Уколико у ребалансу буџета посматрамо само ове основне фискалне токове, Влада је планирала да ће се тај ужи буџетски дефицит у последња два месеца 2022. ипак повећати до нивоа од око 140 млрд динара (2% БДП-а). Међутим, упоредо с тим основним фискалним токовима постојао је паралелни буџетски тренд који све до сад није био укључен у обрачун званичног дефицита, нити је био планиран изворним буџетом. Реч је најпре о огромним трошковима за покривање губитака Србијагаса и ЕПС-а, а затим и о дотацијама Србијагасу за куповину гаса како би се благовремено допунила складишта и спремније дочекала грејна сезона 2022/2023. Новчана средства која су ова јавна предузећа добијала од државе током 2022. иницијално су највећим делом била третирана као буџетске позајмице и књижене су „испод црте“. На тај начин су се испод наизглед уравнотеженог буџета сви трошкови државе у вези са енергетском кризом из месеца у месец gomилали на рачуну финансирања.

Фискални савет је у извештају из јула 2022.⁵ аргументовано показао да су све дотадашње позајмице дефакто биле субвенције и тада препоручио Влади да их што пре укључи у дефицит. Ребалансом буџета сада је то и учињено, а према проценама Владе таква врста подршке енергетским предузећима у 2022. износиће око 140 млрд динара (2% БДП-а).

Ужи буџетски дефицит од скоро 2% БДП-а заправо представља побољшање фискалних кретања у односу на првобитни буџет за 2022. Имајући у виду то да изворним буџетом нису ни била предвиђена средства за подршку енергетском сектору, оправдано је тадашњи планирани дефицит од 3% БДП-а поредити са тзв. ужим буџетским дефицитом из ребаланса из ког су такође искључени ти трошкови, а који се планира на нивоу од скоро 2% БДП-а. Побољшање основног фискалног резултата за готово 1% БДП-а (600 млн евра) очекује се упркос поприлично снажном повећању расхода буџета због тога што су јавни приходи заправо порасли још више. Наиме, ребалансом је предвиђен релативно велики пораст основних расхода Републике од 1,7% БДП-а (око 1 млрд евра) као нето ефекат три промене. Повећање расхода за непуних 700 млн евра дугује се новим политикама које су усвојене након првобитног буџета, али су биле познате пре ребаланса којим су трошкови тих политика сада и формално укључени у буџетски оквир (нпр. мере популационе политике, помоћ за младе, попуњавање робних резерви током године и др). И сам ребаланс је донео неколико нових мера и трошкова у износу које се такође процењују на око 700 млн евра, али и уштеде на појединим буџетским ставкама реда величине 350 млн евра.⁶ Међутим, истовремено је снажно порасла и наплата јавних прихода, због чега је ребалансом планирано њихово повећање у односу на изворни буџет за чак 2,7% БДП-а (1,6 млрд евра), што више него покрива трошкове свих нових политика. Изворе побољшања наплате прихода буџета детаљније смо анализирали у Поглављу 4, али општа оцена је да се то великим делом дугује променама у макроекономском окружењу. То се нарочито односи на снажно убрзање инфлације у 2022, која ће уместо иницијално планираних 3,7% вероватно износити близу 12%, што се директно прелило на несвакидашње велико пребацивање плана у наплати прихода од ПДВ-а (и царина јер је увозна инфлација такође изненадила). Кад се подвуче црта, да није било огромне буџетске подршке коју су добијали Србијагас и ЕПС током 2022, овогодишњи дефицит несумњиво би био приметно мањи него што се планирало у децембру прошле године.

Влада је ребалансом „признала“ енергетски део дефицита од 1,2 млрд евра (око 2% БДП-а), што је уједно и највећа промена у односу на изворни буџет. Ребаланс буџета донео је важан искорак у сагледавању стварне фискалне позиције земље, зато што је ванредна подршка домаћем енергетском сектору у 2022. оправдано укључена у редовне расходе буџета и самим тим у дефицит. Према нашим проценама, ребалансом је за ову намену опредељено око 150 млрд динара (1,3 млрд евра), а тај износ се састоји из два дела. Мањи део (око 10 млрд динара) је од почетка био препознат као буџетски трошак и односи се на субвенцију која је дата ЕПС-у за набавку рударске механизације. Преостали износ од око 140 млрд динара подразумева све дотације за енергетска јавна предузећа које је Министарство финансија у претходном периоду третирало као позајмице и књижило „испод црте“ и које стога нису биле укључене у дефицит. Укупна буџетска подршка домаћој енергетици заправо је и нешто већа, будући да је држава у марту 2022. дала гаранцију на

⁵ Фискални савет: Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења, јул 2022. године

⁶ Детаљну анализу расхода у предложеном ребалансу буџета Републике припремили смо у Поглављу 5 овог извештаја.

задуживање Србијагаса у износу од 200 млн евра. То у први мах није повећало расходе и дефицит, али ће отплата тих кредита сасвим извесно пасти на терет пореских обвезника (прва рата већ крајем ове године, што се види кроз планирано повећање расхода за активирани гаранције). Међутим, Влада је пропустила прилику да у ребалансу буџета или пратећој документацији пружи било какво објашњење како су та средства конкретно потрошена и коме су исплаћена – иако је реч о појединачно убедљиво највећој промени у односу на првобитни буџет за 2022. На тај начин Влада и овим документом наставља да управља енергетском кризом на фискално потпуно нетранспарентан начин.

Ужи буџетски дефицит је кредибилно планиран, а не би било изненађење да буде и нешто мањи од 2% БДП-а. Пројекције основних фискалних токова ко краја 2022. на којима почива предложени ребаланс буџета Републике оцењујемо као кредибилне и оствариве. Иако је Влада предвидела веома велики раст јавних прихода, та прогноза има чврсто упориште у актуелним макроекономским кретањима и блиска је очекивањима Фискалног савета. На расходној страни, такође, не видимо изражен ризик да би могло да дође билансно значајног пробијања буџетског плана. Штавише, детаљнијом анализом појединачних расходних ставки дошли смо до закључка да је буџетски оквир у неким случајевима постављен нешто шире него што бисмо очекивали, нарочито за набавку робе и услуга. Сумирајући низ појединачно мањих потенцијалних уштеда, оцењујемо да би расходи републичког буџета могли да буду мањи од плана из ребаланса у износу до 300 млн евра (0,5% БДП-а). Дакле, резултат који потиче из основних фискалних токова могао би да буде нешто бољи од предложеног плана Владе, уз дефицит који ће на крају највероватније бити у распону 1,5-2% БДП-а. Истичемо и то да се у претходном периоду већ усталила пракса да се ребалансом буџета пред крај године постави нешто шири план трошења који се онда не изврши у потпуности. Сматрамо да не би било изненађење ако се слична ситуација понови и ове године.

С друге стране, постоје јасни ризици да енергетски део дефицита буде већи од плана из ребаланса буџета. Премда ребаланс буџета не нуди никакву информацију о буџетској подршци за јавна енергетска предузећа у 2022. осим укупног износа (око 140 млрд динара), Фискални савет је независном анализом дошао до неколико прелиминарних закључака. *Прво*, предвиђени износ на позицији Издаци за набавку финансијске имовине приближно одговара средствима које је држава дала Србијагасу и ЕПС-у до тренутка израде овог документа. Имплицитно то значи да Влада ребалансом није предвидела додатну подршку из буџета за ова јавна предузећа до краја 2022. *Друго*, наше анализе показују да је највећи тих средстава отишао Србијагасу (угрубо око 80%) као и да је тај износ највероватније био довољан да се обезбеди стабилно снабдевање гасом у земљи током већег дела предстојеће зиме.⁷ Последично, процењујемо да Србијагасу по свему судећи неће бити потребне нове директне дотације из буџета у овој години. *Треће*, постоје наговештаји да је остатак буџетске подршке био усмерен према ЕПС-у, али Фискални савет нема независну потврду о којем износу је реч и за које намене. Међутим, чак и да је ЕПС већ добио помоћ државе реда величине 200-300 млн евра његово пословање је у сваком случају на ивици амбиса. Губитак је у првих девет месеци нарастао на чак 80 млрд динара, а уколико се слични трендови наставе врло лако би могао да премаши 100 млрд динара. Да је ситуација веома тешка потврђује чињеница да ЕПС покушава да очува своју ликвидност одлагањем

⁷ Ова процена се нужно мора узети са одређеном резервом, јер почива на врло штурим јавно доступним информацијама о купљеним количинама овог енергента током пролећа и летњих месеци, као и на процењеним ценама по којима Србијагас набавља гас од Газпрома и на тржишту које могу одступати од стварних.

плаћања обавеза према својим добављачима и прављењем доцњи, што му тренутно помаже да не потоне, али на тај начин шири неликвидност на остатак српске привреде. Овакво пословање је потпуно неодрживо и у овом тренутку не можемо да искључимо могућност да ће држава ускоро ипак морати да прискочи у помоћ како би се осигурала стабилност снабдевања електричном енергијом – ако не у 2022. онда врло могуће у следећој години.

Укупан дефицит од непуних 4% БДП-а је остварив циљ, али је поуздану оцену тешко дати јер су трошкови за енергетска предузећа и даље велика непознаница. Као убедљиво највећи ризик због којег би дефицит буџета Републике могао да буде већи од планираног видимо драматично тешку ситуацију у ЕПС-у.⁸ С обзиром на то да немамо поуздану информацију о томе колико је држава до сад помогла овом предузећу тешко је проценити величину потенцијалног трошка за буџет, али наше анализе показују да би под одређеним условима то могло да буде и до пола милијарде евра. Ребаланс буџета за 2022. није донео конкретан план за превазилажење ЕПС-ових проблема уз помоћ државе, што може бити знак да ће Влада то оставити за следећу годину. Међутим, то што овим документом није предвиђена подршка за ЕПС у 2022. не значи нужно да је неће бити, а најбољи пример за то је случај Србијагаса из прошле године. Најпре ребаланс буџета за 2021. који је усвојен крајем октобра, а затим и буџет за 2022. једном речју нису наговештавали да ће то предузеће добити било какву дотацију у прошлој години, али се то ипак догодило и 30. децембра је Србијагасу из буџета дато 300 млн евра. Скрећемо пажњу на то да Влада има неколико механизма на располагању да формално остане у границама планираног дефицита чак и ако одлучи да дотира ЕПС у овој години. Најпре, поменули смо да постоји могућност да тзв. ужи буџетски дефицит буде нешто мањи него што је планирано ребалансом, чиме би се потенцијално отворио простор за ограничену подршку ЕПС-у (процењујемо за највише до 300 млн евра). Други механизам подразумева наставак праксе из ове године, тј. пружање подршке давањем буџетских кредита којим би се ти расходи привремено сакрили „испод црте“. Трећи механизам је такође добро познат, а то је давање државних гаранција на задуживање ЕПС-а или Србијагаса.⁹ Тачно је да последња два механизма у први мах не би директно оптеретили буџет што би помогло да дефицит остане у планираним оквирима, али искуство из 2022. и неких прошлих криза опомиње да је то скоро увек „прикривени“ дефицит који пре или касније изађе на видело и на крају ипак падне на терет пореских обвезника.¹⁰

Висок дефицит у 2022. одразиће се на осетно повећање задужености у апсолутном износу, али ће јавни дуг у односу на БДП ипак остати стабилан. Будући да је буџетски дефицит главни чинилац који опредељује ниво јавног дуга у апсолутном износу, у 2022. очекујемо релативно велико повећање задужености Србије у еврима (или динарима). Поред планираног дефицита од скоро 4% БДП-а (2,4 млрд евра), на апсолутни ниво јавног дуга до краја 2022. утицаће динамика новог задуживања државе (пре свега повлачење договореног кредита са УАЕ од 1 млрд долара) и то у којој мери ће Влада користити

⁸ Ову оцену смо образложили у засебном додатку на крају овог извештаја, који је посвећен детаљнијој анализи пословања ЕПС-а у 2022. и разлозима због којих би проблеми овог предузећа по нашем мишљењу могли да падну на терет буџета до краја ове године.

⁹ Постоје назнаке да Влада размишља управо у овом правцу будући да је у Члану 41 ребаланса буџета максимални дозвољен износ за давање државних гаранција у овој години повећан са 24 млрд динара на чак 102 млрд динара.

¹⁰ Притом, кад је реч о државним гаранцијама, иако би њиховим издавањем Влада тренутно избегла повећање дефицита и одложила га за следеће године, то би свакако већ сад повећало ниво јавног дуга Србије.

постојеће новчане депозите да би измирила велике обавезе које стижу током новембра и децембра. Узимајући све у обзир, процењујемо да ће јавни дуг на крају 2022. премашити 33 млрд евра, што је повећање за око 3 млрд евра у односу на крај прошле године. Упркос томе што ће се задуженост Србије у апсолутном износу повећати за скоро 10% током ове године, ниво јавног дуга изражен у процентима БДП-а остаће на сличном нивоу као у 2021. (57,1% БДП-а) – могло би чак да дође и до благог смањења. Наше пројекције указују на то да ће Србија 2022. вероватно завршити с дугом у распону 55-57% БДП-а, а главну непознаницу у овом тренутку представља могућа промена у Владиној политици издавања државних гаранција, што је изменом Члана 41 у ребалансу буџета можда наговештено.

Релативној стабилности јавног дуга у 2022. допринело је неколико повољних макроекономских трендова, а првенствено снажно убрзање инфлације. За разлику од апсолутног износа јавног дуга који је примарно одређен величином буџетског дефицита, релативни ниво задужености (у односу на БДП) зависи и од других макроекономских кретања, попут реалног раста привредне активности, инфлације, девизног курса и каматних стопа по којима се држава задужује. Утицај већине ових трендова на јавни дуг Србије током 2022. био је повољан – раст привреде успорава али је свакако позитиван (близу 3%), док је курс динара према евра, валути у којој се Србија претежно задужује, номинално остао врло стабилан (а реално ојачао). Међутим, кључна промена у макроекономском окружењу која је ове године чврсто усидрила јавни дуг на тренутном нивоу јесте снажно убрзање инфлације. Двоцифрена инфлација је по много чему економски проблематична (брзо смањује куповну моћ становништва, уноси дисторзије у релативне цене и друго), али је специфично то што у кратком року има моћ да побољша одређена фискална кретања, укључујући и обарање релативног нивоа јавног дуга. То се управо десило у Србији ове године, а неочекивано снажан раст нивоа цена издвојио се као појединачно најважнији чинилац који је деловао у смеру смањивања задужености у односу на БДП. Због тога би се врло лако могло догодити да јавни дуг Србије на крају 2022. буде близак пројекцији која је дата уз усвајање првобитног буџета за ову годину (око 55% БДП-а) иако ће дефицит бити знатно већи а привредни раст спорији него што се тада предвиђало.

Повољан утицај високе инфлације на јавни дуг брзо ишчежава а једини начин да се он трајно држи под контролом јесте одговорна фискална политика. Снажно убрзање инфлације у 2022. дошло је као изненађење, али оно не траје дуго јер инвеститори врло брзо уграђују раст цена у каматну стопу по којој су спремни да позајмљују новац. Имајући у виду то да је просечна пондерисана каматна стопа на јавни дуг Србије била нешто преко 3%, двоцифрена домаћа (и висока инфлација у међународном окружењу) гурнули су реалну каматну стопу на наше дугове дубоко у негативну зону. Пошто инвеститори не прихватају да им висока инфлација стално обезвређује улагања, захтеваће све већу каматну стопу или ће одустати од позајмљивања новца Србији – што се већ види у подацима. На домаћем финансијском тржишту бележи се приметан раст каматних стопа на обвезнице у динарима и еврима, али и пад интересовања инвеститора за домаће хартије од вредности вероватно због тога што захтевају још веће стопе приноса. На међународном финансијском тржишту ситуација тренутно изгледа још горе, будући да су тамо каматне стопе за Србију реда величине 7-8%, дакле на нивоу на ком су биле непосредно након светске финансијске кризе из 2008. Имајући у виду да је висока инфлација глобални феномен који је подстакао најугрожавније централне банке да убрзано затежу монетарну политику, Србију највероватније очекује продужени период током којег ће се општи услови задуживања погоршавати. На крају, овај тренд ће добрим делом обрисати сва привремена побољшања

које је изненадно убрзање инфлације у 2022. донело, као још једна потврда да трајни фискални успеси не могу почивати на ванредним макроекономским околностима већ искључиво на истрајавању у одговорном вођењу фискалне политике.

4. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ

Пројекције прихода у предложеном ребалансу буџета за 2022. годину су одговарајуће и оствариве. Предлогом ребаланса процењује се да ће приходи у 2022. години износити 1.709,5 млрд динара, што је за скоро 193 млрд динара (1,6 млрд евра) више од нивоа предвиђеног буџетом за 2022. годину. Очекује се да ће укупни порески приходи бити виши од иницијалног плана за око 170 млрд динара, услед боље наплате свих пореских категорија осим акциза на нафтне деривате (видети Табелу 2). Порески приходи ће надмашити иницијални план доминантно као последица промењених макроекономских трендова (првенствено неочекивано висок раст инфлације), али и због нешто конзервативнијег планирања и веће наплате у 2021. години од процене при изради буџета за 2022. годину. Нижа наплата акциза на нафтне деривате последица је одлуке Владе о привременом смањењу износа акцизе како би се ублажио раст малопродајних цена моторних горива услед високих флукуација цена сирове нафте на светском тржишту. Непорески приходи се очекују у износу од готово 200 млрд динара, што је повећање за око 25 млрд динара у односу на првобитне процена. Изнета пројекција заснива се на досадашњим трендовима боље наплате редовних непореских прихода, као нешто мањим пробијањем плана ванредних непореских прихода услед уплате добити Народне банке Србије. Ребалансом су смањена очекивана примања од донација за око 4 млрд динара, по свему судећи, због нешто амбициознијег буџетског плана, а и даље спорог повлачења расположивих финансијских средстава из међународних програма.

Табела 2: Приходи Републике према Закону о буџету и ребалансу за 2022. годину (у млрд динара)

	Буџет 2022	Ребаланс 2022	Разлика (Ребаланс - Буџет)
ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.516,9	1.709,5	192,6
1. Порески приходи	1.317,9	1.490,6	172,7
Порез на доходак грађана	87,7	98,3	10,6
Порез на зараде	50,0	53,6	3,6
Остали порези на доходак	37,7	44,7	7,0
Порез на добит правних лица	132,0	186,0	54,0
ПДВ	684,1	777,0	92,9
Акцизе	337,6	336,8	-0,8
Акцизе на деривате нафте	186,5	177,3	-9,2
Акцизе на дуванске прерађевине	114,5	119,5	5,0
Остале акцизе	36,6	40,0	3,4
Царине	63,2	79,5	16,3
Остали порески приходи	13,3	13,0	-0,3
2. Непорески приходи	175,5	199,7	24,2
Редовни непорески приходи	108,9	126,1	17,2
Ванредни непорески приходи	23,0	30,0	7,0
Непорески индиректних корисника	43,6	43,6	0
3. Донације	23,4	19,2	-4,2

Извор: Закон о буџету за 2022. годину и Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2022.

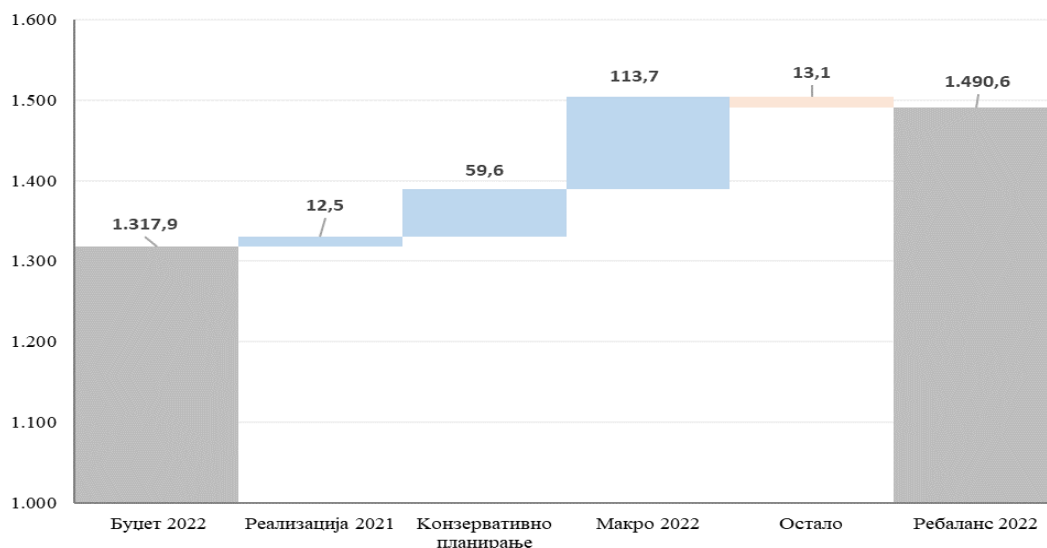
Реализација пореских прихода у 2022. знатно ће надмашити буџетски план примарно услед измењених макроекономских трендова, а додатно због конзервативнијег планирања и више наплате у претходној години од очекиване (тзв. ефекат базе). Уколико се досадашњи економски трендови наставе и у последњем кварталу 2022. године порески приходи би могли бити виши од планираног нивоа за преко 170 млрд динара, што је око 2,4% БДП-а. Детаљнија анализа показује да су неколико кључних чинилаца допринели осетно бржем расту пореских прихода од иницијално очекиваног (Графикон 1):

- **Промена макроекономских трендова у 2022. години.** На бази досадашњих кретања процењује се да ће макроекономски трендови осетно одступити од првобитних прогноза за 2022. годину. Наиме, док је просечна инфлација била пројектована на нивоу 3,7%, она ће, по свему судећи, у 2022. години бити блиска 12%. Кретања на тржишту рада указују на то ће маса зараде порасти за око 15%, уместо раније очекиваних 10%. Додатно, процењује се осетно виши раст вредности увоза, као и нешто већи реални раст домаће потрошње од иницијално планиране. Промењени макроекономски трендови, се преко утицаја на пореске основице, преливају на вишу наплату пореских прихода (ПДВ-а, пореза на зараде, царина). Имајући у виду све наведено процењујемо да се највећи део (око 65%) очекиваног раста пореских прихода може објаснити одступањем макроекономским трендовима од првобитно очекиваних.
- **Конзервативније планирање буџета за 2022. годину.** Буџет за 2022. годину рађен је у условима великих промена и неизвесности. Пре свега, није било извесно да ли је пандемија COVID-19 окончана или се може очекивати још неки нови талас, а уз то су почели енергетски проблеми у Европи. У таквим околностима подржали смо одређене Министарства финансија за нешто конзервативнијим планирањем.¹¹ Процењујемо да се око 60 млрд динара више наплата пореских прихода може објаснити као последица конзервативних планова, пре свега код ПДВ-а и пореза на добит предузећа.
- **Виша реализација пореза у 2021. тзв. ефекат базе.** При изради буџетског оквира за наредну годину (углавном у октобру) још нису познати тачни износи наплаћених пореских прихода који су полазна тачка за планирање, па се користе њихове процене. У стабилним условима наплата прихода само благо одступи од процена јер се очекивања за последњи квартал године раде у тренутку када је највећи део године већ познат. Међутим, у нешто променљивијем окружењу могућа су и већа одступања процењених вредности и остварења, што затим резултира и променама у плановима за приходе наредне године. Раст пореских прихода у 2022. години који се може објаснити ефектом више базе је 12-13 млрд динара.
- **Остали фактори који су у збиру имали негативан утицај.** Осим претходно наведених фактора који су утицали на вишу наплату пореза, одлука о привременом смањењу акциза на деривате нафте која је на снази од средине марта утицала је на мању наплату ових прихода. Губитак прихода од акциза по основу привременог смањења процењујемо да ће до краја године износити око 20 млрд динара. Осим тога, мањи део пораста прихода од ПДВ-а не може се објаснити претходно издвојеним, већ неким још увек неидентификованим чиниоцима попут потенцијалног раста

¹¹ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2022. годину“ из новембра 2021. године.

ефикасности наплате, промене у структури потрошње или нешто треће за шта су потребне детаљније анализе.

Графикон 1: Допринос различитих чинилаца очекиваној вишој наплати пореских прихода у 2022. години (у млрд динара)



Извор: Обрачун Фискалног савета

Приходи од ПДВ-а коректно су процењени имајући у виду очекивана макроекономска кретања. Ребалансом буџета за 2022. години приходи од ПДВ-а пројектују се на нивоу од 777 млрд динара, што је за 93 млрд динара више од буџетског плана и представља највећу апсолутну корекцију приходних ставки. Приходи од ПДВ-а су репрезентативан пример ревидирања пореских прихода пошто обухватају све издвојене потенцијалне разлоге корекције планова. *Прво*, највећи део повећања (око 60%) може се објаснити знатно измењеним макроекономским трендовима у односу на пројекције при изради буџета – тренутно се процењује да ће номинални међугодишњи раст потрошње у 2022. години износити око 16%, наспрам ранијих 7,5%. *Затим*, и сам буџетски план за приходе од ПДВ-а био је конзервативан имајући у виду очекивана економска кретања уз образложење да нису познате све детерминанте кретања потрошње у постпандемијском периоду. *Осим тога*, наплата прихода од ПДВ-а у 2021. години надмашила је очекивања при изради буџета, што се преко ефекта базе ефектуира и на реализацију у 2022. години. *На крају*, један мањи део више наплате не може се објаснити претходним чиниоцима, а нека од потенцијалних објашњења могу бити раст малопродајних цена нафтних деривата, побољшање ефикасности наплате, промене у структури потрошње или слично.

Трендови наплате прихода од ПДВ-а упућује на то да долази до постепеног успоравања економије. Почетком 2022. године наплата прихода од ПДВ-а бележила је изузетно висок међугодишњи раст – за први квартал стопа раста је преко 30% (погледати Табелу 3). Међутим, овај тренд се у наставку годину постепено успорава тако да је стопа раста наплате у другом кварталу износила 22%, а у трећем око 15%. Подаци за октобар показују да долази до додатног успоравања прилива ових прихода. Тренд наплате прихода од ПДВ-а може бити добар индикатор постепеног успоравања општих привредних кретања. Наиме, иако у првој инстанци убрзавање инфлације може утицати на раст јавних прихода, виша инфлација постепено обезвређује приходе становништва тј. смањује њихову куповну моћ, што се постепено негативно ефектуира и на целу привреду.

Табела 3: Наплата прихода од ПДВ-а по кварталима у 2021. и 2022. години (у млрд динара)

	2021	2022	стопа раста 2022/2021
Q1	139,2	181,4	30,32
Q2	165,0	201,3	22,00
Q3	169,7	196,4	15,68
Q3 + октобар	230,8	263,6	14,19

Извор: Министарство финансија

Приходи од акциза у 2022. години биће веома блиски иницијалном буџетском плану, иако је дошло до осетних промена у њиховој структури. Укупни приходи од акциза процењују се у износу 336,8 млрд динара, што је маргинално ниже у односу на буџетски план (337,6 млрд динара). Међутим, иако неће бити великих промена у укупном износу, долази до одређених измена у њиховој структури. С једне стране наплата акциза на деривате нафте биће нижа од иницијалног плана за око 10 млрд динара, услед привременог смањења акциза. С друге стране погоднија тржишна кретања допринеће већој уплати акциза на дуванске прерађевине и осталих акциза (акцизе на електричну енергију, алкохол и кафу), које ће заједно посматрано неутралисати нижу наплату акциза на деривате нафте.

Привремено смањење акциза на деривате нафте уведено је ради ублажавања раста малопродајних цена моторних горива. Тренд раста цена сирове нафте осетно се убрзао од друге половине 2021. године, а средином фебруара достиже нивое од чак преко 100 долара за барел.¹² Раст цена сирове нафте постепено се прелива и на малопродајне цене моторних горива. Како би се ублажио потенцијално велики раст малопродајних цена горива Влада је одлучила да се одрекне дела акциза. У првом кораку почетком године изостало је редовно повећање акциза за остварену инфлацију претходне године, а затим од средине марта акцизе су и формално умањене за 20%. Смањење акциза на деривате нафте посредно спречава велики раст малопродајних цена нафтних деривата, јер доприноси нижим трошковима нафтних компанија и ствара додатни простор да се поднесе раст цена сировина без да се одмах прелије на раст малопродајних цена горива. Редуковање акциза на деривате нафте у међувремену је кориговано на 15%, да би од средине августа износило 10% и, по свему судећи, ће бити на снази до краја године. Процењујемо да у зависности од стопе умањења акциза месечни губитак јавних прихода износи од 1,7 до 3,7 млрд динара, што на нивоу целе године значи губитак од око 20 млрд динара. Међутим, услед нешто конзервативнијег плана акциза за нафтне деривате и бржег раста тржишта моторних горива¹³ потенцијални губитак прихода због смањења акциза знатно је ублажен.

Порез на добит ће бити наплаћен у знатно вишем износу од буџетом планираног као последица конзервативнијег плана, али и надпросечно високе добити привреде у претходној години. Ревидирана пројекција за порез на добит износи 186 млрд динара и виша је од иницијалног плана за 54 млрд динара тј. око 40%. Порез на добит је најволатилнија категорија јавних прихода, у смислу да не постоји јасна и чврста веза са

¹² Извор података Америчка управа за енергетске информације (ЕИА), за више детаља посетити сајт: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/RBRTED.htm>

¹³ У Извештају о пословању компаније НИС процењује се да је раст тржишта моторних горива у првој половини 2022. године око 13%. А као главни покретачи раста наводе се раст транспорта, опоравак туризма, инфраструктурни пројекти итд. За више детаља видети: https://ir.nis.rs/fileadmin/template/nis/pdf/Reporting/BusinessReports/Serbian/QR_Q2_2022_ser.pdf

кретањем БДП-а и као таква веома је захтевна за пројектовање. Буџетски планови за 2022. годину рађени су у октобру 2021. када није било поузданих информација о резултатима пословања привреде. С обзиром на то да су крајње економске последице пандемије биле непознаница и да су у међународним оквирима почели да се јављају енергетски проблеми, Министарства финансија је изашло са нешто конзервативнијим планом за 2022. годину. Након што су предати завршни рачуни за 2021. годину у јуну 2022. године постало је извесно да је остварена осетно виша профитабилност привреде од првобитно очекиване, а самим тим и да ће наплата пореза на добит знатно премашити буџетски план. Сматрамо да је последња пројекција пореза на добит Министарства финансија коректна и да ће укупна реализација бити блиска ревидираном плану.

Ревидиран план пореза на доходак грађана је одговарајући и достижан. У Ребалансу буџета за 2022. годину процењује се да ће наплата пореза на доходак износити 98,3 млрд динара, што је за око 10 млрд динара више од иницијалног плана. Део очекиваног повећања дугује се вишој наплати пореза на зараде услед повољнијих кретања на тржишту рада од раније процењених. Наиме, при изради буџетског плана претпостављало се да ће пореска основица тј. укупна маса зарада (производ броја запослених и просечне зараде) у 2022. години остварити номинални раст од око 10%, док последњи индикатори указују да ће то бити блиско 15%. Поред тога, подаци о реализацији *осталих пореза на доходак* закључно са октобром показују осетно боље трендове од претходних година, док је план подразумевао само ограничено међугодишње повећање. Наиме, најиздашније поткатегорије у оквиру *осталих пореза на доходак* (порез на приходе од имовине и годишњи порез на доходак грађана) већ током периода јануар-октобар прикупљене су у износу који осетно премашује реализацију из 2021. године¹⁴, док су друге пореске ставке блиске прошлогодишњој наплати. Према томе, имајући у виду све наведено сматрамо да је изнет ревидирани план пореза на доходак грађана у складу са кретањима на тржишту рада, као и растућим трендом наплате осталих пореза на доходак.

Приходи од царина осетно ће премашити буџетски план првенствено услед бржег раста увоза и увозних цена. Ревидираним план за приходе од царина износи 79,5 млрд динара, што је за око 16 млрд динара више од оригиналне буџетске пројекције. Највећи део овог повећања дугује се знатно вишем расту увоза и увозних цена у односу на полазне претпоставке при изради буџета. Наиме, при изради буџета полазна претпоставка је била да ће реални раст увоза бити 7,6%, а сада се очекује повећање за приближно 13%. Осим тога, и цене увозних добара забележиле су осетан међугодишњи раст. Заједно посматрано до краја септембра укупна вредност увоза у еврима повећана је за око 36%, а без енергената¹⁵ за око 25%, што је блиско и међугодишњем порасту наплате царина. На крају, мали део повећања царина дугује се и њиховој вишој наплати у 2021. години у поређењу са пројекцијама при изради буџета за 2022. годину.

Приливи по основу донација ревидирају се наниже због осетно спорије динамике повлачења финансијских средстава. Буџетски план за донације у 2022. години износио је 23,4 млрд динара. Имајући у виду да је оваква пројекција подразумевала међугодишње повећање за око 6 млрд динара, још при оцени буџета истакли смо да је за

¹⁴ Приходи од имовине у периоду јануар-октобар прикупљени су у износу од 23 млрд динара, док је укупна реализација у 2021. години износила приближно 21 млрд динара. Слично наплата годишњег пореза на доходак од јануара до октобра 2022. године износила је 14,5 млрд динара, а укупно прикупљени ниво у 2021. години био је око 12 млрд динара.

¹⁵ Влада је донела одлуку о изузимању царина на увоз енергената у 2022. години.

остварење плана потребно системски унапредити повлачење расположивих финансијских средстава. Закључно са крајем октобра прispело је 9,3 млрд динара по основу донација, а чак и да се у последња два месеца повуче изнад уобичајене динамике иницијални план се тешко може остварити. Последишно, Министарство финансија ревидирало је пројекцију донација на 19,2 млрд динара, што се и даље чини мало амбициозније, али није скроз неоствариво – прошле године је повучено око 17 млрд динара.

Непорески приходи се очекују у износу који је за 24 млрд динара виши од буџетског плана, доминантно као резултат више наплате редовних непореских прихода. Последње процене Министарства су да ће непорески приходи, са сопственим приходима индиректних корисника, достићи ниво од готово 200 млрд динара, а то значи да ће за око 24 млрд динара бити виши од првобитног буџетског плана. Највећи део очекиваног повећања (око 17 млрд динара) последица је тренда више наплате редовних непореских прихода, док је мањи део резултат буџетом непланиране уплате добити Народне банке Србије од 5,8 млрд динара која се књижи у оквиру ванредних непореских прихода на ставци *Део добити јавних предузећа и дивиденде* (видети Табелу 4).

Процењена већа наплата редовних непореских прихода највећим делом последица је измењених привредних кретања. Редовни непорески приходи обухватају велики број различитих такси, накнада, казни и сличних дажбина, на чију наплату највећи утицај имају опште кретање цена и обим привредне активности. Премда се код већине појединачних ставки у оквиру редовних непореских прихода уочава ограничено (благо) повећање, две дажбине бележе осетно већи раст – накнада за коришћење ресурса и минералних сировина и накнада за приређивање игара на срећу којима се збирно објашњава око 10 млрд динара процењеног повећања у односу на оригинални план. Накнада за коришћење ресурса и минералних сировина (у Табели 4 обухвата се у оквиру *Прихода од имовине*) од почетка године до краја октобра прикупљена је у износу од 14 млрд динара, док је њена наплата у 2021. години износила 8,6 млрд динара, а у периоду 2018-2020. у просеку око 6 млрд динара годишње. У образложењу Министарства финансија наводи се да су главни разлози веће наплате повећан обим прераде и раст цена сировина на међународном тржишту. Накнада за приређивање игара за срећу (књижи се у оквиру *Примања од продаје роба и услуга* – Табела 4) закључно са октобром прикупљена је на премашила је ниво од 13 млрд динара, што је благо изнад наплате у 2021, а осетно више од годишњег просека у периоду 2018-2020 (8,5 млрд динара). На крају, уочавају се растући трендови наплате *Осталих редовних прихода*, и процењује се да би могли бити виши за преко 4 млрд динара од првобитног плана.

Табела 4: Непорески приходи и примања од продаје нефинансијске имовине према буџету и ребалансу за 2022. годину (у млрд динара)

	Буџет 2022	Ребаланс 2022	Разлика (Ребаланс - Буџет)
Непорески приходи и примања од продаје нефин. имовине	175.5	199.7	24.2
<i>-редовни непорески</i>	<i>108.9</i>	<i>126.1</i>	<i>17.2</i>
Приходи од имовине	17.0	23.6	6.6
Таксе	19.5	20.1	0.6
Новчане казне	10.1	10.6	0.5
Приходи од продаје добара и услуга	28.5	32.6	4.1
Примања од продаје нефин. имовине	6.0	7.0	1.0
Остали редовни непорески приходи	27.8	32.2	4.4
<i>- ванредни непорески</i>	<i>23.0</i>	<i>30.0</i>	<i>7.0</i>
Добит јавних агенција	2.5	2.5	0
Део добити јавних предузећа и дивиденде	8.0	16.0	8.0
Остали ванредни приходи	12.5	11.5	-1.0
<i>- остали непорески приходи индиректних корисника</i>	<i>43.6</i>	<i>43.6</i>	<i>0</i>
Трансфери између буџетских корисника на разл. нивоу власти	21.6	21.6	0
Приходи од продаје добара и услуга	22.0	22.0	0

Извор: Закон о буџету за 2022. годину и Предлог закона о изменама

5. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ

На енергетску кризу која се у Европи разбуктала током јесени 2021. надовезали су се рат у Украјини, глобална инфлација и други шокови, што је резултирало тектонским променама економског окружења у кратком временском периоду. Актуелни ребаланс не представља изненађење јер је постојала потреба да се измењене околности обухвате буџетом и сведу рачуни за мере које је држава спроводила одговарајући на њих. У практичном смислу, ребаланс је био добра прилика да Влада покаже Народној скупштини и широј јавности на којим расходним позицијама је дошло до највећег одступања у односу на изворни буџет и због чега. Наша основна оцена је да су ефекти промењених околности укључени у ребаланс, али да највећим делом нису приказани на одговарајући начин. Поред тога, као и много пута раније, ове године се поновила ситуација да Влада доноси и извршава мере које нису планиране буџетом, нити се могу довести у везу с ванредним околностима (мере популационе политике, новчана помоћ за младе), а онда ребаланс пасивно, без скупштинске и шире расправе, само формализује то ново стање. Те мере не само да нису планиране на време (када се усвајао првобитни буџет), већ немају ни упориште у доброј економској пракси.

5.1. Општа оцена

Ребаланс је био очекиван, имајући у виду кризу која се захуктала током 2022. године. Обим и структура расхода дефинисани Законом о буџету за 2022. годину представљали су привремени оквир за вођење економске политике из најмање два разлога. Прво, за 2022. били су заказани парламентарни избори после којих следи формирање нове Владе, а пракса је да се том приликом прави ребаланс буџета. Друго, оригинални буџет није садржао мере за ублажавање енергетске кризе иако је у време његовог састављања било извесно да ће државна интервенција бити неопходна, на шта је Фискални савет благовремено указао још у новембру прошле године у оцени овог акта. Буџетске лимите, заправо, ни Влада која их је саставила није третирала као обавезујуће иако је то била њена законска обавеза, имајући у виду да је непосредно након усвајања овог акта у Скупштини почела да доноси нове мере које уопште нису биле планиране (популациона политика, неселективна помоћ младима).

Ребаланс доноси снажно увећање јавних расхода, а највећи узрок за то, премда не и једини, јесу мере за превазилажење енергетске кризе. Предлог ребаланса за 2022. годину предвиђа снажно повећање републичке потрошње у односу на оригинални план – за преко 270 млрд динара, тј. 2,3 млрд евра. Иоловали смо четири главна узрока која су довела до овог раста. *Први* и највећи јесу губици државног енергетског сектора. Трошкови мера које је држава имплементирала како би сузбила утицај енергетске кризе на привреду и становништво су у Ребалансу распоређени на неколико расходних ставки: нето буџетским позајмицама, субвенцијама и активираним гаранцијама. Држава је још прошле године донела одлуку да се гас и струја продају по цени која је осетно испод тржишне, а губици које Србијагас и ЕПС остварују надокнађују се из буџета. Трошкови које Ребаланс по овом основу признаје износе скоро 1,3 млрд евра, што значи да могу да објасне више од половине целокупног повећања републичких расхода у односу на иницијални буџет. *Други* узрок скока јавних издатака јесу екстерни шокови, пре свега скок цене нафте, горива и примарних пољопривредних производа, на које је држава реаговала ванредно издашном куповином робних резерви, резерви нафте и нафтних деривата (резултирало новим трошком од око 300

млн евра). *Треће*, ребалансом се уважавају ефекти раније усвојених политика које нису директно повезане с актуелном кризом, међу којима издвајамо неселективну помоћ младима и мере популационе политике (збирно 380 млн евра). *Четврто*, појавиле су се и нове политике које не могу да се доведу у непосредну везу са кризом – веће набавке и дотације здравству, повећање пензија од новембра и нова помоћ младима (око 300 млн евра).

Порески обвезници заслужују да Влада објасни све велике промене на расходима које су се догодиле, што у предложеном Ребалансу није учињено. Образложење Ребаланса, посебно у делу о макроекономском оквиру и јавним приходима, нуди прилично уверљива и садржајна објашњења промена до којих је дошло у односу на првобитни буџет. Не само да је у овим одељцима приказана основна економска логика која стоји иза корекција, већ се на неким местима залази у врло специфичне детаље. Тако је у секцији о међународном окружењу Влада нашла за сходно да објасни да је на раст економије Еврозоне у трећем тромесечју 2022. делом утицала активност мултинационалних компанија у Ирској, да је као апроксимацију светских цена користила руду гвожђа из кинеске луке Тиан Јан (са уделом гвожђа од 62%) као и да је у Италији и Шпанији опоравак туризма и индустрије погурао пројектовани раст за 2022. годину. У делу посвећеном корекцијама на приходној страни буџета довољно пажње посвећено је свим важним елементима који су до њих довели – ефекат базе, промене на тржишту рада, профитабилност и политика дивиденди, динамика спољнотрговинске размене, кретање приватне потрошње и др. Сасвим супротно, промене на расходима ни изблиза нису тако разјашњене, иако су информације о начину трошења новца пореских обвезника од кључног значаја и интереса за Народну скупштину и ширу јавност. Не само да се међу објашњењима за неке ставке срећу генеричке формулације из којих не могу да се извуку закључци, већ се изостављају описи за материјално најиздашнија повећања. Најбољи пример јесте вртоглави раст на позицији буџетских позајмица – трошење са ове ставке у Ребалансу је дванаест пута веће него у оригиналном буџету (скок са 13 млрд на 153 млрд), уз шта је приложен следећи опис: *„повећање највећим делом односи на интервенцијска средства дата за превазилажење енергетске кризе [...], развој тржишта биомасе [...], превенцију и ублажавање последица насталих услед болести COVID-19“*. Анализе које смо спровели користећи друге (ванбуџетске) изворе указују на то да скоро читав поменути скок отпада на буџетске позајмице Србијагасу и ЕПС-у, што се не може закључити из објашњења које је Влада понудила. Овакав третман је недопустив; Влада нема разлога да скрива програме које намерава да спроводи, а има и обавезу да у званичним буџетским актима представи све политике и намере како би пореским обвезницима било познато како ће се трошити њихов новац – посебно онда кад се повећања мере милијардама евра.

Постоји ризик да трошак енергетске кризе буде већи од износа који је Ребалансом укључен у фискални дефицит. Од последњег тромесечја 2021. године енергетска јавна предузећа праве велике губитке, а буџетска подршка коју су добијала током 2022. књижена је највећим делом као позајмица „испод црте“ на рачуну финансирања. Ребаланс доноси крупну промену јер те издатке пребацује „изнад црте“, тј. укључује их у фискални дефицит, што је рачуноводствено исправан третман ових трансакција будући да је прилично извесно да предузећа неће вратити позајмљена средства. Оквир за буџетске позајмице „изнад црте“ из Ребаланса угрубо одговара збиру досадашњих исплата са овог конта и поменутих позајмица јавним предузећима које су књижене „испод црте“. Другим речима, Ребалансом се претпоставља да јавним предузећима у наредна два

месеца више неће бити исплаћен ни динар буџетског новца, што ће бити тешко достижан циљ. Један од главних разлога је то што ЕПС прави велике губитке – до краја септембра 700 млн евра, а износ ће наставити да расте. Губитке предузеће неће моћи самостално да финансира, што резултира растућим притиском да држава интервенише. Заправо, врло је извесно да би то могло да се догоди и пре краја 2022. године, будући да ЕПС месецима касни у плаћању обавеза према добављачима (о чему више у Додатку); алтернатива је да настави да гомила доцње и шири неликвидност ка привреди што не би било добро (нити одрживо) решење. Постоје и други елементи Ребаланса који указују на то да би трошкови енергетске кризе могли да буду већи него што је предвиђено на расходима. Наиме, изменом члана 41. у ребалансу остављен је преширок лимит од 102 млрд динара до којег држава може да изда непланиране гаранције јавним предузећима, са циљем „отклањања последица ванредних околности које могу да угрозе живот и здравље људи или проузрокују штету већих размера“. На овој позицији остало је нешто мање од 80 млрд динара (око 660 млн евра) пошто је Србијагас у 2022. већ узео гарантовани кредит за ликвидност у износу од 24 млрд динара, а није искључено да ће то да понови (и/или да механизам буде примењен на ЕПС). Досадашња пракса била је да ове кредите враћа држава, па би и ове трансакције – ако се догоде – иако не повећавају одмах дефицит, требало укључити у трошак енергетских јавних предузећа.

Јавне инвестиције остају високе што је добро, премда уочавамо неке недостатке инвестиционе политике државе које Ребаланс није адресирао. Укупна републичка улагања у инфраструктуру (капитални расходи без сектора безбедности и без робних резерви) приближно ће износити 2,7 млрд евра у 2022. години. Када на то додамо инвестиције других нивоа власти – локал, АПВ, путарска предузећа и фондове ООСО – долазимо до суме од 3,6 млрд евра, тј. 6% БДП-а, која одговара укупним инфраструктурним инвестицијама опште државе. То је ниво који је изнад просека ЦИЕ и осетно виши од буџетских средстава која су се за ове намене издвајала до пре неколико година, што је изузетно позитиван тренд. Јавне инвестиције најпродуктивнији су вид државне потрошње јер имају најјачи мултипликативни ефекат на привредни раст и развој, што посебно долази до изражаја у временима кризе. Поред високог нивоа, и структура јавних инвестиција великим делом заслужује похвалу – расту улагања у области здравства и просвете, улагања у саобраћајну инфраструктуру и даље остају висока, док се инвестиције безбедносног сектора благо смањују. Главни недостатак, с друге стране, јесте то што се ребалансом умањују ионако недовољна улагања у комуналну инфраструктуру, будући да се ради о области у којој је инфраструктурна мрежа најмање развијена (канализација, пречишћивачи отпадних вода и др). Нижи расходи за комуналну инфраструктуру у односу на првобитни буџет указују на то да ће ионако мали планирани расходи у овој години остати неизвршени. Према нашим прорачунима, републичке инвестиције у комуналну мрежу и заштиту животне средине ће у 2022. години заједно са капиталним трансферима износити тек нешто више од 100 млн евра, што је неколико пута мање од годишњег износа који би према нашим проценама држава требало да реализује у дужем временском периоду (најмање 10 година у континуитету). Додатно, скрећемо пажњу на то да ребаланс а ни пратећа документација поново не приказују капиталне расходе свих буџетских корисника до довољног нивоа, па у одређеним сегментима остаје нејасно који пројекти ће бити финансирани (нпр. непознаница је на шта се троши капитални буџет Канцеларије/Министарства за јавна улагања који у збиру износи око 180 млн евра). На крају, за крупне инвестиционе пројекте који се тек у траговима виде у ребалансу (београдски метро, национални стадион) и даље нису објављене

анализе трошкова и користи, па питање начина на који се бирају инвестициони приоритети државе и даље остаје отворено.

5.2. Детаљнија оцена

Расходна страна буџета претрпела је велике измене у односу на првобитни план – укупни лимит потрошње снажно расте а значајно је промењена структура трошкова. Прираст републичких расхода у односу на лимит из Закона о буџету веома је изражен – износи 272 млрд динара, а праћен је крупним променама унутар појединачних расходних ставки. Највећи број расхода коригован је навише, где најзначајније место заузимају нето позајмице, премда расту и субвенције за пољопривреду, енергетику и путеве, расходи за робне резерве, социјалну заштиту. С друге стране, неки трошкови су редуковани, а најиздашније уштеде забележене су на трансферима ООСО због боље наплате доприноса (и смањења броја пензионера), неким програмима субвенција и одлагању изградње националног стадиона. Све крупне промене које је донео предложени ребаланс, заједно са узроцима и буџетским ефектима, приказали смо у Табели 5.

Не очекујемо да укупна потрошња Републике драстично одступи од пројектоване, мада задржавамо одређену резерву у погледу реализације до краја године. Расходи из ребаланса, у основи, могу се поделити на два тока. Први је *републичка потрошња без енергетике*, за коју наше анализе показују да је објективно пројектована. Стандардне расходне категорије као што су плате, трансфери различитим нивоима власти и фондовима, јавне инвестиције, субвенције, социјална помоћ и др. пројектовани су са уважавањем ефеката свих до сада усвојених мера и политика. Због тога у овом делу не видимо ризик да би буџетски план могао бити пробијен. Штавише, неке ставке су, чини се, конзервативно буџетиране (издаци за робу и услуге, неки програми на субвенцијама и др) што је углавном била пракса годинама уназад – а то би могло да донесе укупне уштеде реда величине 250-300 млн евра (око 0,5% БДП-а) у 2022. години. Други ток јесу *издаци за покривање губитака јавних предузећа из области енергетике*. Због информационе ограничености ребаланса, врло је тешко оценити кредибилитет пројектованог трошења у овом домену. Наше анализе указују на то да су у Ребаланс укључени готово сви ванредни расходи које је држава по овом основу до сада имала, што другим речима значи да није остављен простор за евентуална нова издвајања. Постоји, међутим, неколико начина да Влада додатно субвенционише ова предузећа преко плана а да укупна маса расхода остане у границама из ребаланса. На пример, уколико неко енергетско предузеће узме (гарантовани) кредит, од тог новца може да врати позајмицу у буџет и тако ослободи простор за евентуалну нову буџетску дотацију.¹⁶ Друга опција је да се уштеди на расходима мимо енергетике (већ смо поменули да видимо простор за то), што би такође ослободило одређена буџетска средства. Због свих непознаница у погледу управљања енергетском кризом, наша оцена пројекција расхода садржи одређену ограду, премда очекујемо да би пробијање плана – чак и да се догоди – вероватно било умерено.

¹⁶ Ово решење креаторима економске политике на први поглед може деловати примамљиво јер не повећава дефицит у текућој години. Међутим, требало би имати у виду да је неуспешним предузећима овакве кредите по правилу враћала држава – што повећава буџетски дефицит али са одређеним кашњењем.

Табела 5: Предложени ребаланс за 2022. годину и оригинални буџетски план, у млрд РСД

	Буџет 2022	Ребаланс 2022	Разлика	Образложење одступања
УКУПНИ РАСХОДИ	1.717,0	1.988,6	271,6	
1. Текући расходи	1.281,7	1.394,3	112,6	
Расходи за запослене	363,6	369,9	6,3	Већи трошкови зарада у војсци, образовању, судовима - део је због већег броја запослених
Роба и услуге	160,0	174,3	14,3	Веће набавке у здравству (превенција и ублажавање COVID-а) и одбрани, мањим делом МУП
Камате	116,2	113,2	-3,0	
Субвенције	143,6	174,8	31,1	
Наука и образовање	3,2	3,0	-0,2	
Енергетика	6,5	16,7	10,3	Набавка механизације за површинске копове ЈП ЕПС
Заштита животне сред	3,9	4,3	0,5	
Ваздушни саобраћај	2,1	0,0	-2,1	
Привреда	22,7	19,7	-3,1	Падају субвенције за стране инвеститоре
Пољопривреда	50,6	65,8	15,1	Већа директна плаћања, рурални развој, интервентни откуп пољопривредних производа
Железнички саобраћај	17,8	18,5	0,7	
Друмски саобраћај	19,7	31,9	12,2	Одржавање мреже путева 1. и 2. реда
Туризам	1,0	5,6	4,6	Туристички ваучери
Култура	1,7	2,1	0,4	
Остале субвенције	14,4	7,2	-7,2	Смањење одлива по основу ковид гарантне шеме
Дотације међунар. орг	7,3	9,9	2,6	
Трансф осталим нив	102,2	104,8	2,6	
Дотације ООСО	214,1	218,4	4,3	
ПИО	125,8	114,3	-11,5	Боља наплата доприноса, пад броја пензионера
НСЗ	6,3	5,5	-0,8	
РФЗО	73,6	90,6	17,0	Већа подршка за здравство (опрема, лекови, плате, боловања)
СОВО	0,4	0,4	0,0	
Остале дотације	8,0	7,7	-0,4	
Остале дотације и трансф	5,0	8,0	2,9	
Социјално осиг. и заш.	120,9	136,6	15,7	
Дечија заштита	64,8	80,1	15,3	Повећање родитељског додатка за прво дете и накнада за друго и треће дете
Борачко-инвалидска	17,0	17,3	0,3	
Социјална заштита	31,3	31,8	0,5	
Транзициони фонд	0,3	0,1	-0,1	
Ученички стандард	0,9	0,8	-0,1	
Студентски стандард	1,1	1,0	-0,1	
Стипендије за младе т	0,9	0,8	-0,1	
Спортске стипендије...	1,5	1,6	0,1	
Избегла и расељена ли	0,8	0,9	0,0	

Остала социјална заш.	2,3	2,2	-0,1	
Остали текући расходи	48,7	84,4	35,7	100 ЕУР + 100 ЕУР + 5.000 РСД младима 16-29 година
2. Капитални расходи	406,8	423,0	16,2	Расту робне и друге резерве, већа улагања у образовање и здравство; смањење код неких других (комунална инфраструктура, национални стадион)
3. Активирани гаранције	15,2	18,2	3,0	Србијагас доспева отплата по гарантованом кредиту узетом у првој половини 2022. године
4. Нето буџетске позајмице	13,4	153,2	139,8	Кредити за енергетска предузећа – Србијагас и ЕПС

Извор: Фискални савет на основу података из буџета и ребаланса за 2022. годину

У наставку више детаља посвећујемо најкрупнијим променама у оквиру расхода из предложеног ребаланса.

Највеће повећање расхода догодило се на позицији нето буџетских позајмица, што је преседан јер су ови расходи годинама уназад били ниски. Нето позајмице¹⁷ у предлогу ребаланса премашују 153 млрд динара. То је вишеструко (чак дванаест пута) веће од лимита за трошење који је постављен оригиналним буџетом за 2022. годину. Да се ради о крупној промени показује податак да само она може да објасни приближно половину целокупног повећања расхода Републике у односу на буџет. Извршење на овој позицији у нормалним временима није велико (7 млрд динара годишњи просек 2015-2019), али до наглог пораста долази у кризним временима када држава пада у искушење да алтернативним каналима упумпава ликвидност у посрнула јавна предузећа. Тако су, примера ради, ови расходи износили по 17 млрд у 2008. и 2009. години, око 25 млрд у 2010. и 2011. години, затим преко 30 млрд у 2012. и 2013. години, да би се у 2014. попели скоро 55 млрд динара. Ове године (2022) по свему судећи извршење ће оборити рекорд из 2014. и то вишеструко. Иако у ребалансу није експлицитно наведено, вртоглави раст ових расхода изазван је покривањем губитака јавних предузећа из области енергетике – Србијагаса и ЕПС-а. Ти губици настали су због тога што је држава одлучила минимално да повећа продајне цене гаса и струје иако су набавне цене ових енергената вишеструко порасле. На проблеме у пословању енергетских јавних предузећа Фискални савет екстензивно је скретао пажњу више пута у претходних неколико година, последњи пут у извештају из јула ове године¹⁸ када нам је у фокусу била актуелна криза.

Остали текући расходи се повећавају највећим делом услед (закасног) укључивања неселективне помоћи младима у буџет. Државни званичници су свега месец дана након што је буџет за 2022. усвојен у Скупштини најавили прву помоћ за младе (100 евра у динарској противвредности грађанима узраста 16-29 година), која је исплаћена у фебруару 2022. године. Одлука о још једној помоћи за младе у истом износу донета је убрзо, а ова исплата реализована је у јуну. Будући да ове политике нису биле предвиђене

¹⁷ Формални назив ове позиције јесте *Набавка финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика)*. Будући да се овде најчешће књиже краткорочни зајмови које држава одобрава по различитим основама, у економској пракси се усталио назив *Нето буџетске позајмице* који и ми употребљавамо. Реч „нето“ користи се јер се средства одобравају најчешће на рок од годину дана, након чега се, макар у теорији, очекује да буду враћена у буџет.

¹⁸ Видети студију „Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења“, 7. јул 2022. године.

оригиналним буџетом, непланирано су оптеретиле јавне финансије Србије за преко 200 млн евра. Новембарским ребалансом најављује се трећа мера помоћи младима – овога пута 5.000 динара, која ће бити исплаћена у децембру (додатни трошак од преко 40 млн евра). Укупан трошак ова три програма у 2022. нешто је већи од 30 млрд динара, што значи да он објашњава убедљиво највећи део прираста на осталим текућим расходима. Остатак разлике се делом може приписати непланираним исплатама на име дотација невладиним организацијама (преко 2 млрд динара), који припада осталим текућим расходима. Ове непланиране исплате су се, коришћењем механизма текуће буџетске резерве, усмеравале на различите кориснике током године. Тако је, рецимо, СПЦ на име изградње Храма Св. Саве у јулу добила 600 млн динара, Министарство спорта 300 млн динара на име програма развоја спорта, Тениски савез Србије финансијску помоћ од 260 млн динара, Фудбалски савез Србије помоћ од 230 млн динара и др.

Капитални расходи се повећавају у односу на оригинални план, што је превасходно резултат ванредног пуњења робних и других резерви. Укупни капитални расходи Републике ће према плану из ребаланса у 2022. износити 423 млрд динара. Поредећи са оригиналним планом, уочавамо пораст од преко 16 млрд динара. Капитални буџет Републике хетерогена је категорија и обухвата велики број пројеката из различитих области у којима је држава највећи пружалац услуга – саобраћај, војска, здравство, просвета, администрација, спорт, социјална заштита. Поменути прираст у односу на буџет (преко 16 млрд динара) је заправо нето ефекат кориговања инвестиционе политике у поменутим областима. Тако, рецимо, најдрастичнији раст бележе улагања у робне резерве и резерве нафте – прираст од 34 млрд динара. Похвалан је пораст инвестиција у области образовања – за око 5 млрд динара у збиру (раздео Министарства просвете и Трговине где се књижи пројекат „Повезане школе“), док треба рећи да се увећавају и инвестиције у области здравства – за 2 млрд динара, због повећаних улагања у реконструкцију Клиничког Центра Србије и јачање капацитета за детекцију и спречавање ширења COVID заразе. С друге стране, улагања у саобраћајну инфраструктуру (путеве, пруге и луке) незнатно падају – за око 4 млрд динара, тј. свега 2% – али остају веома високе. Падају и инвестиције у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине – за скоро 9 млрд динара, а то је далеко опаснија тенденција. Наиме, капитални буџет за комуналну инфраструктуру и животну средину (са трансферима) предвиђен Ребалансом чини свега 60% плана из оригиналног буџета. То није похвално зато што су управо у овој области потребе за развојем базичне инфраструктуре огромне, и све док се она не изгради у довољној мери квалитет живота грађана неће бити значајно унапређен. Међу улагањима која се смањују издвајамо уштеде од 7 млрд динара које су последица одлагања почетка изградње националног стадиона, незнатно смањење улагања безбедносног сектора – МУП и Одбрана у збиру пад за око 2 млрд динара, и смањење на великом броју мањих пројеката које у маси износи око 3 млрд динара.

Тежња очувању високог нивоа јавних инвестиција (око 7,5% на нивоу целе државе у 2022. години) је похвална, премда управљање капиталним пројектима у Србији и даље није на одговарајућем нивоу. Један од проблема који ни у новом ребалансу није адекватно адресиран тиче се нетранспарентног приказивања појединих инфраструктурних пројеката. Илустративан пример јесте капитални буџет Канцеларије/Министарства за јавна улагања који остаје на нивоу од 180 млн евра. У плану се не наводе пројекти које ово тело извршава, а додатни проблем је то што се чак и након њиховог завршетка подаци не објављују на систематичан начин (нема их ни у завршним

рачунима). Наше анализе показују да се међу пројектима које ова институција реализује налазе неки који су оправдани и потребни, попут изградње и обнове инфраструктуре у образовању и области социјалне заштите, али и поједини чија је оправданост упитна – градски стадион у Лесковцу и Зајечару, на пример. Фискални савет не заузима став да би пројекте из области спорта и рекреације требало априори искључити из листе најважнијих, већ да је приоритете потребно пажљиво и аргументовано бирати (израда и објављивање студија изводљивости, студија трошкова и користи, утицаја на животну средину, консултације са стручним телима и др). Потребно је, наиме, доказати да су баш ти пројекти тренутно потребнији од, на пример, проширења болничких капацитета, изградње вртића, канализације или пречишћивача отпадних вода па их тек онда укључити у буџет. С тим у вези, подсећамо да смо пре више од годину дана указали на то да неуређеност постојећег система одабира и спровођења јавних инвестиционих пројеката лежи у недовољно доброј законској регулативи. Иако је по важећим прописима у Републици Србији обавезна израда анализе исплативости свих инвестиционих пројеката већих од 5 млн евра, постоје изузеци на које се ови прописи не примењују. Такав је случај, осим са инвестицијама у сектору безбедности, са свим великим пројектима које држава прогласи од националног значаја, па и тзв. линијски пројекти (путна, железничка, водна, ваздушна, метро и комунална инфраструктура).

Ребаланс предвиђа солидан раст субвенција у односу на оригинални буџет. Проширење оквира за субвенције које се исплаћују из републичког буџета премашило је 30 млрд динара и забележиће пораст од чак 22% у односу на првобитни план. Највећи раст бележе *подстицаји за пољопривреду* (15 млрд динара), *субвенције за друмски саобраћај* (12 млрд) и *за енергетику* (10 млрд динара). Укупна маса субвенција порасла би само по ова три основа за преко 37 млрд динара што се није догодило, јер су направљене одређене уштеде – највеће смањење (за 8 млрд динара) извршено је на *планираним одливима по основу COVID гарантне шеме* (ред Остале субвенције у Табели 5). Поред наведених, ребалансом су предвиђене још неке промене у структури субвенција које појединачно посматрано немају претерано велики билансни значај, а њихови ефекти се, уз то, међусобно поништавају.

Субвенције за друмски саобраћај расту због повећаних улагања у обнављање државне мреже путева. Предлогом ребаланса је предвиђен раст субвенција у области друмског саобраћаја од 12 млрд динара – скок са око 20 на готово 32 млрд динара. Ови расходи сливају се у јавна путарска предузећа (пре свега ЈП Путеве Србије), а из њих се према информацијама из образложења ребаланса финансира текуће и инвестиционо одржавање државних путева првог и другог реда. Јачи темпо извршавања улагања у путну инфраструктуру начелно представља позитивну тенденцију, премда не треба губити из вида ранија упозорења из надлежног министарства (МГСИ) чији су званичници још 2017. године указивали на постојање бројних неефикасности и пропуста у тендерским процедурама путарских предузећа. Постоје, наиме, назнаке да тендери нису увек „отворени“ за конкуренцију, што осетно утиче на квалитет, крајњу цену радова и рокове реализације. На сличне проблеме указао је ДРИ 2020. године, наводећи да је ЈП Путеви Србије током 2018. и 2019. године без икаквих поступака јавних набавки набављало радове на одржавању и заштити путева у вредности већој од 50 млрд динара, иако није постојао правни основ за изузеће.

Подстицаји у пољопривреди бележе прираст од 15 млрд динара, што се највећим делом може повезати са већим исплатама у оквиру директних подстицаја и мера

руралног развоја. *Повећање директних давања* у области пољопривреде коштаће државу, судећи по пројекцијама из Ребаланса, скоро 8 млрд динара. Отприлике половина овог прираста већ је алоцирана Уредбом о расподели подстицаја у пољопривреди и приближно одговара новим давањима за регрес за ђубриво, гориво и семе (око 4 млрд динара), док ће остатак већих директних давања вероватно бити распоређен накнадним изменама ове уредбе. *Мере руралног развоја* повећавају се за 3 млрд динара, а ови расходи највећим делом усмеравају се у инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава, инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних производа, развој техничко-технолошких пројеката, органску производњу, очување животне средине и др. Трећи чинилац који је повећао издвајања за подстицаје у пољопривреди јесте *нови програм генеричког назива „Правила и мере регулисања тржишта“* (5 млрд). Ребаланс ни пратећа документација не доноси никакво образложење у погледу крајње намене ових средстава, премда се из посредних (ванбуџетских) извора – Информатора Управе за аграрна плаћања и Уредбе о ванредној интервентној мери подршке произвођачима брашна – може закључити да се део ових расхода вероватно усмерава на млинаре у циљу спречавања несташнице брашна. Уз то, треба поменути да је средином 2021. године усвојен посебан пропис (Закон о уређењу тржишта пољопривредних производа) којим је створен основ за интензивнију државну интервенцију (откуп) уколико дође до већих поремећаја на тржишту пољопривредних производа. Могуће је да се у оквиру новог и недовољно разјашњеног програма буџетирају средства за ове намене.

Раст субвенција у области енергетике у потпуности потиче од одлуке државе да купи рударску механизацију за ЈП ЕПС (10 млрд динара). Буџетска ставка која се у Табели 1. сваког буџета и/или ребаланса назива „субвенције за енергетику“ у основи представљала је два програма: 1) издатке за покривање губитака ЈП ПЕУ Ресавица (око 5 млрд динара годишње) и 2) програм енергетски угроженог купца (од око 1 млрд динара годишње). Буџетом за 2022. годину овој групи придружује се још један програм – изградња прикључка топлодалеководна на ТЕНТ А (0,5 млрд динара), да би се сада Ребалансом убацио и четврти, материјално најиздашнији – набавка основне рударске механизације за површинске копове ЈП ЕПС-а (10 млрд динара нових расхода). Прва три програма (дотације за Ресавицу, енергетски угрожен купац, прикључак на ТЕНТ А) остала су готово непромењеног номиналног износа у ребалансу, што значи да читав прираст од 10 млрд динара објашњавају субвенције за ЕПС. Појављивање ЕПС-а међу директним корисницима буџетских субвенција својеврсни је преседан; наиме, и поред свих проблема које је ово предузеће имало у пословању пре актуелне енергетске кризе, оно није било корисник буџетских субвенција. То је само још један показатељ озбиљности ситуације у којој се ово предузеће тренутно налази (у нормалним временима вероватно би из сопствених средстава финансирало набавку багера и сличне механизације). Више о ликвидносним проблемима ЕПС-а у Додатку овог извештаја.

Смањење на осталим субвенцијама у потпуности може бити објашњено мањим исплатама по основу ненаплативих кредита из антикризне гарантне шеме. Овај блок субвенција представља хетерогену групу расхода у коју спадају, између осталог, издаци по основу гарантне шеме, подршка за организацију спортских такмичења, подршка раду ЈП Службени Гласник и сл. Предлогом ребаланса планиран је пад осталих субвенција од око 7 млрд динара – са 14 на 7 млрд динара. Овај пад одговара смањењу на позицији на којој је буџетиран новац намењен за покривање ненаплативих кредита из COVID-19 антикризне шеме која је трајала током 2020. и 2021. године. Подсећања ради, Фискални савет је још у

оцени буџета за 2022. у новембру прошле године истакао да управо на овој позицији постоји простор за уштеде, будући да је опоравак привреде од пандемије био бржи него што се испрва очекивало. Најновији подаци показују да је чак и смањени буџетски оквир у одређеној мери прецењује стварне трошкове по овом основу, услед чега би на крају године могле да се остваре додатне уштеде од неколико милијарди динара.

Расходи за социјалну заштиту расту за 15 млрд динара и то је највећим делом уважавање ефекта мера популационе политике усвојених крајем прошле године. Свега дан након усвајања буџета за 2022. годину у Скупштини, државни званичници најавили су нове и непланиране мере у области популационе политике. Оне су подразумевале повећање родитељског додатка за прво дете са 100.000 динара на 300.000 динара као и једнократну помоћ од 100.000 динара за рођење другог и трећег детета. Нето прираст расхода по овом основу у Ребалансу у односу на оригинални буџет у збиру износи око 9 млрд динара, чиме смо објаснили највећи део повећања социјалних давања у Ребалансу у односу на оригинални буџетски план. Преостали износ, готово у потпуности, може се приписати већој стопи инфлације од оне која је коришћена приликом израде оригиналног буџета. Наиме, најкрупније ставке у оквиру социјалне помоћи усклађују се за инфлацију – у јануару и јулу сваке календарске године. Имајући у виду да ће просечна стопа инфлације у 2022. бити четири пута већа него што се претпостављало приликом израде буџета (око 12% уместо пројектованих 3,7%), номинални износи исплаћене социјалне помоћи били су приметно већи него што је испрва буџетирано. Укупан ефекат ових промена на годишњем нивоу процењујемо на око 4 млрд динара.

6. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2022. ПО КОРИСНИЦИМА

Као што се и могло очекивати, најкрупније промене на делима буџетских корисника резултат су мера за сузбијање енергетске кризе и других шокова који су је пратили. Корисници буџета којима је ребаланс донео највеће релативне промене у односу на иницијални план јесу они који су испраћивали буџетску помоћ за посрнула јавна енергетска предузећа. То су, пре свега, Министарство финансија (које је испраћивало буџетске позајмице Србијагасу и ЕПС-у) и мањим делом Министарство рударства и енергетике (које ће издвојити непланирана средства за куповину рударске механизације за ЕПС). Екстерни шокови који су се догодили готово истовремено са енергетском кризом – скок светских цена нафте, горива и примарних пољопривредних производа такође су захтевали реакцију државе, услед чега је куповина робних резерви и резерви енергената била драстично већа него што се првобитно планирало. Због тога су релативно снажне промене у односу на буџет приметне код Дирекције за робне резерве и Управе за резерве енергената (у саставу Министарства енергетике). Осим наведених, значајнији раст бележе Министарство пољопривреде (веће субвенције) Министарство за рад (увећање родитељског додатка за прво дете и увођење једнократног давања за друго и треће дете) и Министарство здравља (набавка опреме и лекова за борбу против пандемије, реконструкција КЦС). Корисници који су смањили раздео у односу на оригинални план су ретки, а најприметнији пад забележен је на разделу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ). Тај пад потиче, у основи, од одлагања почетка изградње Националног стадиона. На крају, део промена у односу на оригинални буџет методолошке је природе – настао је услед организационих измена након формирања нове Владе. Тако је Канцеларија за управљање јавним улагањима претворена у Министарство, ресор науке (који је до сада био у склопу Министарства просвете) такође у Министарство, и др.

У наставку детаљније анализирамо најкрупније промене међу буџетским корисницима.

Највећи појединачни скок забележен је на апропријацији Министарства финансија. Буџет овог министарства је предлогом ребаланса снажно повећан – за 275 млрд динара (прираст са око 895 млрд на 1.170 млрд динара). Убедљиво највећи део овог повећања (око 265 млрд динара) забележен је на конту Набавке финансијске имовине, при чему је прираст на овој позицији концентрисан на два програма: 1) Кредитна подршка и 2) Управљање средствима ЕУ. Када је реч о првом програму, наше анализе показују да је највећим делом у питању буџетска подршка којом се покривају већ поменути губици енергетских предузећа и он износи гигантских 245 млрд динара. Међутим, ребаланс и пропратна документација се само у траговима реферишу на овај вртоглави пораст, због чега је из буџетских извора немогуће донети било какав закључак о крајњој намени опредељених средстава. У оквиру другог програма (Управљање средствима ЕУ) забележен је раст од око 20 млрд динара (са 3 млрд на 25 млрд динара). Међутим, и у овом случају буџетска документација једнако је неинформативна, па питање крајње намене ових средстава остаје неодговорено. Поред поменутих, у структури расхода Министарства финансија долази до још неколико промена чији је нето ефекат повећање од око 10 млрд динара – и ми ћемо навести само неке од најкрупнијих. С једне стране, ребалансом је у буџет укључена помоћ за младе у износу од два пута по сто евра у фебруару и јуну ове године и још 5.000 динара у децембру (30 млрд динара), а повећане су и дотације РФЗО, што ће се користити за

набавку лекова и опреме у здравству (за 15 млрд). С друге стране, пад бележе расходи за главницу и камате на спољни дуг (18 млрд) – што представља очекиване уштеде с обзиром на то да су ови издаци иницијално шире буџетирани (због могућности превремене отплате и сл). Осим тога, смањују се и трансфери за ПИО фонд (за око 12 млрд) због веће наплате доприноса од очекиване, као и издаци за казне и пенале (за око 4 млрд).

Буџет Дирекције за робне резерве је упетостручен услед издашних издвајања за формирање резерви. Средства овог буџетског корисника су предложеним ребалансом снажно повећана – за преко 20 млрд динара у односу на иницијални буџет, са 5 млрд на 27 млрд динара). До овог вишеструког увећања доводе непланирано велика издвајања за набавку резерви нафте, нафтних деривата и примарних пољопривредних добара. Неспорно је то да је ова ванредна и издашна мера сада неопходна како би се ојачао капацитет државе за интервенције у случају тржишних поремећаја какве може изазвати ванредно високи раст цена енергената и основних намирница. Међутим, с обзиром на драстично повећање издатака овог буџетског корисника усред кризне године поставља се питање да ли се у претходном периоду адекватно управљало робним резервама.

Буџет Министарства рударства и енергетике је удвостручен, што се такође може довести у везу с актуелном (енергетском) кризом. Предлогом ребаланса су средства овог Министарства повећана за 22 млрд динара – са 19 на 41 млрд динара. Прираст на разделу Министарства рударства и енергетике своди се на две мере које су приближно подједнаког обима и уперене ка последицама проблема у домаћем енергетском сектору и актуелне енергетске кризе. Прва од поменуте две мере део је пакета буџетске подршке за ЕПС и књижи се на ужем разделу овог министарства – у питању је субвенција у износу од 10 млрд динара која ће бити утрошена за прибављање рударске механизације. Други део пораста објашњавају непланирано велика давања за набавку резерви нафте и нафтних деривата у износу од 12 млрд динара, што се књижи на разделу Управе за резерве енергената (орган у саставу Министарства енергетике).

Осетно повећање буџета Министарства пољопривреде је практично у целости последица већих расхода за субвенције. Обим средстава којим располаже Министарство пољопривреде је ребалансом увећан за око 17 млрд динара у односу на оригинални буџет и износи око 79 млрд динара. Овај скок је највећим делом резултат проширења у оквиру стандардних подстицаја за пољопривреднике, а то су директна плаћања (регрес за гориво и друго) и мере руралног развоја (у збиру за 10 млрд динара). Осим тога, ребалансом су планирани нови подстицаји у склопу програма генеричког назива „Правила и мере уређења тржишта“ (5 млрд). Опис овог програма није приказан у ребалансу нити у пропратној документацији, али се по свему судећи ради о средствима за интервенције на тржишту пољопривредних производа (нпр. у циљу спречавања несташница). Осим субвенција, на апропријацији Министарства пољопривреде долази и до благог раста капиталних расхода (за 1 млрд) који су опредељени за изградњу система за наводњавање у неколико општина широм Србије.

Планирани расходи Министарства за рад бележе приметан раст – махом због (накнадног) укључивања нових мера популационе политике. Апропријација овог корисника је ребалансом повећана за 15 млрд у односу на буџет и сада износи око 158 млрд динара. Та разлика се највећим делом може приписати већим расходима за мере популационе политике (око 10 млрд динара) које обухватају подизање износа родитељског додатка за прво дете са 100.000 на 300.000 динара, као и увођење једнократне исплате од 100.000 динара по рођењу другог и трећег детета. Остатак пораста на позицији

Министарства за рад је у суштини последица веће инфлације од оне с којом се рачунало при изради буџета. Наиме, износи социјалне заштите се на редовној бази коригују за раст потрошачких цена – стога су заједно са инфлацијом и усклађени износи помоћи премашили пројектовани ниво.

Пораст на разделу Министарства здравља последица је већих издвајања за подршку здравству у борби против пандемије. На разделу овог корисника уочава се скок од готово 10 млрд динара – са око 35 млрд на нешто изнад 44 млрд динара. Далеко највећи део овог прираста се може приписати мерама за сузбијање последица епидемије корона вируса (8 млрд), што укључује расходе за набавку лекова, опреме и сл. Осим тога, расту и капитални издаци овог министарства (за нешто више од 1 млрд динара), који су махом усмерени на реконструкцију УКЦ Србије.

Услед издвајања две канцеларије са раздела Владе дошло је до приметног умањења средстава којима ће овај корисник располагати. Код буџета Владе забележен је пад од око 9 млрд, након чега он у ребалансу износи око 38 млрд динара. Та разлика представља резултат двеју супротстављених тенденција. С једне стране, организационим променама након парламентарних избора се из окриља Владе измештају две канцеларије, чиме се укупни буџет овог корисника смањује за око 15 млрд динара. Наиме, новим Законом о министарствима од краја октобра Канцеларија за управљање јавним улагањима је подигнута на ниво министарства, док ће Канцеларија за информационе технологије и електронску управу функционисати као засебан буџетски корисник (а не као помоћно Владино тело што је до сада био случај).¹⁹ С друге стране, у оквиру раздела Владе, на два места је забележен прираст, и то код Генералног секретаријата (5 млрд) и Канцеларије за КиМ (2 млрд). Средства Генералног секретаријата су још током године у неколико наврата увећавана преко текуће буџетске резерве; осим што ове промене уважава, ребаланс доноси и ново (додатно) повећање на апропријацији овог корисника која је сада у односу на оригинални буџет ушестостручена (скок са 1 на 6 млрд динара). Читав овај прираст састоји се из дотација невладиним организацијама, међународним организацијама и слично, чији примаоци у буџету нису јасно наведени. Оваква негативна пракса да се апропријација Генералног секретаријата након доношења Закона о буџету вишеструко и нетранспарентно допуњује – било ребалансом, било путем текуће буџетске резерве – понавља се из године у годину, а о њој смо писали и у ранијим извештајима. Када је реч о Канцеларији за Косово и Метохију, повећање средстава овог корисника се књижи искључиво на конту трансфери локалним властима, а оно је највећим делом усмерено на подршку функционисању образовних и здравствених институција, као и локалне администрације.

Највеће апсолутно смањење уочава се на апропријацији МГСИ, и то са значајним изменама у структури инвестиција. МГСИ би, по ребалансу, требало да годину заврши са 248,8 млрд расхода, што је за скоро 7 млрд мање од иницијалне апропријације. Иако се на први поглед ради о малом релативном паду (за свега 2,6%), дошло је до приметних промена у структури капиталних расхода овог министарства које би требало детаљније објаснити. *Прво, Министарство је донело одлуку да одустане од одређеног броја инвестиционих пројеката, одложи их или спорије крене у њихову реализацију* (смањење за 38 млрд динара, тј. пад са 78 млрд из оригиналног буџета на 40 млрд из ребаланса). Највеће смањење претрпела је позиција на којој је било предвиђено

¹⁹ Као засебни органи, они ће до краја ове године наставити да извршавају постојеће програме планираном динамиком, а пратећи трошкови ће убудуће бити приказивани изван раздела Владе.

финансирање почетка изградње Националног стадиона – пад од око 7 млрд динара. Велике промене су начињене и на пољу изградње друмске инфраструктуре, па ће седам важних саобраћајница (међу којима су обилазница око Крагујевца, деоница аутопута Ниш-Мердаре и деоница аутопута од Београда до Зрењанина) доживети збирну редукцију инвестиција од 18 млрд динара. Уз то, још 5 млрд се односи на смањење апропријације за изградњу и модернизацију железница (укључујући модернизацију пруге Суботица-Сегедин), око 7 млрд мање за изградњу комуналне инфраструктуре и око 1 млрд мање за остале ситније пројекте. *Друго, уочавамо неколико крупних капиталних пројеката код којих је буџетирани износ порастао*, и то за преко 21 млрд динара у збиру – увећање улагања у пројекте Мађарско-српске железнице, деонице аутопута Е-763 (Прељина-Пожега, Нови Београд-Сурчин), брзу саобраћајницу Е-75 и изградњу београдске обилазнице. *Треће, расту и остали (некапитални) расходи овог министарства* за скоро 10 млрд динара нето – повећавају се субвенције јавним путарским предузећима ЈП Путевима и ЈП Коридорима Србије (за 12 млрд динара) али падају за ваздушни саобраћај (за око 2 млрд).

Буџет Министарства унутрашњих послова је увећан за око 5 млрд динара. Предложеним изменама буџета се апропријација овог корисника повећава са 97 млрд на скоро 102 млрд динара. Отприлике половина овог прираста отпада на издатке у склопу програма генеричког назива „Администрација и управљање“ који су прокњижени на конту робе и услуге, али је изостало било какво објашњење о којим набавкама, тј. уговорима је реч. Судећи по називу програма који је истрпео највеће промене може се наслутити да се ради о уобичајеним трошковима у МУП-овој администрацији (канцеларијски материјал и сл). Остатак повећања је резултат нешто виших издатака за зараде (за 1 млрд) и већих расхода за казне и пенале – што вероватно потиче од изгубљених судских спорова око неисплаћених накнада за прековремени рад, дежурства и слично (такође за 1 млрд динара).

Ребалансом се формализује формирање четири нова министарства а укупна средства којим ће они располагати у 2022. у збиру износе око 21 млрд динара. Нова министарства су образована издвајањем из неколико постојећих ресора, а у питању су: 1) већ поменуто Министарство за јавна улагања (са буџетом од око 10 млрд); 2) Министарство науке, технолошког развоја и иновација (5 млрд); 3) Министарство туризма и омладине (4,5 млрд) и 4) Министарство информација и телекомуникација (2 млрд). Овде скрећемо пажњу на то да буџети ових корисника углавном не садрже нове политике; уместо тога, нова министарства углавном са раздела из којих су издвојена преузимају један део програма, за чије ће спровођење убудуће бити надлежни. У овом смислу једини изузетак представља Министарство туризма и омладине, јер је на њега са некадашњег Министарства трговине, туризма и телекомуникација пребачен највећи део субвенција у области туризма (ваучери и слично) које у односу на оригинални буџет бележе приметнији раст – од око 4 млрд динара.

ДОДАТАК: Лоше пословање ЕПС-а као највећи фискални ризик у 2022. години

ЕПС је у дубокој кризи и не може да произведе довољне количине струје да задовољи домаће потребе. Вишегодишње лоше управљање ЕПС-ом и недовољан ниво инвестиција у производне, рударске и капацитете за смањење загађења довели су предузеће у катастрофалну позицију у којој се налази данас. Енергетска криза само је оголила структурне проблеме предузећа који су постојали и раније и задала нови ударац, како за ЕПС, тако и за јавне финансије Србије. Наиме, већ извесно време ЕПС не може да произведе довољну количину електричне енергије да задовољи домаћу тражњу током зимских месеци када она сезонски расте. Ситуација се погоршавала из године у годину и свој врхунац је достигла у претходних годину дана (од јесени 2021. године) од кад је ЕПС због веома ниске производње морао снажно да повећа увоз што и даље траје. Притом, од јула 2021. међународне цене струје почеле су да бележе осетан раст, да би до краја прошле године вишеструко премашиле своје преткризне нивое, а на том високом нивоу налазе се још увек. Поред тога, ЕПС-ови стари проблеми с квалитетом угља постају још израженији током 2021, тако да основна сировина која се користи за производњу скоро 70% струје у земљи више није довољно добра да обезбеди технички минимум функционисања термоелектрана и додатно отежава производњу ЕПС-а. Недостајуће количине струје ЕПС увози од четвртог квартала 2021. године по јако високим ценама, а продаје је по неколико пута нижој цени у Србији, чиме бележи рекордно велике губитке – и то су губици за чије покривање је неопходна помоћ републичког буџета. Губици ЕПС-а од како је почео са увозом скупе струје (јесен 2021. године), до краја септембра 2022, достигли су 900 млн евра. До краја године могли би да порасту за још 200-300 млн евра, чиме би укупни губици могли да достигну и 1,2 млрд евра. Иако ребаланс експлицитно не наводи да ће буџет покривати део трошкова повећаног увоза струје, нити да је досад било исплата по том основу, Фискални савет оцењује да је државна помоћ за ово предузеће неизбежна.

Основни разлог због којег ЕПС не може да произведе довољно струје јесте незадовољавајући ниво инвестиција у претходним годинама. Није енергетска криза главни кривац за садашње губитке ЕПС-а, већ одговорност суштински лежи на Влади и руководству предузећа. Наиме, упркос интерним проблемима који су у предузећу били давно познати, није се радило довољно да се предупреди ситуација у којој је ЕПС данас. Више од деценије опада квалитет угља из рударског басена Колубара, који се користи за производњу електричне енергије у ТЕНТ-у, највећој електрани у земљи. Топлотна моћ угља из Колубаре, која је 2008. премашивала 8.000 kJ/kg, у 2018. пала је на ниво од 6.800 kJ/kg. Три године касније, у 2021. дозволило се да квалитет опадне још више, испод техничког минимума неопходног за неометани рад термоелектрана (6.700 kJ/kg). Опадање квалитета угља дошло је као природни резултат превелике експлоатације постојећих угљокопа и недовољног улагања у нове. Реализација инвестиционих планова у руднике подбацивала је за 35–50% у односу на планове предузећа чак током више од једне деценије уназад. Осим што предузеће није увек имало ни довољно средстава, каснило се и са набавком потребне механизације, експропријацијом земљишта, набављањем грађевинских дозвола итд. Резултат је да до сада нису отворена два најважнија копа која су морала да обезбеде континуирану производњу угља довољно доброг квалитета (у питању су заменски копови Поље Е и Радљево). Осим што је због лошег угља био принуђен да купује струју екстерно, ЕПС је набављао и повећане количине мазута. Овај нафтни дериват има за циљ да потпомогне сагоревање угља који иначе није довољно квалитетан да би могао самостално

да гори, али додатно погоршава проблем недопустиво високог загађења ваздуха, и то у периоду када је загађење ваздуха у земљи међу најгорима у свету. Мањак инвестиција ЕПС-а значио је да предузеће није обезбедило ни капацитете за пречишћавање димних гасова који емитују термоелектране (одсумпоровање, чишћење чађи и друго).

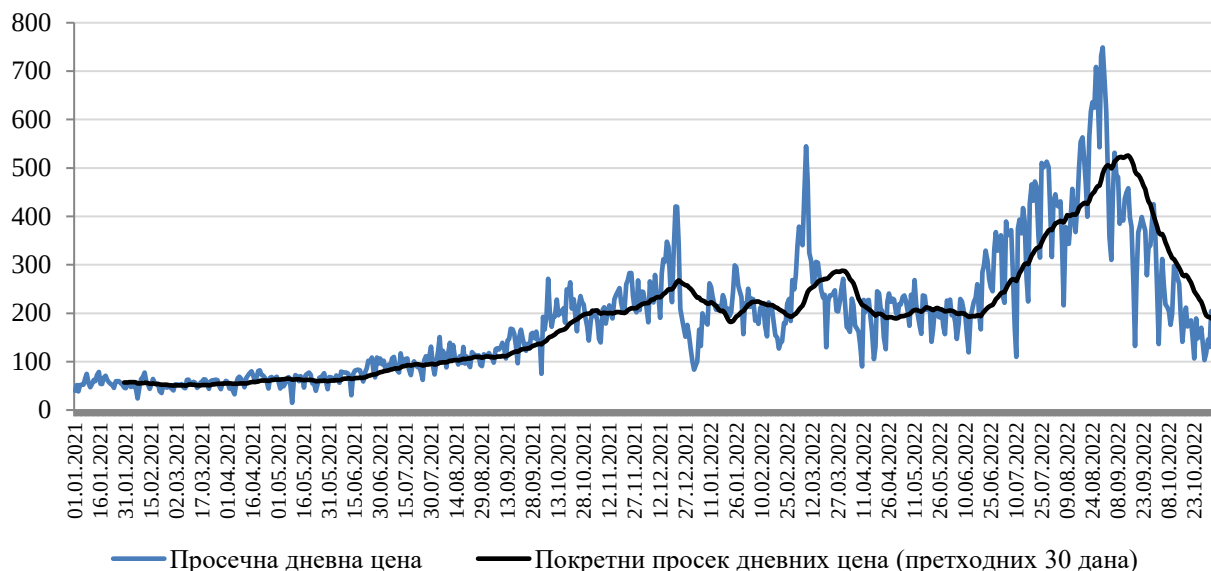
Увоз електричне енергије у 2022. довео је до огромних губитака, који су у прва три квартала достигли 80 млрд динара (680 млн евра). Озбиљни проблеми у снабдевању електричном енергијом почели су у последња три месеца 2021. године, и од тада ЕПС систематски бележи губитке увозећи струју у великим количинама и по високим ценама. Тако је у четвртом кварталу 2021. увезао 1.250 GWh уз губитак на увозу од преко 200 млн евра. Ту годину ЕПС је завршио са губитком од преко 120 млн евра захваљујући бољем резултату у првом делу године. У 2022. лоши резултати се настављају, тако да је ЕПС у првом кварталу 2022. увезао око 1.650 GWh, у другом око 700 GWh, а у трећем кварталу 580 GWh, направивши укупан губитак од 80 млрд динара (680 млн евра). Оно што је посебно проблематично јесте да је ЕПС-у био неопходан увоз чак и током топлијих месеци у години (период април–септембар), и то толики да је у збиру премашио увоз из последњег квартала 2021, када је предузеће имало незапамћену хаварију у производњи у децембру.²⁰ Суша и лоша хидрологија у посматраном периоду јесу допринеле таквој ситуацији, али нису једини кривац за повећање увоза у толикој мери.

Део олакшања за ЕПС дошао је повећањем продајне цене струје у земљи, али ни то није довољно да санира проблеме у предузећу. Мере које су до сада предузете са циљем повећања прихода Електропривреде јесу: раст цене за гарантовано снабдевање (домаћинства) за 6,5%, раст плафониране цене за привреду са 75 €/MWh на 95 €/MWh и подизање накнаде за обновљиве изворе енергије са 0,437 на 0,801 динара/kWh (повећање од 83%). Наведена повећања преводе се у просечан раст цене електричне енергије (за привреду и становништво) за око 20%. Међутим, из неколико разлога ово повећање неће бити довољно да санира губитке ЕПС-а. Прво, ЕПС је већ изненадио количином увозне струје која му је била потребна – уместо да подбаци у производњи потребне количине струје тек током грејне сезоне, ЕПС је подбацио већ и у другом и трећем кварталу. Друго, међународне цене струје забележиле су нови скок током летњих месеци (Графикон 2), тако да су просечне увозне цене у трећем кварталу биле на нивоу од 420 €/MWh, двоструко веће него у претходних шест месеци. Тиме је само у трећем кварталу, који није требало да буде превише проблематичан за ЕПС, направљен губитак од 250 млн евра. Треће, поменути раст цене струје у земљи дошао је касно. Док су европске земље реаговале на кризу већ крајем 2021, у Србији су прве мере ступиле на снагу тек од септембра 2022, на прагу нове грејне сезоне и са ЕПС-ом који је иза себе већ имао једну катастрофалну зиму (2021/2022) и скуп увоз током лета. Четврто, повећање плафониране цене за привреду даје одложени ефекат на раст прихода ЕПС-а, пошто се привредним потрошачима струја испоручује по већ дефинисаним уговорима. Потребно је да стари уговор истекне и да се потпише нови како би ЕПС осетио корист од мере раста цене за привреду до нивоа од 95 €/MWh.²¹

²⁰ [Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови, могућа решења.](#) Фискални савет, 7. јул 2022. године.

²¹ Тако, на пример, ЕПС није успео да достигне цену од 75 €/MWh у читавом периоду у коме му је било могуће да је уговори, па је просечна цена по којој је ЕПС продавао привреди у августу 2022. достигла тек 68,2 €/MWh. Од септембра ЕПС је већ могао да повећа цену на 95 €/MWh, али је просечна септембарска цена износила 78,2 €/MWh, знатно испод прихватљивих 95 €/MWh.

Графикон 2: Просечне дневне цене електричне енергије на мађарској берзи у периоду 01.01.2021–06.11.2022, €/MWh



Извор: *Hungarian Power Exchange*

Процењујемо да ће ЕПС у 2022. добити приближно 500 млн евра помоћи од државе у некој форми. Губици ЕПС-а сада су већ толики да предузеће не може само да их финансира. Прве губитке од увоза електричне енергије по високим ценама ЕПС је успео да покрије задуживањем, међутим већ у извештају за друго тромесечје 2022. само предузеће је навело да су његове могућности задуживања исцрпљене.²² Сасвим је сигурно да је ЕПС већ до сада морао добити помоћ из државног буџета, али једина потврђена исплата јесте помоћ од 60 млн евра (7,2 млрд динара) с почетка 2022, наведена у документу ММФ-а,²³ а то не може да се препозна у ребалансу. Наша најбоља процена јесте да је ЕПС до сада добио 200-300 евра финансијске подршке из републичког буџета, у супротном не би био у стању да покрива огромне губитке који су већ настали. У погледу будућих давања за ЕПС до краја 2022, ребаланс их не најављује експлицитно, изузев свега 10 млрд динара које ће бити издвојено за набавку рударске механизације. С обзиром на то да планирана плаћања за енергетски сектор нису прецизирана у ребалансу, принуђени смо да их независно процењујемо. Наше анализе показују да би ЕПС до краја године могао да добије још око 200-300 млн евра помоћи од државе. Разлог за додатну помоћ јесу нови губици који ће извесно настати у последњем кварталу, нарочито имајући у виду сезонски раст потрошње у зимским месецима. Неизвесност у погледу наведене процене постоји, нарочито по питању увозних цена електричне енергије, као и временских прилика (топлија зима значиће и мању потрошњу струје), али свакако ће бити потребна. Поставља се питање зашто у ребалансу овакве исплате нису најављене, макар и у оквирном износу, када је сасвим извесно да се они морају догодити. Наглашавамо такође да постоји неколико канала којима ЕПС може да добије помоћ (нпр. буџетске позајмице, гарантовани кредит, преузимање постојећег дуга итд), које имају различит ефекат на републички дефицит (нпр. издавање државне гаранције

²² Исту оцену ЕПС је поновио и у кварталном извештају за период јул–септембар 2022. године.

²³ [Republic of Serbia: Second Review Under the Policy Coordination Instrument and Request for Modification of Targets-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Serbia](#)

за задужење не би подигло дефицит буџета, а предузећу би обезбедило финансијску инјекцију).²⁴ На крају, истичемо да плаћања за ЕПС лако могу бити још већа, ако међународне околности буду посебно неповољне или ако у ЕПС-у има проблема који за сада нису јавно познати.

ЕПС мора да заокрене пословање, иначе ће бити редован државни трошак, што је најгори сценарио за буџет, грађане и само предузеће. С обзиром на то да енергетска криза и пратећи раст међународних цена електричне енергије нису корен проблема, тако ни само повећање цене електричне енергије у земљи није довољно да се пословање ЕПС-а унапреди. Ово предузеће захтева корените промене у управљању, за шта је нужна политичка решеност. Како би предузеће било у стању да инвестира у одговарајуће капацитете, мора да се уведе финансијска дисциплина и обезбеде људски капацитети који су у стању да успешно управљају пројектима. Неопходно је да се оптимизује број и структура запослених, успостави одговарајући систем зарада (за разлику од садашњег који дестимулише високо стручне кадрове, а стимулише рад на генеричким позицијама), да се маса зарада у предузећу држи строго под контролом, да се не дозволи припајање неуспешних предузећа ЕПС-у, регулише питање предузећа која формално не чине део Електропривреде, али њихово пословање готово искључиво зависи од уговора које имају са ЕПС-ом, да се спрече крађе струје, чува висок степен наплате потраживања, не пребацује терет подстицаја за произвођаче обновљивих извора енергије на ЕПС, укине обавеза ЕПС-а да допуњује ненаплаћени износ претплате за јавни медијски сервис, регулише статус запослених на Косову и Метохији итд. ЕПС треба да буде снажна, здрава компанија, покретач развоја читаве земље, а не да усисава новац пореских обвезника.

²⁴ Истичемо да је још један канал којим је ЕПС покривао високе трошкове увоза гомилање доцњи према добављачима, поред задужења и средстава добијених од државе. Као и у погледу државне помоћи, ни овде није сасвим јасно о којим износима је реч. Међутим, оно што се уочава из кварталних биланса предузећа јесте раст обавеза према добављачима на крају септембра 2022. за око 20 млрд динара у односу на крај 2021. Још једна могућа индикација да ЕПС не измирује редовно своје обавезе јесте податак да су досадашње исплате добављачима и дати аванси у земљи били за преко 30 млрд динара мањи него што је само предузеће планирало у првих девет месеци 2022.