



Република Србија  
**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**ЕФЕКАТ ЗДРАВСТВЕНЕ КРИЗЕ НА ФИСКАЛНА И ЕКОНОМСКА  
КРЕТАЊА У 2020. И ПРЕПОРУКЕ ЗА ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У  
2021. ГОДИНИ**

**20. јул 2020. година**

## САДРЖАЈ:

|   |    |
|---|----|
| 1. РЕЗИМЕ.....  | 3  |
| 2. ПРОГНОЗЕ МАКРОЕКОНОМСКИХ КРЕТАЊА У 2020. ГОДИНИ .....                      | 10 |
| 3. ОЧЕКИВАНА ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2020. ГОДИНИ.....                             | 15 |
| 3.1. ФИСКАЛНИ ДЕФИЦИТ У 2020. ГОДИНИ.....                                     | 15 |
| 3.2. ЈАВНИ ПРИХОДИ У 2020. ГОДИНИ.....  | 17 |
| 3.3. ЈАВНИ РАСХОДИ У 2020. ГОДИНИ .....                                       | 20 |
| 3.4. ЈАВНИ ДУГ И ФИНАНСИРАЊЕ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА У 2020. ГОДИНИ.....           | 24 |
| 4. ПРВЕ ПРОЦЕНЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У 2021. ГОДИНИ.....          | 30 |
| 4.1. ФИСКАЛНИ ДЕФИЦИТ И ПОЛИТИКЕ У 2021. ГОДИНИ.....                          | 30 |
| 4.2. КОНТРОЛА ЗАРАДА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У 2021. ГОДИНИ.....                     | 32 |
| 4.3. ОДРЖИВОСТ РАСХОДА ЗА ПЕНЗИЈЕ У 2021 – ЗАОКРУЖИТИ ШВАЈЦАРСКУ ФОРМУЛУ..... | 35 |
| 4.3. НАПОМЕНЕ О БУЏЕТСКОМ ПРОЦЕСУ .....                                       | 37 |
| 4.3.1. Употреба текуће буџетске резерве.....                                  | 37 |
| 4.3.2. Финансијски планови организација ОСО.....                              | 39 |
| 5. ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У 2020. И ПРЕЛИМИНАРНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ .....   | 41 |
| 5.1. ПОТРЕБЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕМ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У СЕКТОРУ ЗДРАВСТВА .....        | 45 |

## 1. РЕЗИМЕ

**Након предузетих мера за спасавање привреде нови изазови су заустављање раста јавног дуга и исправљање нараслих неравнотежа у буџету.** Здравствена криза се наставља, привреда је и даље у проблемима, а држава више нема толико расположивих ресурса за снажну интервенцију – тим пре јер се већ нерационално задужила и потрошила преко 600 млн евра за исплату 100 евра пунолетним грађанима. У таквим околностима тренутно очекујемо да би пад производње у 2020. могао да буде око 3%. Економске последице здравствене кризе, међутим, нису ограничене само на привредну активност већ су и сви најважнији фискални индикатори потпуно избачени из равнотеже. Дефицит државе у 2020. биће рекордних 7% БДП-а, јавни дуг на крају године нешто преко 60% БДП-а, а снажно расту и унутрашње неравнотеже буџета. Ово последње последица је пре свега неумерено великог повећања плата у јавном сектору од скоро 10% с којим се ушло у 2020. годину (толики раст плата био би превелики и да је привреда остварила планирани раст од 4%). Потребно је, дакле, да се фискална политика прилагоди на нове околности и у том измењеном оквиру пружи најбољу могућу подршку привреди. То конкретно значи: 1) смањење дефицита у 2021. на око 2% БДП-а да би се зауставио раст јавног дуга и вратила фискална стабилност; 2) повећање државних издвајања за инфраструктуру и 3) контрола раста пензија и плата у јавном сектору у 2021. години (оправдано би било потпуно замрзавање зарада). Уз то, ова криза нам је дала додатни повод за анализу и неких раније уочених грешака фискалне политике – попут дугогодишњег недовољног улагања у здравство – које би такође требало у будућности исправити.

**Привредна активност ће у 2020. имати пад који тренутно процењујемо на око 3%.** Све прогнозе које дајемо у овом извештају (и макроекономске и фискалне) имају из објективних разлога велики степен неизвесности. Због тога их не би требало тумачити као безусловне и потпуно прецизне већ као тренуно највероватнији исход очекиваних промена економских индикатора. С тренутно расположивим подацима процењујемо да би пад БДП-а у 2020. могао бити око 3%. Наиме, након релативно високог раста БДП-а у првом тромесечју, у ком се још нису били ефектуирали утицаји кризе на привреду, у преосталом делу године очекујемо пад БДП-а од око 5% (нешто већи пад у периоду трајања ванредног стања, а онда стабилизација пада у другој половини године). У збиру то би резултирало укупним падом БДП-а у 2020. од око 3%. Оваква прогноза конзистентна је и са очекивањима релевантних међународних институција. Уколико, међутим, у другој половини године поново дође до ригорозног ограничења кретања становништва и забране рада у одређеном броју привредних делатности, привредна активност ће се додатно умањити у односу на претходне прогнозе – па би пад БДП-а у 2020. у том случају био већи од 3% и могао би износити око 5%.

**Пад БДП-а Србије биће мањи од већине европских земаља због структуре домаће привреде, а не бољих економских политика.** Сва међународна поређења показују да се у Србији очекује мањи пад привредне активности него у већини европских земаља. Разлог за мањи пад БДП-а Србије (као и неких других сиромашнијих европских земаља) је у томе што релативно велики део домаће привреде производи основна, егзистенцијална добра за којима у овој кризи тражња није знатно пала (храна, кућна хемија и друго). Тако учешће пољопривреде у економији Србије износи око 7,5%, што је више него двоструко веће учешће него у земљама Централне и Источне Европе чланицама Европске Уније

(ЦИЕ11) где је у просеку 3,3% и чак пет пута веће него у развијеним земљама Западне Европе (1,5%). Сличан образац има и учешће прехранбене индустрије: у Србији је учешће ове индустријске гране у привреди 4,5%, у ЦИЕ11 је 2,7%, а у развијеној Западној Европи 1,9% БДП. За разлику од Србије, привреде развијених европских земаља више се ослањају на производњу производа и услуга веће додате вредности (аутоиндустрија, машине и опрема, кућни апарати, туризам и друго) за којима је у кризи снажно пала тражња. Због тога се у развијенијим земљама очекује осетно већи пад производње у 2020. него у Србији.

**Процењујемо да ће привредни пад у 2020. да доведе до смањења броја запослених за 30-50 хиљада.** Прогноза кретања запослености у кризи нарочито је изазовна и несигурна. Међутим, у јавности се већ дају бројне неутемљене оцене – од прогноза синдиката да ће без нове државне помоћи више стотина хиљада људи изгубити посао, до оцена из Министарства рада да ће број запослених наставити да се повећава. Компаративна анализа показује да европске земље губе у просеку око 0,4% радних места са сваким процентом пада БДП-а. С таквим еластичитетом запослености у односу на производњу очекивано смањење БДП-а Србије у 2020. од око 3% довело би до умереног умањења запослености од 1 до 1,5%. То значи да би током кризе без посла могло остати 30-50.000 запослених. Тренд смањења запослености још увек се не види у доступним подацима јер се подаци о неформалној запослености (у којој је пад вероватно већ почео) објављују са кашњењем, а у формалном сектору исплаћује се велика државна помоћ привреди за очување радних места. С истеком те помоћи у другој половини године пад запослености и у формалном сектору готово је извештан. Што се зарада тиче, априлски подаци већ наговештавају да почиње да се кочи раст зарада у приватном сектору, док плате у јавном сектору задржавају висок раст који је већ одраније дефинисан ребалансом буџета за 2019. годину (и додатним повећањем зарада здравствених радника у априлу 2020. године). Услед оваквих трендова додатно се повећава ионако превелика разлика у примањима запослених у јавном сектору у односу на приватни сектор (која је у априлу достигла 25% у корист јавног сектора). Учестала предвиђања државних званичника да ће просечна плата на крају 2025. достићи 900 евра нису била кредибилна ни пре ове кризе, а сада шаљу погрешне сигнале јавности да криза неће имати утицаја на кретања зарада (као и запослености).

**Фискални дефицит у 2020. процењујемо на око 7% БДП-а (преко 3 млрд евра) уколико не буде новог пакета помоћи привреди.** Дефицит консолидоване државе од око 7% БДП-а (колико очекујемо да ће износити у 2020. години) практично је идентичан оном који је планиран ребалансом буџета из априла 2020. године. Ипак, у односу на ребаланс десиле су се неке промене. С једне стране сва предвиђена средства из пакета помоћи привреди неће бити потрошена, пре свега јер око 30% предузећа није искористило могућност одлагања плаћања пореза и доприноса на зараде и пореза на добит. Такође, бележи се и нешто боља наплата акциза јер се потрошња акцизних производа испоставила доста стабилном у досадашњем кризном периоду. С друге стране, сада је извесно да ће здравствена криза бити дуготрајнија у односу на очекивања из априла – што ће имати негативније последице на јавне финансије од планираних. То се још увек не види добро на подацима јер издашна буџетска подршка привреди у претходним месецима ствара привид да су привредна кретања и јавни приходи бољи од стварних. У месецима након завршетка исплате помоћи боље ће се видети колико предузећа ће имати тешке проблеме у пословању, колики ће бити губитак радних места, како ће се кретати плате у приватном сектору и друге главне основице за наплату јавних прихода. Због тога тренутно оцењујемо да ће без промене садашњих политика буџетски дефицит бити највероватније ипак близак оном који је

планиран ребалансом и поред тога што добар део планираног пакета државне помоћи није потрошен. У случају промене политика, дефицит би лако могао бити и нешто већи од планираног јер би та промена вероватно значила додатни (свакако мањи) пакет мера подршке привреди и/или исплату финансијске помоћи неким предузећима у којима држава има власништво (на пример Ер Србији).

**Евентуални нови пакет помоћи привреди морао би да буде далеко мањи од првог, селективан и привремен.** Изузетно висок дефицит и последично снажан раст јавног дуга у 2020. главни су разлози због којих свака додатна државна помоћ привреди (која се све чешће помиње у изјавама државних званичника) не може да буде ни приближно велика као први пакет мера. То из још једног угла показује колико је велики промашај економске политике била исплата 100 евра свим пунолетним грађанима, што је уједно и била највећа замерка Фискалног савета на антикризни економски програм Владе. Да су држави сада на располагању та средства, од преко 600 млн евра, други антикризни пакет могао би бити много издашнији и имати већи утицај на умањење незапослености и ублажавање рецесије. Ограничени државни ресурси, међутим, нису једини разлог због ког би евентуални други пакет државне помоћи морао да буде много селективнији него први. Наиме, приликом спровођења првог пакета мера приоритет је била хитност а не прецизан избор корисника те помоћи, што сада није сличај – тим пре што је прошло довољно времена да утицај кризе на појединачна предузећа може боље да се сагледа. То конкретно значи да помоћ више не би смела да се даје предузећима која у кризи не трпе велике губитке, нити оним предузећима која немају шансу да се опораве ни с новим пакетом државног помоћи. Зато је сада пресудно да се направе добре анализе које би показале у којим случајевима је додатна помоћ државе потребна, али и у којим је сврсисходна, јер предузећима која немају јасну перспективу државна помоћ не може стално да се даје. Охрабрују изјаве званичника да се тренутно спроводе истраживања на основу којих би се евентуална нова државна подршка привреди усмеравала.

**Јавни дуг на крају 2020. вероватно ће да премаши 60% БДП-а што је за Србију превисоко.** Србија је у 2020. ушла с јавним дугом од око 53% БДП-а и планираним фискалним дефицитом од 0,5% БДП-а који би водио даљем смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у. Међутим, уместо тога дефицит државе ће бити око 7% БДП-а, што ће уз очекивани пад БДП-а од око 3% водити ка снажном расту јавног дуга до краја 2020. на око 61% БДП-а. Учешће јавног дуга у БДП-у враћа се оволиким порастом на свој ниво из средине 2017. године, тј. у једној години поништава се сво умањење јавног дуга које је Србија постигла за скоро три године вођења уравнотежене фискалне политике. С оптимистичније стране, ваљало би истаћи управо то да је начелно одговорна фискална политика из претходних година сада и омогућила држави да се снажно задужи и тако помогне привреди да преброди први налет кризе. Да је Србија овакву кризу дочекала само неколико година раније, с јавним дугом од преко 60% БДП-а, сличан пакет државне помоћи тешко да би могао да се реализује. Управо због тога важно је да јавни дуг већ у 2021. поново почне да смањује како би земља што пре изашла из рањиве зоне у којој се сада поново налази.

**Фискална стабилизација један је од кључних предуслова и за будући привредни опоравак.** И у претходној економској кризи из 2009. иницијални пад БДП-а Србије био је мањи него у већини других европских земаља. У 2009. пад БДП-а Србије био је 2,7%, док је просечан пад БДП-а у земљама ЕУ износио 4,3%, а најтеже су биле погођене Балтичке земље са привредним падом од око 15%. Међутим, Србија након завршетка првог таласа те кризе није на време спровела фискално прилагођавање и потребне структурне реформе, већ

је годинама одржавала превисок фискални дефицит и дозвољавала снажан пораст јавног дуга. Што је још горе, под притиском неодрживог раста јавног дуга почело је да се штеди на политички најлакши, али економски најлошији начин – смањивањем јавних инвестиција. Тако су јавне инвестиције након више година узастопног смањивања свој историјски минимум од око 2% БДП-а имале у 2013. и 2014. години. Последица оваквих политика био је дугогодишњи период економске стагнације и, на крају, много болније мере фискалне консолидације када је она напokon отпочела у 2015. години. За разлику од Србије, већина других земаља ЦИЕ на време је почела фискалну консолидацију уз одржавање учешће јавних инвестиција у БДП-у од преко 4%. То је уз јачање институција и друге реформе за убрзање привредног раста (које Србија још увек није спровела) довело до деценије релативно високог раста БДП-а – у којој су земље ЦИЕ додатно одмакле Србији у економском развоју и животном стандарду становника.

**Фискални дефицит од око 2% БДП-а у 2021. добар је циљ за Србију јер би се тим дефицитом зауставио раст јавног дуга.** Србија, дакле, не би сада смела да дозволи понављање истих грешака из прошлости јер би је то лако могло коштати нове изгубљене деценије у економском развоју. Зато је потребно што пре вратити нарушену фискалну стабилност, нарушену у 2020. под утицајем кризе. То првенствено значи заустављање раста јавног дуга – јер би без тога расходи за камате лако могли поново да покрену дужничку спиралу из које је касније тешко изаћи. Иако на први поглед изгледа да је оваква опасност далеко јер бројне земље ЕУ имају већи јавни дуг од 60% БДП-а, проблем је у томе што су за Србију каматне стопе далеко веће, па се исти дуг много скупље сервисира. На пример, Немачка је с јавним дугом који је током 2019. износио око 60% БДП-а издвајала свега 0,8% БДП-а за плаћање камата, а Србија је с мањим јавним дугом (испод 55% БДП-а) у истој години за камате издвајала 2% БДП-а – а сада ће тај непродуктивни трошак да се знатно повећа услед задуживања у 2020. години. За заустављање раста јавног дуга потребно је да се, након високог дефицита од око 7% БДП-а, он оштро смањи у 2021. години. Према нашој прелиминарној процени добра мера овог смањења била би на око 2% БДП-а. *Прво*, овакав дефицит би зауставио, а вероватно и преокренуо раст учешћа јавног дуга у БДП-у. *Друго*, не би био сувише рестриктиван да поткопа привредни опоравак. *Треће*, достижан је, јер је већина мера које су повећале дефицит у 2020. била привремена и неће се у 2021. понављати (макар не у истој мери). *Четврто*, дефицит од 2% БДП-а био би добра полазна основа да се у средњем року Србија врати на дугорочно одржив фискални дефицит од 0,5% БДП-а.

**Прилагођавање буџета у 2021. требало би остварити првенствено контролом пензија и плата у јавном сектору а никако смањењем јавних инвестиција.** Следеће питање је како је економски најбоље остварити потребно фискално прилагођавање у 2021. години. Евентуално повећање пореза у тренутним околностима када је привреда „на коленима“, не долази у обзир, па се уштеде морају остварити на расходној страни буџета. Друга грешка из претходне епизоде фискалне неравнотеже (2010-2014. године) која би сада морала да се избегне јесте да се уштеде остварују умањењем јавних инвестиција. Расходи који су у 2020. неодрживо порасли нису јавне инвестиције већ плате у јавном сектору и (у мањој мери) пензије. Држава је пре почетка кризе, крајем 2019, својим запосленима повећала плате за скоро 10% што би било превелико повећање и да је у 2020. остварен планирани раст БДП-а од 4%. Сада, са рецесијом уместо привредног раста, плате у јавном сектору крећу се потпуно супротно у односу на привредне токове из којих се финансирају. Нешто мањи проблем постоји код раста пензија које су у 2020. повећане за 5,4% као резултат примене „швајцарске“ формуле. Дакле, основни принципи одговорне фискалне политике у

2021. су: 1) контрола пензија и плата у јавном сектору, и 2) очување, тј. умерено повећање расхода за јавне инвестиције. Ови принципи важнији су и од саме вредности дефицита у 2021. јер ће дефицит зависити и од чинилаца које је тренутно тешко предвидети и контролисати (нарочито ако криза буде дуготрајнија).

**Плате у јавном сектору требало би да се замрзну у 2021. години.** Запослени у јавном сектору за сад су економски добро заштићени. Њихова радна места и зараде још увек се не доводе се у питање – што не важи у истој мери за запослене у приватном сектору (који својим порезом финансирају јавни сектор). Уз то, неоправдано велика повећања зарада запослених у јавном сектору која трају већ неколико претходних година повећала су разлику у примањима јавног у односу на приватни сектор на преко 20% и ова разлика ће се током 2020. додатно повећати. Оцењујемо да за сада нема потребе за смањењем зарада у јавном сектору, међутим, било какво њихово повећање у 2021. било би фискално и економски неодговорно. Замрзавање зарада у 2021. морало би да важи за запослене који плате добијају непосредно из буџета, али и за оне који раде у јавним предузећима. Непримерно би, на пример, било да запослени у ЕПС-у (који годинама неуспешно послује) добију ново повећање зарада у 2021, а просечна нето примања су им око 100.000 динара, тј. 80% су већа од просека у приватном сектору. Нарочито би било лоше да се део евентуалног повећања цена електричне енергије (које се у последње време наговештава у јавности) искористи за повећање зарада запослених, као што се већ дешавало у прошлости. Наша анализа из 2019. показује да су превелики раходи за запослене један од највећих проблема овог предузећа, па би било бесмислено да се решавање једног проблема (нерентабилна цена) искористи за продубљивање другог (превелики трошкови запослених).

**Умерено повећање пензија могло би да се настави у 2021. с тим што би то морало да се уреди у постојећим системским оквирима надоградњом „швајцарске“ формуле – а никако *ad hoc* одлуком Владе.** Једна од важних тековина европских пензијских система јесте да се пензије повећавају на основу објективних економских параметара, а не дискреционих одлука Владе. Тај принцип био је напуштен у Србији у претходним годинама да би се уз велике тешкоће поново успоставио тек 2019. усвајањем „швајцарске“ формуле. Текућа привредна криза, међутим, отвара питање одрживог нивоа исплате пензија у 2021. години. У годинама уобичајеног привредног раста „швајцарска“ формула даје економски добар резултат. Али у време кризе ова формула је претерано једноставна да би била довољно добар алат којим би се одредио одговарајући проценат повећања пензија. Овај проблем, међутим, може да се системски реши релативно лако. Мања модификација „швајцарске“ формуле обезбедила би да раст пензија у кризним временима буде нешто спорији, а да у периодима високог раста привреде буде бржи. Управо овакву верзију „швајцарске“ формуле Фискални савет је и предлагао 2019. године. У конкретном случају то би значило да повећање пензије у 2021. буде дефинисано као 75% раста цена и 25% раста просечне зараде – па би раст пензија у 2021. могао да буде око 3%. Оно што је свакако најважније јесте то да ово питање остане у системским, објективним и предвидивим оквирима, а не да буде предмет *ad hoc* одлуке Владе приликом израде буџета.

**У 2021. потребно је повећати улагања државе у инфраструктуру, а средства за то могу се обезбедити смањењем превеликих улагања у безбедносни сектор.** Појачана изградња инфраструктуре у 2021. години (уколико то епидемиолошка ситуација дозволи) вишеструко је важна. Пре свега, за таквим улагањима постоји огромна потреба јер је стање јавне инфраструктуре у Србији услед дугогодишњег недовољног улагања веома лоше у поређењу с другим европским земљама. Такође, ово је и најбољи вид јавне потрошње за

привредни опоравак. Требало би посебно имати у виду то да ће ова криза снажно умањити страна директна улагања у Србију, која су у претходним годинама била важан покретач привредног раста. Повећано улагање државе у инфраструктуру би у кратком року надоместило део губитка ових инвестиција. Препоручујемо зато да се улагања у инфраструктуру у 2021. повећају за око 0,5 п.п. БДП-а у односу на 2020. годину. Оволико повећање не би угрозило фискални дефицит у 2021. јер се највећи део средстава може обезбедити смањењем прекомерних улагања у безбедносни сектор (војску и полицију). Та улагања су већ неколико година изузетно велика (остала су таква и током 2020. године), а немају готово никакав позитиван утицај на привредни раст. Конкретније, у претходне три године држава је за опремање војске и полиције издвајала скоро три пута више средстава него друге земље ЦИЕ – и сада би требало променити приоритете. Највеће повећање инвестиција потребно је у областима здравства, просвете, заштите животне средине и комуналне инфраструктуре које су деценијама уназад биле запостављене и где је стање веома лоше. Пројекти попут изградње спортских објеката сигурно сада не спадају у приоритете.

**Недовољна и неуравнотежена инвестициона потрошња државе најбоље се види у лошој опремљености здравства – и то би напоскон требало исправити.** Фискални савет годинама указује на то да су јавне инвестиције у здравство недовољне – баш као и у просвету, заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру. Међутим, ове теме по правилу постају важне држави тек након што грађани буду непосредно угрожени (нпр. поплаве, изливање отпадних вода и друго). У здравство није довољно улагано деценијама због чега су објективни показатељи који мере опремљеност и квалитет услуга здравственог система Србије лоши. Посматрано на 100.000 становника, државно здравство у Србији има упола мање ЦТ скенера, Гама камера и јединица за радио терапију и чак 3-4 пута мање ПЕТ скенера, магнетних резонанци и јединица за ангиографију него што је то случај у земљама ЦИЕ. Уз то, Србији недостаје медицинско особље и то посебно лекари специјалисти и хирурзи. Ресурси здравственог система све више су у несразмери са растућом тражњом за здравственим услугама, што се огледа у све дужим листама чекања за поједине прегледе. Само у Београду је у периоду 2016-2018. на неки од прегледа, на годишњем нивоу чекало око 30.000 људи што је пораст за 30% у односу на 2007. годину. Држава већ дуже од деценију не успева да обнови највеће клиничке центре, иако су средства за то обезбеђена још 2006. године. За сада је завршена само реконструкција КЦ Ниш, реконструкција и доградња КЦ Србије и КЦ Војводине је у току, а радови на реконструкцији клиничког центара у Крагујевцу још увек нису отпочели. Имајући у виду вредност пројекта (око 400 млн евра) као и њихов значај за унапређење квалитета терцијарне здравствене заштите, толико немаран однос државе према овом пројекту нема оправдања. Узимајући све наведено у обзир, сматрамо да би због огромног заостатка Србије државне инвестиције у здравство у наредних неколико година требало да буду знатно веће него у другим земљама ЦИЕ – као што су у претходним годинама биле инвестиције у безбедносни сектор.

**Држава ни у кризи не би смела да изгуби контролу над буџетским процесом.** Обавеза Владе да јавна средства одговорно буџетира и троши, као и да њихову реализацију транспарентно приказује, важи и у кризи. Зато би морали што пре да се усвоје ребаланси финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања (РФЗО, ПИО, НСЗ), у складу са законским обавезама. Такође, наставља се лоша пракса да се буџетска резерва користи за расходе који нису ванредни, што је у овој здравственој кризи посебно проблематично. Смисао буџетске резерве јесте да Влади законски остави одређени простор



да може хитно да прераспоређује део јавних средстава мимо буџетског плана – у случају природних катастрофа (земљотреса, поплава) које се не могу предвидети буџетом, на пример. Буџетска резерва је сада нарочито важна за финансирање хитних расхода, пре свега из домена здравствене заштите, који нису могли бити предвиђени ребалансом буџета. Зато је веома необично да се овај важан ресурс државе сада користи за финансирање расхода који ни по једном критеријуму не могу спадати у ванредне. Појединачно највећи овакав трошак јесте дотација Српској православној цркви на име завршетка доградње и обнове Спомен-храма Св. Саве у Београду, која је у укупном износу достигла 1,2 млрд динара. Обнова овог објекта траје неколико десетина година (последња фаза је отпочела 2000-их, након паузе током 1990-их) и већ је раније била финансирана буџетским средствима. Због тога није јасно како овај расход није могао бити планиран раније – ребалансом буџета од пре само неколико месеци – већ се реализује коришћењем врло осетљивог ресурса државе.

**Веза епидемиолошких мера са јавним финансијама је двострана због чега је потребна њихова добра координација.** Очигледно је да епидемиолошке мере (као и уопште повећани трошкови здравствене заштите) зависе од државног буџета из ког се финансирају. Чврста веза постоји и са друге стране јер епидемиолошка ограничења утичу на привредну активност и последично јавне финансије. У јавности се у последњим месецима могао чути аргумент да је попуштање већине епидемиолошких мера потребно и из економских разлога. При изношењу оваквих ставова, међутим, потребан је већи опрез. Начелно јесте тачно да ублажавање епидемиолошких мера повољно утиче на економску активност, али убедљиво најгори сценарио за домаћу привреду и јавне финансије јесте да се здравствена криза разбуктава на сваких неколико месеци. За привреду је далеко боље да послује и дужи период уз умерена ограничења него да више пута пролази кроз снажне шокове. Зато би било добро да се направе макар оријентационе анализе утицаја појединачних епидемиолошких мера на привреду и буџет, уместо паушалних оцена да је свако ублажавање мера економска потреба. Илустративно, неке привредне делатности попут организовање великих манифестација немају толико велики економски значај, а епидемиолошки би могле бити веома важне. Буџет је већ исплатио огромна средства за подршку привреди током ванредног стања и била би велика штета да се оваква жртва олако прокоцка, чак и по цену да неке епидемиолошке мере које отежавају привредну активност трају дуже.

## 2. ПРОГНОЗЕ МАКРОЕКОНОМСКИХ КРЕТАЊА У 2020. ГОДИНИ

**Пад привредне активности у Србији у 2020. могао би да износи око 3% уколико се до краја лета стабилизује епидемиолошка ситуација.** Потпуно поуздану прогнозу пада БДП-а у 2020. за сада је немогуће дати. Пре свега, не зна се како ће се до краја године развијати епидемиолошка ситуација у Србији нити каква ће бити реакција Владе на њу (ограничење кретања становништва, забрана и ограничење рада појединих привредних делатности и друго). Проблем који такође тренутно отежава прогнозе је то што још увек не постоји ниједан званичан податак о кретању БДП-а Србије у јеку епидемије, јер ће подаци за други квартал 2020. бити објављен тек 31. августа. На крају, не зна се поуздано ни како ће се у другој половини године кретати привредна активност у европским економијама с којима је привреда Србије тесно повезана. Уз сва ова ограничења, Фискални савет тренутно прогнозира да би пад БДП-а у 2020. могао бити око 3%. Овај резултат добили смо на основу тренутно доступних података о кретању појединих привредних сектора Србије током првих пет месеци 2020. године (индустријска производња, трговина, туризам, пољопривреда), као и компаративних анализа утицаја епидемије на друге европске земље.

**Након релативно високог раста у првом кварталу, у преосталом делу године очекујемо снажан пад БДП-а.** У првом тромесечју 2020. економски ефекти здравствене кризе у Србији нису били изражени, па је остварен релативно висок међугодишњи раст БДП-а од 5%. Међутим, већ током априла дошло је до изузетно снажног пада свих индикатора привредне активности које званична статистика мери на месечном нивоу – индустрије од 16,6%, трговине на мало од 20%, туризма од чак 95%. У мају, с укидањем ванредног стања, долази до одређене економске стабилизације која се огледа у потпуном опоравку у промету трговине на мало и ублажавању пада индустријске производње на 9,3% (са 16,6%), док се наставио дубок пад туристичког промета од око 85%. Мајски подаци су нарочито важни за прогнозе, јер се до краја године (уколико поново не буде уведено ригорозно ограничење кретања становника) могу очекивати слична кретања. Претворено у бројеве, након раста БДП-а од 5% у *Q1*, очекујемо дубок пад БДП-а у *Q2* од око 7%, па стабилизацију пада на 4-5% у другој половини године – што би укупно резултирало падом БДП-а у 2020. од око 3%. Најдубљи пад БДП-а очекујемо у *Q2* због тога што је добар део квартала трајало ванредно стање, а наставак релативно неповољних трендова у другој половини године (након укидања ванредног стања) очекујемо из више разлога: 1) неки делови привреде (туризам) биће снажно погођени епидемијом читаве године; 2) не очекује се брз опоравак у ЕУ ни спољне тражње за нашим производима; 3) доћи ће до оштрог пада страних директних инвестиција које су у претходним годинама била важан покретач раста домаће привреде; 4) резултати из друге половине године поредиће се са високом базом из истог периода 2019. када је БДП једнократно повећан услед изградње Турског тока.

**У случају даљег погоршавања епидемиолошке ситуације пад БДП-а у 2020. могао би бити око 5%.** Претходно изнета прогноза подразумева да неће бити сличних епидемиолошких мера попут оних из друге половине марта и априла текуће године. Уколико поново дође до ригорозних ограничења кретања становништва и забране рада у одређеном броју привредних делатности, привредна активност ће се додатно умањити у односу на наше претходне прогнозе – па би пад БДП-а у 2020. у том случају био већи од 3% и могао би износити око 5%.

**Прогноза пада БДП-а Србије од 3% (без погоршања епидемије) конзистентна је са прогнозама других релевантних институција.** Због великих неизвесности и мањка

доступних података, за проверу наше прогнозе пада БДП-а Србије у 2020. додатно смо анализирали и прогнозе које су за Србију објавиле друге релевантне институције (Табела 1). И по овим прогнозама очекује се сличан пад БДП-а Србије тј. прогнозе се крећу у распону од 4,1% (Европска комисија) до 1,8% (Министарство финансија). Просек свих доступних прогноза износи -3,1% и готово је идентичан прогнози Фискалног савета.

**Табела 1. Прогнозе раста БДП-а Србије у 2020. години**

|                                  | Прогноза раста БДП-а | Месец објављивања прогнозе |
|----------------------------------|----------------------|----------------------------|
| ММФ                              | -3.0                 | јул                        |
| Светска Банка                    | -2.5                 | јун                        |
| Европска комисија                | -4.1                 | мај                        |
| Бечки институт ( <i>WIIW</i> )   | -4.0                 | мај                        |
| Министарство финансија Р. Србије | -1.8                 | април                      |
| Просек                           | -3.1                 |                            |

Извор: ММФ, Светска Банка, Бечки институт за међународне економске студије, Министарство финансија Републике Србије

**Пад БДП-а Србије у 2020. биће осетно мањи него у већини других европских земаља због структуре домаће привреде а не добрих економских политика.** Све међународне прогнозе предвиђају да ће пад БДП-а Србије у 2020. бити међу најмањим у Европи. Тако нпр. Европска комисија прогнозира да ће просечан пад БДП-а у развијеним западноевропским земљама ЕУ бити 8,8%, у мање развијеним земљама ЦИЕ чланицама ЕУ прогнозира се пад БДП-а од 6,3%, док се најмањи пад БДП-а у 2020. од око 4% очекују у најсиромашнијим земљама кандидатима, Северној Македонији и Србији. ММФ слично томе прогнозира да ће најмањи пад БДП-а у Европи од 3% имати Србија и Молдавија. Разлог због ког ће се у сиромашнијим европским земљама попут Србије очекује мањи пад БДП-а је то што се њихове економије у већој мери ослањају на производњу егзистенцијалних производа (храна, кућна хемија) за којима тражња у кризи није значајно пала. Пољопривреда чини око 7,5% укупне привреде Србије, што је више него двоструко веће учешће него у земљама ЦИЕ чланицама ЕУ где у просеку износи 3,3% и чак пет пута веће него у развијеним земљама Западне Европе (1,5%). Сличан образац има и учешће прехранбене индустрије: у Србији је учешће ове индустријске гране у привреди 4,5%, у ЦИЕ11 је 2,7%, а у развијеној Западној Европи 1,9% БДП. За разлику од Србије, привреде развијених европских земаља више се ослањају на производњу производа и услуга веће додате вредности (аутоиндустрија, машине и опрема, кућни апарати, туризам и друго) за којима је у кризи снажно пала тражња. Због тога се у развијенијим земљама очекује осетно већи пад производње у 2020. него у Србији. Дакле, економске политике нису разлог мањег пада БДП-а у Србији – да је то заиста тачно онда би земље са најбољим економским политикама у Европи биле Србија, Молдавија и Северна Македонија, што је мало вероватно.

**И у кризи 2009. пад БДП-а Србије био је мањи него у већини других европских земаља, али је каснији опоравак био спорији – што би сада требало избећи.** Пад БДП-а Србије од око 3% колико очекујемо да ће износити у 2020. највероватније ће бити приметно мањи од већине других европских земаља, али ће свакако да буде веома болан – довешће до губитка одређеног броја радних места, великих фискалних неравнотежа (рекордног дефицита, снажног раста јавног дуга и неодрживо великог учешћа пензија и плата у јавном

сектору у односу на БДП) и других економских проблема. Оно што посебно истичемо је то да нешто мањи иницијални пад БДП-а у 2020. не значи да ће Србија и у крајњем исходу ове кризе боље проћи од других европских земаља. Наиме, мањи пад БДП-а од већине европских земаља, Србија је имала и у првом таласу претходне кризе из 2009. године. У 2009. пад БДП-а Србије био је 2,7%, док је просечан пад БДП-а у земљама ЕУ износио 4,3%, а најтеже су биле погођене Балтичке земље са привредним падом од око 15%. Међутим, Србија након завршетка првог таласа те кризе није на време спровела фискално прилагођавање и потребне структурне реформе, па је уследио период дугогодишње стагнације. За разлику од Србије, већина других земаља ЦИЕ на време је почела фискалну консолидацију, што је уз јачање институција и друге реформе за убрзање привредног раста довело до деценије високог раста БДП-а – у којој су додатно одмакле Србији у економском развоју и животном стандарду становника.

**За бржи опоравак потребно је да се у 2021. спроведе фискална стабилизација, повећају инвестиције у инфраструктуру и да се крене са јачањем институција.** Да би се економија Србије успешно опоравила од тренутног шока и након тога ушла у период снажнијег привредног раста потребно је у 2021. одлучно стабилизovati јавне финансије и преокренути растућу путању јавног дуга. То је ефикасно и економски оправдано обезбедити чврстом контролом највећих јавних расхода – пензија и плата у јавном сектору (видети поглавље 4). Други проблем са којим ће се Србија суочити је снажан пад страних директних инвестиција (СДИ) које су у претходним годинама биле важан покретач привредног раста. СДИ ће се због повећане глобалне неизвесности снажно умањити, што би могло да траје и неколико година. Као одговор на то, држава би кратком року, 2021. године, требало да повећа јавна улагања у инфраструктуру којим би надоместила губитак дела инвестиција. За већи привредни раст у дужем року потребно је унапредити лош инвестициони амбијент који кочи инвестиције домаћег приватног сектора (које су у Србији знатно мање него у другим земљама ЦИЕ). То пре свега значи јачање институција нарочито у области владавине права и сузбијања корупција.

**Могућ је пад запослености у 2020. за 30-50 хиљада радних места.** Губитак одређеног броја радних места у текућој кризи је изванредно тешко предвидети. Уз све исте неизвесности које важе и за прогнозе БДП-а (не зна се каква ће бити епидемиолошка ситуација до краја године, нема још увек доступних званичних података и друго), прогноза пада запослености додатно је отежана тиме што се још увек не зна да ли ће Влада до краја године усвојити нови програм за очување радних места, али и тиме што званична статистика историјски има слабу поузданост у праћењу кретања запослености.<sup>1</sup> Компаративна анализа показује да је у претходној кризи у 2009. пад БДП-а у ЕУ од 4,3% довео до смањења запослености од 1,8%, тј да је просечан еластичитет запослености<sup>2</sup> у ЕУ био 0,4. Овај еластичитет од 0,4 био је приближно идентичан и у развијеним земљама Западне Европе и у земљама ЦИЕ. Еластичитет запослености није се значајније мењао ни у периоду привредног раста. У претходних осам година он је у ЦИЕ износио је 0,3 (што значи да је са сваким растом БДП-а од 1% запосленост порасла за 0,3%), а у развијеним земљама Западне Европе био је 0,5. Уколико еластичитет запослености у овој кризи у Србији буде сличан као у другим

<sup>1</sup> За више детаља видети Радни документ Фискалног савета 18/02: „Снажан раст запослености уз спор раст производње није се десио: о поузданости Анкете о радној снази у Србији“

<sup>2</sup> Еластичитет запослености показује колико се промени запослености са сваким процентом пада/раста БДП-а и он би, осим у изузетним случајевима требало да износи између 0 и 1.

европским земљама, односно између 0,3 и 0,5, очекивани пад БДП-а од око 3% довео би до смањења запослености у Србији за 1-1,5% што би одговарало губитку 30-50 хиљада радних места.

**Највероватније ће доћи до заустављања раста плата у приватном сектору.** Србија је у 2019. имала релативно висок раст плата који је номинално износио 10,5%, а реално 8,5%. При том плате су готово идентично расле и у приватном и у јавном сектору (незнатно брже у јавном сектору). Слични трендови су се наставили и у прва три месеца 2020, али у априлу, под утицајем кризе, долази до промена јер плате у приватном сектору почињу да снажно успоравају свој раст. У априлу је просечан номинални раст зарада у Србији износио 7,8%, али су у оквиру овог раста плате у јавном сектору порасле међугодишње за 11%, а у приватном сектору за 6,4%. Сличне трендове очекујемо и до краја године. Повећање плата у јавном сектору од око 10% трајаће током читаве године јер је оно већ одраније дефинисано ребалансом буџета за 2019. године (и додатним повећањем зарада здравствених радника у априлу 2020. године). С друге стране под утицајем кризе долази до успоравања, а у наредним месецима очекујемо и потпуног заустављања раста плата у приватном сектору. Због тога ће се додатно повећати ионако превелика разлика у примањима запослених у јавном сектору у односу на приватни сектор (која је у априлу износила 25% у корист јавног сектора).

**Спољнотрговинска размена Србије ће се оштро смањити у 2020. уз пад текућег дефицита платног биланса и прилива СДИ.** Доступни подаци за април и мај показују да је под утицајем кризе дошло до оштрог смањења спољнотрговинске размене. У та два месеца и извоз и увоз Србије су се смањили за око 30% што је – због знатно већег увоза од извоза – укупном збиру довело до смањења спољнотрговинског дефицита у ова два месеца укупно за око 300 млн евра (и последично сличног смањења текућег дефицита платног биланса). Сличне трендове смањења и извоза и увоза, уз смањење трговинског дефицита, очекујемо до краја године. Што се тиче прилива капитала из иностранства, доступни подаци показују да је у априлу дошло до снажног смањења СДИ. СДИ су у априлу биле за трећину мање него у истом месецу претходне године и очекујемо да се овај тренд извесно настави и продуби до краја године услед повећања глобалне неизвесности. То значи да ће Србија неко време остати без важног покретача привредног раста.<sup>3</sup> Пад прилива девиза из иностранства успориће држава која се током 2020. повећано задужује на међународном тржишту за финансирање великог буџетског дефицита. Као последица свих ових промена у платном билансу (пад текућег дефицита, смањење СДИ, повећање иностраног задуживања државе и друго), али и услед политике коју води НБС и релативно високих девизних резерви, курс динара ће током 2020. по свему судећи остати веома стабилан.

**Инфлација у 2020. ће вероватно бити нешто нижа од планиране, али је могуће њено повећање у наредним годинама.** Први удар епидемије довео је до успоравања инфлације пре свега под утицајем великог пада цена нафте на међународном тржишту. До

---

<sup>3</sup> Србија има велику асиметрију између домаћих и страних инвестиција тако што се сувише ослања на СДИ, а премало на инвестиције домаћег приватног сектора. Стране инвестиције у Србији су у претходне три године износиле преко 7% БДП-а што је за трећину више од просека земаља ЦИЕ, док су инвестиције домаћег приватног сектора у Србији биле приближно за трећину мање него у ЦИЕ. Пошто је опоравак СДИ у наредном периоду низестан и не зависи од домаћих економских политика, Србија би требало да овај мањак инвестиција надокнади у кратком року повећањем јавних инвестиција у инфраструктуру у 2021, а трајније побољшањем инвестиционог амбијента (владавина права сузбијање корупције) за стимулацију инвестиција домаћег приватног сектора.

краја године очекујемо да укупан раст цена остане релативно низак и због очекиваног постепеног пада домаће тражње (успоравања раста плата у приватном сектору и смањења запослености). Нешто већи раст цена, међутим, могли би имати појединачни производи за којима је у кризи порасла тражња или имају отежану производњу и снабдевање. Просечан раст цена у првих шест месеци 2020. у односу на исти период претходне године износио је 1,4% што је незнатно испод доње границе циљног коридора НБС ( $3 \pm 1,5\%$ ). Као одговор на нижу инфлацију, НБС је нешто агресивније почела да смањује референтну каматну стопу која је у випе наврата током 2020. спуштена на историјски минимум (1,25%). И поред експанзивне фискалне и монетарне политике очекујемо да ће се под утицајем кризе током 2020. инфлација држати близу доње границе циљног коридора НБС, тј. да ће бити нижа од планиране за ову годину (Фискалном стратегијом планирано је да просечна инфлација у 2020. износи 2%). Иако у наредним месецима не постоји велика опасност од наглог убрзања инфлације, у нешто дужем року, међутим, могуће је повећање инфлације услед експанзивне монетарне и фискалне политике. То је још један разлог због ког би требало у наредној години, након огромног буџетског дефицита у 2020, требало ићи ка стабилизацији буџета.

### 3. ОЧЕКИВАНА ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2020. ГОДИНИ

#### 3.1. Фискални дефицит у 2020. години

Процењујемо да ће фискални дефицит опште државе у 2020. износити око 7% БДП-а. Пре избијања пандемије, редован буџетски план за 2020. годину подразумевао је дефицит консолидоване државе од 0,5% БДП-а (29 млрд динара), што је дугорочно одржив ниво за Србију. Међутим, здравствена криза је снажно погодила економију, због чега је у априлу направљен ребаланс иницијалних фискалних планова са циљем да се помогне привреди. Разумљиво, то је довело и до пораста дефицита. На основу досадашњег извршења јавних прихода и расхода, као и у случају да до краја године не буде нових исплата помоћи привреди, процењујемо да ће фискални резултат опште државе у овој години бити близак плановима из априла. То подразумева дефицит опште државе од 7% БДП-а или око 380 млрд динара (3,2 млрд евра). Такође, процењујемо да ће на сличном нивоу бити и дефицит Републике (близу 7% БДП-а), док ће остали нивои власти бити приближно избалансирани. Очекивано, висок дефицит у 2020. довешће до снажног раста јавног дуга. Процењујемо да ће јавни дуг на крају 2020. достићи 61% БДП-а, што ће представљати скок од чак 8 п.п. у односу на 2019, коју смо завршили са дугом од 53% БДП-а. Тиме ће 2020. постати прва година од 2015. у којој долази до раста дуга. Наиме, од 2015. јавни дуг је са тадашњих преко 70% БДП-а континуирано опадао захваљујући мерама фискалне консолидације и контроли јавних финансија – све до сада. Ова криза нас је практично бацила уназад на половину пута који су јавне финансије прешле од 2015, пошто ће се јавни дуг вратити на ниво забележен средином 2017. године.

Дефицит од 7% БДП-а највећи је консолидовани дефицит од почетка двехиљадитих. Претходан јак удар на јавне финансије Србије догодио се 2009. године услед светске економске кризе. Проблеми изазвани првим налетом кризе нису решени одмах, већ су наставили да расту и у наредним годинама. Тако је у 2012. забележен дефицит опште државе од 6,4% БДП-а, а у 2014. дефицит од 6,2% БДП-а. До 2020, управо су ово били највећи дефицити консолидоване државе у периоду од почетка двехиљадитих година. Након увођења мера фискалне консолидације крајем 2014, дефицит опште државе најзад је стављен под контролу – почео је да се смањује и приближава нивоу одговарајућем за Србију. Последњи резултат опште државе забележен пре кризе био је дефицит у 2019. години од 0,2% БДП-а. Међутим, ову годину завршићемо са фискалним дефицитом од 7% БДП-а, што представља убедљиви рекорд у последње две деценије. Имајући у виду искуство из претходне кризе, када је иницијално млак одговор фискалне политике довео до тога да пет година касније тешка фискална консолидација постане нужна, истичемо да је сада изузетно важно да велики дефицит из 2020. почне брзо да се враћа ка свом одрживом нивоу од 0,5% БДП-а у наредним годинама.

Очекујемо годишње извршење консолидоване државе блиско плановима из ребаланса иако је до сада само Република забележила дефицит од преко 300 млрд динара. Како бисмо пројектовали резултат читаве опште државе у 2020, користимо доступне податке о извршењу републичког буџета. Ово чинимо из два разлога. Прво, резултат Републике свакако чини далеко највећи део резултата целе опште државе. Друго, подаци о извршењу републичког буџета доступни су раније него подаци о извршењу за читаву општу државу: за општу државу располажемо подацима за период до краја маја ове године, док за Републику већ имамо податке и из јула. Закључно са средином јула, дефицит

Републике износио је 305 млрд динара. Можда због тога на први поглед делује да је годишњи консолидовани дефицит од 380 млрд динара тешко остварив пошто се за нешто више од шест месеци већ реализовало око 4/5 тог износа. Међутим, у наставку године очекују се приливи од неких великих приходних ставки (нпр. порез на добит), а скоро сви расходи опште државе по основу помоћи привреди већ су реализовани (изузев новца опредељеног за кредите привреди). Такође, поређења ради, у 2019. резултат опште државе у другој половини године био је дефицит од 30 млрд динара, тако да није незамисливо да до краја 2020. дефицит порасте за „само” око 80 млрд динара.

**Јавни приходи и расходи на нивоу опште државе требало би да буду блиски плановима из ребаланса.** Имајући у виду целокупну економску и здравствену ситуацију у земљи, као основну пројекцију укупних јавних прихода у 2020. задржавамо планирани ниво прихода из ребаланса. Иако постоји извесна могућност да јавни приходи буду и нешто бољи од тог плана,<sup>4</sup> сматрамо да је рано за испољавање оптимизма у прогнозама. Такође, очекујемо да укупни расходи у 2020. години буду у складу са ребалансом, уз промену у структури извршења. Наиме, фискално неодговорна мера исплате по 100 евра сваком пунолетном грађанину коштала је око 100 млн евра више него што је првобитно било предвиђено. Тиме ће расходи за ову меру износити 600 млн евра (уместо првобитно планираних 500 млн евра), што ће чинити чак једну петину укупног дефицита у 2020. години. С друге стране, примећује се нешто спорија динамика исплата дечијег и родитељског додатка, док ће расходи за пензије и камате бити мањи од планираних.

**Напомињемо да су због велике неизвесности у погледу епидемиолошке и макроекономске ситуације у другој половини године, све прогнозе у овом моменту непоуздане и подложне корекцијама.** У првој половини године привреда је добила државну помоћ, што јесте повећало јавни дуг и дефицит, али је несумњиво помогло да се ублажи ударац епидемије и умање губици приватног сектора. Међутим, поставља се питање каква ће тачно бити привредна кретања после јула, када привреда остане без највећег дела буџетске помоћи и како ће се то одразити на фискална кретања. Могуће је да ће тада доћи до осетног смањења привредне активности, пада запослености и пада јавних прихода. Такође, уколико здравствена криза потраје, врло је неизвесно какве ће последице то оставити по економију. На расходној страни буџета, један од ризика јесте потенцијална исплата помоћи за Ер Србију. Овом предузећу у 2020. доспева дуг од око 40 млн евра, а поред тога, процењени губитак Ер Србије услед смањеног пословања у 2020. износи око 60 млн евра и може још да порасте. Осим Ер Србије, познато је да је ЕПС у претходном периоду имао проблема са ликвидношћу због којих је морао да се задужује. Зато је још једно од питања хоће ли ЕПС, или неко друго предузеће у државном власништву са сличним проблемима, добити помоћ државе.

---

<sup>4</sup> Могуће је да ће порези на рад и добит предузећа бити нешто већи јер нису сва предузећа искористила опцију одлагања плаћања пореза, а и приходи од акциза се за сада наплаћују боље од очекивања.



### 3.2. Јавни приходи у 2020. години

Пројекције јавних прихода из ребаланса буџета и даље остају најмеродавнија процена укупних прихода за ову годину. Имајући у виду изузетан степен неизвесности, кредибилно пројектовање јавних прихода постаје крајње изазован задатак. За разлику од типичне полугодишње оцене јавних прихода, када је на основу реализације у првој половини године могуће са великим степеном извесности пројектовати јавне приходе до краја године, сада се налазимо у ситуацији да информације из прве половине године имају врло ограничену вредност при пројектовању прихода у остатку године – услед израженог структурног лома како економије (карантин) тако и пореских прихода (одлагање пореза и доприноса на зараде и пореза на добит). Доступне информације указују на то да ће план прихода из ребаланса највероватније бити испуњен до краја године, уз могућност делимично боље наплате од планиране.

Иако доступни подаци отварају могућност за делимично већу наплату пореских прихода, Фискални савет из предострожности задржава постојећу пројекцију прихода из ребаланса буџета. Реализација јавних прихода у првој половини године је нешто виша него што се очекивало приликом усвајања ребаланса. Досадашња боља наплата прихода првенствено је резултат мањег коришћења мера за одлагање пореза (процењујемо да ће одлагање пореза бити за 30% ниже од буџетираног износа) и нешто боље наплате акциза будући да се потрошња акцизних производа испоставила доста стабилном у досадашњем кризном периоду. С друге стране, постоји одређени ризик да би ПДВ приходи могли бити за око 10 млрд нижи од буџетираних. Укупно посматрано, трендови из прве половине године сугеришу да би јавни приходи могли да за 25 млрд динара пребаце износ утврђен ребалансом. Међутим, као што смо нагласили, услед изузетно високог степена неизвесности у другој половини године када би се могла материјализовати дубока економска рецесија праћена падом јавних прихода, одлучили смо се да у нашој тренутној анализи задржимо постојећу званичну пројекцију прихода из ребаланса буџета.

Табела 2. Јавни приходи у првобитном буџету и ребалансу за 2020. годину

| у млрд РСД                            | План 2020.     | Ребаланс 2020. |
|---------------------------------------|----------------|----------------|
| <b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>                  | <b>2,340.8</b> | <b>2,110.7</b> |
| <b>1. Порески приходи</b>             | <b>2,084.5</b> | <b>1,867.8</b> |
| Порез на доходак                      | 215.8          | 180.0          |
| Порез на добит                        | 114.4          | 98.6           |
| ПДВ                                   | 582.0          | 565.8          |
| Акцизе                                | 311.1          | 296.1          |
| <i>Акцизе на деривате нафте</i>       | <i>168.5</i>   | <i>157.5</i>   |
| <i>Акцизе на дуванске прерађевине</i> | <i>106.5</i>   | <i>104.5</i>   |
| Царине                                | 52.0           | 44.4           |
| Остали порески приходи                | 84.0           | 82.8           |
| Доприноси                             | 725.2          | 600.0          |
| <b>2. Непорески приходи</b>           | <b>239.8</b>   | <b>226.4</b>   |
| <b>3. Донације</b>                    | <b>16.5</b>    | <b>16.5</b>    |

**Могућа материјализација озбиљне рецесије у другој половини години отежава кредибилно пројектовање јавних прихода у овом тренутку.** Макроекономски трендови, преко пореске основице, одређују потенцијални ниво пореских прихода. Велика неизвесност општих економских индикатора за наредни период условљена је ризиком да се пандемија продужи и/или јави нови талас. Наиме, у зависности од дужине и распрострањености, пандемија може различито одредити будуће привредне токове и стога је тешко дати прецизне процене за кретање укупне производње, личне потрошње, основне индикаторе на тржишту рада тј. да ли ће и ком обиму бити отпуштања и смањења зарада (за више детаља погледати део извештаја о прогнозама макроекономских кретања). Претходно изнете непознанице у великој мери пресликавају се и на неизвесност у пројекцијама прихода, пре свега, доприноса, пореза на зараде, ПДВ-а, акциза и пореза на добит. Поред тога, сматрамо да постоји одређени степен неизвесности и код наплате непореских прихода. Ови приходи једним делом (редовни непорески) зависе од уобичајене привредне активности (разне накнаде, таксе, казне и слично), а другим (ванредни) зависе од одлука Владе (нпр. део остварене добити предузећа). Не искључујемо могућност да се понови слична ситуација као у последњих неколико година и да се нађу нови извори непореских прихода, а то би значило наплату вишу од планиране. Међутим, постоји и ризик да поједина предузећа неће бити у могућности да уплате у буџет планиране износе по основу дивиденди и добити. Слична неизвесност уочава се и у другим земљама, па је препорука Међународног монетарног фонда (ММФ) да се пројектовање прихода у пандемији не ради на основу стандардних техника<sup>5</sup>. Основна сугестија је да се приходи процењују у зависности од специфичности сваке земље и расположивости података, уз знатно ослањање на квалитативне процене (професионално расуђивање) које се најчешће користе у ситуацијама када нема довољно података и/или када су брзе промене макро окружења.

**Привредна криза за последицу може имати пад ефикасности наплате јавних прихода.** Међународна теорија и пракса показују да привредне кризе углавном воде и проблемима у наплати јавних прихода. Тако истраживање<sup>6</sup> које је рађено за земље Европске уније показује да се након кризе 2009. године у већини држава повећао јаз у наплати ПДВ-а, тј. да се смањила ефикасност наплате. Осим тога, потврђена је позитивна веза између величине привредног пада и смањења ефикасности наплате<sup>7</sup> - да су земље са већим падом укупне производње имале и израженије проблеме са прикупљањем прихода. Пад пореске дисциплине био је евидентан и у Србији након кризе 2009. године. Ово се може видети на Графикону 1 који приказује кретање ефикасности наплате прихода од ПДВ-а (индикатор *C-efficiency*) у периоду 2006-2019. године.<sup>8</sup> Наглашавамо да водећу улогу у спречавању ширења сиве економије и пореске недисциплине имају пореске администрације. С тога је важно да пореске администрације буду добро организоване и спремне да се суоче са изазовима које доноси криза, јер у супротном њихови структурни проблеми, попут

---

<sup>5</sup> Анализа Међународног Монетарног Фонда „Изазови у пројектовању пореских прихода“, јун 2020.

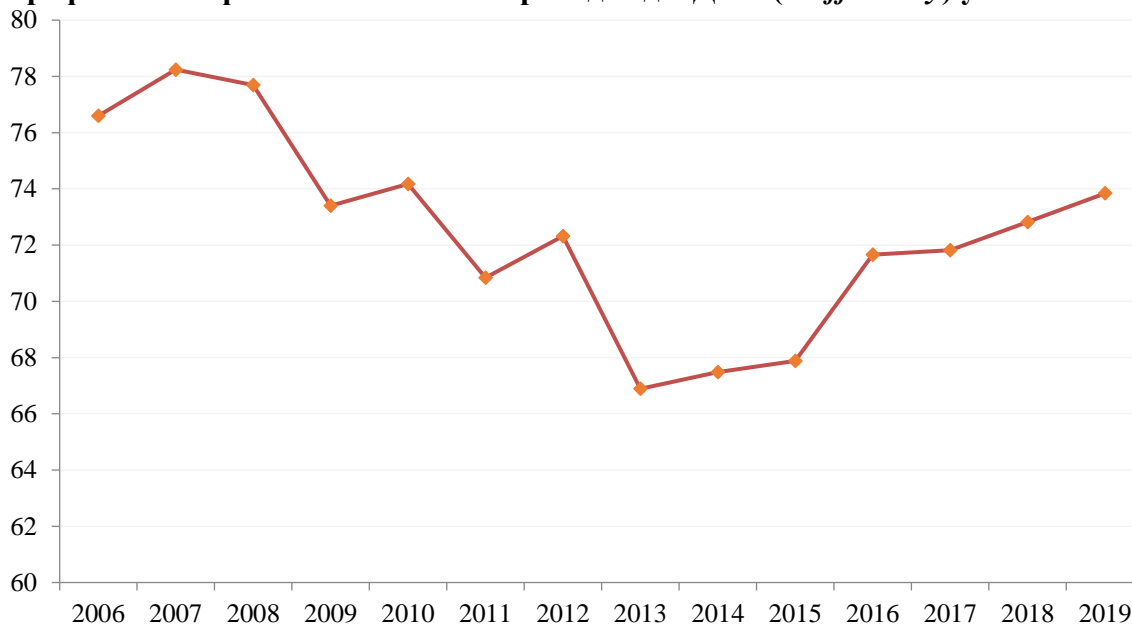
<sup>6</sup> Центар за социјална и економска истраживања (CASE) и Холандски завод за анализу економске политике (CPB) у сарадњи са другим институцијама (CAPP, CEPPI, ETLA, IFO, IFS and HIS) “Студија квантификовања и анализирања ПДВ јазу у 27 земаља ЕУ“, 2013.

<sup>7</sup> Рад ММФ-а „Тренутни изазови у прикупљању прихода: побољшање ефикасности наплате“, 2015.

<sup>8</sup> Поред тога велики пад ефикасности наплате уочава се током 2013. и већег дела 2014. године услед проблема у руковођењу Пореском управом и непостојања системског приступа њеној реформи.

недовољног број запослених и неодговарајућег управљања ризицима, још више могу доћи до изражаја.<sup>9</sup>

**Графикон 1. Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а (*C-efficiency*) у 2006-2019.**



**Постоји ризик да се у наредном периоду смањи пореска дисциплина и да се изгуби део јавних прихода.** Пад пореске дисциплине, с једне стране, последица је проблема ликвидности с којим се предузећа могу суочити током кризе, а с друге стране може бити последица намерног избегавања/одлагања плаћања пореских обавеза. Након економске кризе у Србији је ефикасност наплате прихода од ПДВ-а пала за готово 5 процентних поена (видети Графикон 1). Како се током тренутне кризе јављају различити проблеми у привреди сматрамо да постоји ризик смањења пореске дисциплине. Још увек нема довољно расположивих података да би се овај ризик прецизније оценио, али уколико би се десио сличан сценарио као у 2009. години (пад око 5 п.п) то би значило губитак прихода од ПДВ-а од око 0.5% БДП-а, што је 25-30 млрд динара. Поред ризика код наплате ПДВ-а, постоји ризик да предузећа, услед неликвидности и/или намерног избегавања, не плаћају и друге пореске обавезе (доприносе, порезе за зараде и сл.), па би укупан губитак прихода могао бити и већи. Владине мере за подршку ликвидности привреди требало би да помогну у овом сегменту, али је кључно да Пореска управа не дозволи смањење ефикасности наплате у наредним месецима.

**Неопходно је да Пореска управа благовременим и координисаним мерама спречи пад ефикасности наплате.** Међународно искуство показује да је током привредних криза веома значајна улога пореских администрација. Прво, у случају промена и увођења нових пореских прописа пореске администрације имају носећу улогу у њиховим применама. Друго, непосредна контрола наплате пореских обавеза како би се спречило избегавање и/или кашњење њиховог измирења. Истичемо да је Пореска управа Србије, у координацији

<sup>9</sup> Рад ММФ-а „Тренутни изазови у прикупљању прихода: побољшање ефикасности наплате“, 2015.

са другим надлежним инспекцијама, сетом таргетираних мера<sup>10</sup> поприлично унапредила ефикасност наплате пореских прихода у периоду 2015-2016. године и тиме знатно допринела успеху фискалне консолидације. Уз то, благо повећање ефикасности наплате прихода од ПДВ-а бележи се и у последње две године. Свесни периода кризе и ризика које са собом носи, сматрамо да је неопходно да Пореска управа интензивира активности мониторинга и контроле како би се постигнути резултати одржали. Премда је Пореска управа започела процес модернизације још 2015. године, он се одвија нешто спорије од планираног. Тако на пример и даље постоје проблеми у људским ресурсима који се огледају у неповољној старосној структури и недостатку кадрова на кључним позицијама (нпр. порески инспектори). Отуда је потребно правовремено планирати и спроводити кораке ка изградњи људских и техничких капацитета пореске администрације како би се омогућило несметано спровођење мера (теренске контроле, системске анализе ризика и слично) у циљу одржавања достигнутог степена ефикасности пореске наплате.

### 3.3. Јавни расходи у 2020. години

**Последица здравствене и економске кризе јесте изузетно висока јавна потрошња у 2020. години.** Пандемија је оптеретила расходну страну буџета. У првих пет месеци 2020. јавна потрошња забележила је рекордно високо извршење од готово 1.061 млрд динара, што је за 20% (око 180 млрд) више него у истом периоду прошле године и за готово 40% (290 млрд) изнад петогодишњег просека. Овако снажан пораст, ипак, није изненађење, будући да се у анализираном периоду ефектуирала исплата државне помоћи привреди и интервентна набавка у јавном здравственом систему.<sup>11</sup>

**Уколико не дође до нових непланираних расхода, јавна потрошња на крају 2020. могла би да буде блиска плану из ребаланса.** Што се тиче периода који је пред нама, извесно је да ће јавни расходи закључно са јулом, када држава измирује последњу дотацију минималне зараде привредницима, наставити да се извршавају у ванредно високим месечним износима. Након тога очекујемо пад јавне потрошње и стабилизацију око износа који су бележени пре пандемије. У основном сценарију, у ком полазимо од претпоставке да буџет до краја године неће претрпети нове шокове и да ће на снази остати политике које сада важе, процењујемо да ће државна потрошња на крају 2020. године износити 2.506 млрд динара, што одговара планираном нивоу из ребаланса (Табела 3).

---

<sup>10</sup> Неке од предузетих мера су: маркирање горива, контрола повраћаја и рефакција ПДВ-а и акциза, посете и контроле привредних субјеката.

<sup>11</sup> Ванредне набавке опреме и медикамената у здравственом систему почеле су већ у марту, непосредно након проглашења ванредног стања; у априлу исплаћена је прва половина 100 евра пунолетним грађанима, а почело је и одлагање пореских и других обавеза и одобравање кредита преко Фонда за развој; у мају је исплаћена прва рата минималца привреди.

**Табела 3. Расходи опште државе у 2020. години, у млрд динара**

|                              | Пројектовано извршење 2020 | Ребаланс 2020  | Одступање (извршење - ребаланс) | Образложење  |
|------------------------------|----------------------------|----------------|---------------------------------|--|
| <b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>         | <b>2.506,3</b>             | <b>2.505,5</b> | <b>≈ 0</b>                      |  |
| 1. Текући расходи            | 2.237,4                    | 2.262,1        | -24,7                           |  |
| Расходи за запослене         | 567                        | 565,2          | 1,8                             |  |
| Роба и услуге                | 388                        | 412,2          | -24,2                           | Одступање методолошке природе - део расхода здравства (скоро 25 млрд) у ребалансу планиран на роби и услугама, а у извршењу се књижи као инвестиција |
| Отплата камата               | 106                        | 109,1          | -3,1                            | Конзервативно буџетирање   |
| Субвенције                   | 206                        | 206,3          |                                 |  |
| Социјална помоћ и транс.     | 812,4                      | 827,3          | -14,9                           |  |
| <i>од чега: Пензије</i>      | 584                        | 588,2          | -4,2                            | Конзервативно буџетирање   |
| <i>Накнаде незапосленима</i> | 12                         | 12,1           |                                 |  |
| <i>Накнаде за боловања</i>   | 10,6                       | 10,6           |                                 |  |
| <i>Социјална помоћ</i>       | 165                        | 175,6          | -10,6                           | Мање исплате дечије заштите; спорије извршење на локалу  |
| <i>Остали трансф. домаћ.</i> | 40,8                       | 40,8           |                                 |  |
| Остали текући расходи        | 158                        | 142            | 16                              | Већи него планирани трошак „100 евра“; пробијање и на локалу   |
| 2. Капитални расходи         | 233                        | 207,5          | 25,5                            | Пробијање методолошке природе – инвестиције у здравству које су у буџетиране на роби и услугама  |
| 3. Активирани гаранције      | 8,8                        | 8,8            |                                 |  |
| 4. Буџетске позајмице        | 27,1                       | 27,1           |                                 |  |

Извор: Прорачун Фискалног савета на бази података Министарства финансија

**Структура расхода опште државе одступиће од оне која је предвиђена ребалансом.** Две појединачно највеће разлике које се јављају у Табели 3 – пробијање плана капиталних расхода за 25 млрд динара и мања реализација робе и услуга у истом износу – методолошке су природе. Наиме, Министарство финансија је при изради ребаланса пошло од претпоставке да ће куповина материјала и опреме у здравству у целости бити реализована на роби и услугама, али се испоставило да један део ових расхода (близу 25 млрд) представља инвестицију, па ће у тренутку реализације бити књижен на капиталним расходима. Од расхода који пробијају план издвојићемо остале текуће расходе, који ће према нашим проценама за око 16 млрд премашити планирани ниво. Ово одступање јавља се превасходно због тога што ће исплата 100 евра пунолетним грађанима оптеретити буџет

за око 12 млрд више него што је предвиђено ребалансом. За ову новчану помоћ пријавило се више људи него што се очекивало. Социјална давања ће, с друге стране, бити мања него што је ребалансом предвиђено, за најмање 10 млрд динара – првенствено услед мањих исплата на име социјалне подршке породицама с децом (родитељски и дечији додатак, накнаде породиљама), мада одређено успоравање видимо и на нивоу локалне самоуправе. Очекујемо да расходи за камате и пензије буду мањи од планираних (за по 3-4 млрд динара), а на преширок буџетски оквир на овим позицијама указали смо још приликом оцене буџета за 2020. годину. Понавља се пракса да се приликом усвајања буџета предвиде превелики расходи за пензије и камате, а раније су ти вишкови пребацивани у буџетску резерву и финансирани су непланирани расходи.

**Уколико се испостави да су потребне још веће набавке у здравственом систему и додатна подршка привреди, онда би расходи у 2020. могли бити и већи од ребалансом предвиђених.** Разбуктавања здравствене кризе у другој половини године повећало би потребу за додатним финансијским ресурсима у јавном здравственом систему – било да се ради о новцу за набавку и спровођење тестова, било за куповину машина, опреме и медикамената. Другу непознаницу представља могући нови пакет помоћи привреди. Према последњим најавама нови антикризни пакет није у плану; међутим, притисци ће све више расти у другој половини године – посебно након што се заврши последња исплата минималца. Уколико се то деси, нови пакет морао би да буде далеко мањег обима него први и уско таргетиран за разлику од првог (више о томе у Оквиру 1).

**Непознато је да ли ће и на који начин државна предузећа добити подршку из јавних средстава.** На првом месту издвајамо Ер Србију, јер је то предузеће у мају обавестило повериоце да неће бити у могућности да отплати главницу дуга који доспева у септембру (око 40 млн евра). Овај трошак би потенцијално, заједно са процењеним губитком које је ово предузеће претрпело због пандемије (од око 60 млн евра<sup>12</sup>), могао да падне на терет државног буџета. Из наступа званичника може се претпоставити да постоји опредељење да држава финансијски ојача ово предузеће током 2020, мада и даље није дефинисано у ком износу и на који начин: да ли кроз повећање удела у власништву (што не би формално представљало расход и не би повећало дефицит) или кроз директно субвенционисање (што би се директно одразило на раст државних расхода).

***Оквир 1: Основни принципи евентуалних додатних мера за ублажавање негативних економских последица пандемије Ковид-19***

Најновији подаци о глобалним макроекономским кретањима показују да је пандемија болести Ковид-19 имала негативнији ефекат на привредну активност него што се првобитно очекивало, а по свему судећи ће и опоравак тећи спорије. То се посебно односи на земље које се још увек боре да ставе епидемију под контролу, јер ће продужетак важења рестриктивних мера за сузбијање ширења вируса корона неминовно имати и своју економску цену. Будући да медицински стручњаци не искључују могућност избијања другог таласа пандемије на јесен, постоји ризик де ће се јавити потреба за новим мерама за ублажавање негативних економских последица пандемије Ковид-19. Неколико земаља у окружењу (попут Словеније, Хрватске и Чешке) већ је кренуло тим путем, а због тренутно лоше епидемиолошке ситуације у Србији и поновног увећања рестриктивних мера оцењујемо да ће се појачавати притисци да Влада у другој половини године изађе с додатним пакетом помоћи – иако су званичници до сад углавном одбацивали ту могућност.

<sup>12</sup> Процена Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Међутим, фискална позиција Србије и изгледи за привредни опоравак сада су битно другачији него у време кад је усвојен први антикризни програм, због чега је неопходно суштински променити основне принципе на којима би се заснивала та додатна државна помоћ.

**1. Фискални простор је истрошен – други пакет мера за подршку привреди морао би да буде за ред величине мањи.** Процењујемо да је досадашњим мерама највећим делом потрошен фискални простор који је на почетку кризе био на располагању Влади за ублажавање негативних економских последица епидемије Ковид-19. За њихово спровођење држава се задужила око 3 млрд евра, због чега ће јавни дуг Србије до краја 2020. највероватније премашити 60% БДП-а. У условима велике неизвесности на глобалном нивоу, нови пакет државне помоћи који би био сличне величине као претходни могао би озбиљно да угрози одрживост јавног дуга Србије. Имајући у виду неповољније услове на финансијском тржишту за земље у развоју, велико је питање да ли би и по којим условима Влада уопште и могла опет да се задужи у сличном обиму. Узимајући у обзир сва фискална ограничења, наша најбоља процена је да евентуалне додатне мере подршке привреди не би смеле да коштају републички буџет више од неколико стотина милиона евра.

**2. Мере подршке би морале да буду врло селективне и по природи привремене.** Фискални савет је још у оцени првог антикризног програма Владе указао на то да би државну помоћ требало првенствено усмерити према најпогођенијим деловима привреде – како због ограниченог фискалног простора, тако и због тога што је то био принцип који је усвојила већина упоредивих земаља ЦИЕ. Влада се тада определила за потпуно неселективну расподелу државне помоћи, што је приступ који се сада мора напустити. Нове фискалне мере би се морале фокусирати искључиво на најугроженије секторе, али више ни то не би требало да буде једини критеријум. Наиме, све је извесније да ће криза трајати дуже него што се мислило, због чега ће бити потребно да се направи јасна разлика између предузећа која привремено имају проблем с ликвидношћу, од оних предузећа код којих је здравствена криза довела до структурних проблема и трајније довела у питање одрживост њиховог пословања. У првом случају једнократна помоћ у овој години била би економски оправдана, док у случају других премошћавање вероватно и није опција – много сврсисходније би било осмислити социјалне програме и заштитити животни стандард њихових запослених који ће пре или касније остати без посла. Поред увођења строге селективности, Влада би морала да истраје у досадашњој доброј пракси доношења привремених фискалних мера. На примеру мера на приходној страни буџета, могуће је размотрити додатно одлагање пореских обавеза за поједине секторе, али не и потпун опрост дуговања, а тренутно би требало избегавати и структурне промене у пореском систему (попут селективног смањивања ПДВ стопе).

**3. Да би мере биле добро таргетиране неопходно је одмах спровести потребне анализе.** Премда смо критиковали неселективност досадашњих антикризних мера Владе, донекле смо показали и разумевање за то јер је криза била изненадна и једном делу привреде требало је помоћ упутити што пре. Такође, имали смо у виду ограничене капацитете надлежних министарстава да израде неопходне анализе у кратком року и чињеницу да подаци о утицају кризе на појединачна предузећа махом нису били ни доступни у реалном времену. Међутим, Влада сада располаже релевантним микроекономским подацима и потребно је што пре урадити анализу, која би на основу

објективних критеријума и најбоље међународне праксе јасно издвојила делатности и предузећа која би били добри кандидати за добијање државне помоћи.

Сада се заправо показује колико је велики промашај економске политике била исплата помоћи од 100 евра свим пунолетним грађанима, што је уједно и била највећа замерка Фискалног савета на антикризни економски програм Владе. Том приликом јасно смо указали да би требало да се одустане од такве мере јер: 1) није економски ефикасан начин за значајно и одрживо убрзање привредне активности; 2) није социјално таргетирана и највећи део средстава није завршио код објективно материјално угрожених грађана; и 3) је фискално неодговорна, јер намеће потребу за огромним задуживањем у години снажног раста фискалног дефицита и јавног дуга. Подсећамо да је за ову меру позајмљено и потрошено око 600 млн евра, што је износ који би Влади сада веома добро дошао за подстицање привредног опоравка. Илустрације ради, то би приближно било довољно да се за још два месеца продужи програм исплате минималних зарада у истом обухвату као до сад, а у случају селективнијег обухвата држава би била у могућности да пружи још одлучнију помоћ приватном сектору у другој половини године. Инсистирање на овој економски неоправданој мери могло би да нас кошта много скупље од саме камате коју ће држава плаћати на позајмљена средства, зато што је директно допринела томе да ће евентуални други антикризни пакет морати да буде веома скроман (неколико стотина милиона евра), а то највероватније значи и већи скок незапослености и дубљу рецесију.

### 3.4. Јавни дуг и финансирање фискалног дефицита у 2020. години

**Пандемија болести Ковид-19 изазвала је снажан удар на јавне финансије већине земаља света, укључујући и Србију.** Пандемија болести Ковид-19 довела је до економске кризе без преседана, и према последњим прогнозама у 2020. може се очекивати пад привредне активности на глобалном нивоу од око 5%. Овако дубока рецесија неминовно ће имати за последицу оштар пад јавних прихода, а вртоглавом расту фискалног дефицита у овој години допринеће и бројне фискалне мере које су владе доносиле у циљу заштите здравља становништва, очувања радних места и других видова подршке приватном сектору. Према проценама ММФ-а, укупна вредност свих до сад предузетих и најављених фискалних подстицаја за светску економију достигла је чак 11.000 милијарди америчких долара.<sup>13</sup> То је значајно већи пакет државне помоћи од фискалног стимулуса током економске кризе из 2008. године, због чега ће условити раст светског јавног дуга до историјски највишег нивоа – нешто изнад 100% глобалног БДП-а. Процењује се још да ће јавни дуг развијених земаља у просеку достићи ниво од око 130% БДП-а, док ће просечна задуженост земаља у развоју вероватно износити нешто преко 60% БДП-а. Према да је било оправдано да јавне финансије ублаже први удар кризе колико је то могуће, чињеница је да ће велики број, пре свега земаља у развоју, завршетак ове кризе дочекати с јавним дугом знатно изнад нивоа који се може сматрати безбедним. И Србија се налази у сличној ситуацији. Након успешно спроведене фискалне консолидације у периоду 2015-2017. и обарања јавног дуга близу дугорочно одрживог нивоа, новонастала криза прети да поништи велики део тада постигнутих резултата. Имајући у виду све неизвесности у вези с даљим током пандемије и њених ефеката на глобална привредна кретања и финансијска тржишта,

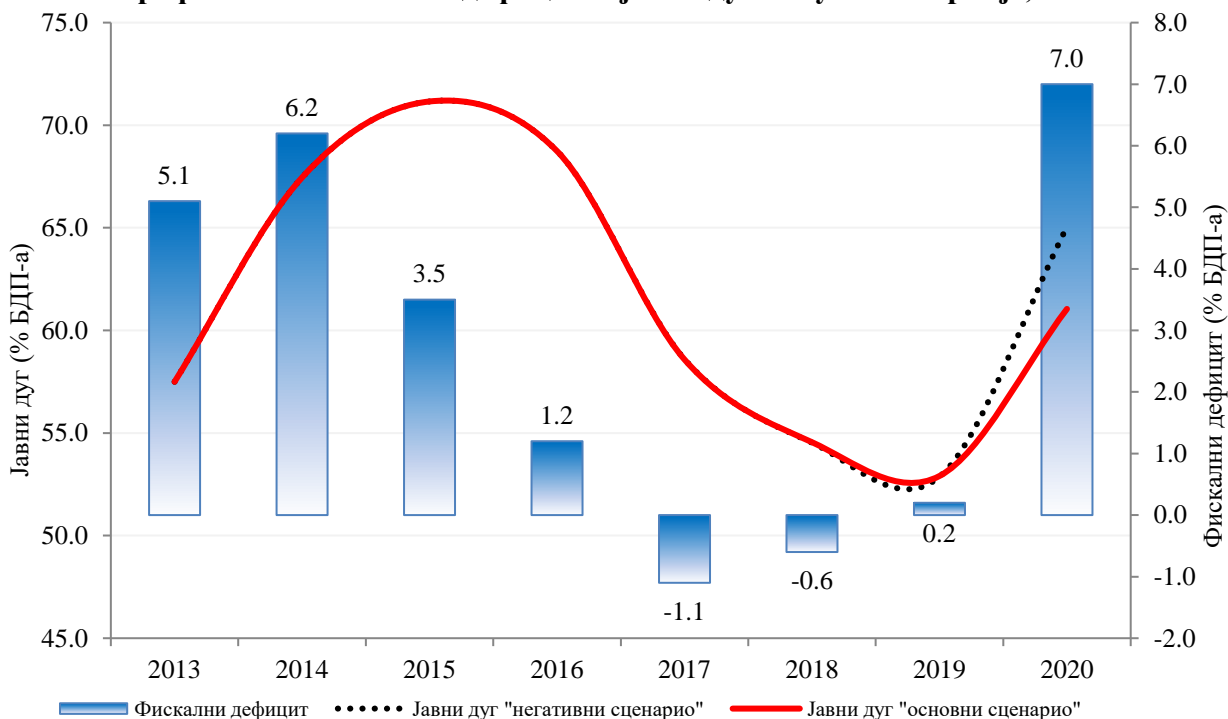
<sup>13</sup> Приближно половина овог износа представља расходне мере и пропуштене јавне приходе с директним утицајем на државне буџете, док се остатак односи на различите мере за одржање ликвидности приватног сектора (кредитне линије, државне гаранције и слично) и стога се третира као потенцијална обавеза за државу.



оцењујемо да ће у 2021. години једна од фокусних тачака економске политике Владе нужно морати да буде враћање јавног дуга на силазну путању.

У 2020. години очекујемо снажно повећање јавног дуга за око 8 п.п. БДП-а – са 53% БДП-а на крају 2019. на 61% БДП-а. Захваљујући приближно избалансираном буџету у претходних неколико година, што је јавни дуг чврсто поставило на силазну путању, Србија је релативно спремно дочекала кризу изазвану пандемијом болести Ковид-19. Наиме, у 2020. годину ушло се с јавним дугом од 52,9% БДП-а и очекивањем његовог даљег смањивања, јер је у овој години првобитно био планиран мали дефицит опште државе од 0,5% БДП-а. Међутим, здравствена криза довела је до снажног успоравања привредне активности, и у овој години уместо раста БДП-а од 4% очекујемо његов пад од око 3%. Погоршање макроекономског окружења условиће раст дефицита опште државе, који ће уз трошкове Владиних мера за помоћ привреди и становништву вероватно износити око 7% БДП-а. Према нашем основном сценарију, то би требало да доведе до пораста јавног дуга на око 61% БДП-а до краја 2020. године (в. Графикон 2). Иако је реч о великом повећању јавног дуга (за око 10 п.п. БДП-а у односу на првобитна очекивања за ову годину), то је још увек угрубо блиско процењеном фискалном простору који је Влада имала за спровођење антикризног програма мера. Кључна претпоставка која стоји иза ове прогнозе је да ће у наставку године доћи до стабилизације и постепеног опоравка привредне активности. Другим речима, ова процена јавног дуга искључује могућност драстичног погоршања епидемиолошке ситуације и поновног увођења строгих ограничења, која би Србију гурнула у још дубљу рецесију. Такође, Влада ће део текућег дефицита (процењујемо 400-500 млн евра) уместо задуживањем моћи да покрије трошењем државних депозита који су акумулирани у претходном периоду (нпр. од концесије за аеродром „Никола Тесла“) и на тај начин да мало ублажи раст задужености у 2020.

**Графикон 2. Фискални дефицит и јавни дуг Републике Србије, 2013-2020**



Извор: Обрачун Фискалног савета

**Актуелну пројекцију јавног дуга прате бројни ризици због којих би задуженост Србије на крају године могла бити и већа.** Као у случају осталих макроекономских и фискалних пројекција, кретање јавног дуга до краја године ће у великој мери зависити од епидемиолошке ситуације у земљи и могло би да одступи од наше пројекције у оба смера. С једне стране, нешто бржи привредни опоравак и/или веће ослањање на државне депозите за покриће текућих расхода него што смо претпоставили (додатних око 1% БДП-а), могло би да задржи јавни дуг у овој години на око 60% БДП-а. Међутим, прекомерно трошење расположивих новчаних средстава државе само је привремено решење. Одређени ниво државних депозита неопходан је као резерва која гарантује ликвидност буџета и стога би се морали делимично попунити новим задуживањем већ следеће године. С друге стране, због поновног разбуктавања епидемије у претходних неколико недеља расте неизвесност у погледу развоја здравствене ситуације у другој половини године, што би могло да одложи нормализацију економских активности у земљи. Као што смо већ истакли, пад БДП-а би у том случају могао да износи и 5%, а то би се даље пресликало на већи раст фискалног дефицита. Упркос чврстим најавама из Владе да се за сад не планира додатна буџетска подршка за привреду и становништво, уколико би опет дошло до прекида пословања појединих делатности ради сузбијања епидемије не искључујемо могућност да ће неког пакета помоћи ипак бити. Наше пројекције показују да би у таквом негативном сценарију јавни дуг до краја године веома лако могао да скочи на око 65% БДП-а.

**Премда је досадашњи пораст јавног дуга углавном био оправдан, новонастала криза прети да поништи већи део резултата фискалне консолидације током 2015-2017.** Крајем 2014. године јавни дуг Србије достигао је 71% БДП-а<sup>14</sup> што је тада захтевало хитну консолидацију јавних финансија и спровођење болних мера за умањење фискалног дефицита, попут смањења пензија и плата у јавном сектору. Као што смо већ истакли, уколико би ова криза потрајала само неколико месеци дуже опет бисмо се опасно приближили нивоу задужености који може довести у питање дугорочну одрживост јавних финансија. Позицију Србије донекле отежава и то што ће с јавним дугом од 60-65% БДП-а на крају 2020. остати у групи најзадуженијих земаља Централне и Источне Европе. Наиме, тренутно већина земаља ЦИЕ планира фискални дефицит између 7 и 8% БДП-а у овој години (просечно 7,1% БДП-а). Због нешто дубље рецесије, предвиђа се да ће то довести до раста јавног дуга за око 10 п.п. у односу на крај 2019. – с просечних 47% БДП-а на око 57% БДП-а у овој години.<sup>15</sup> Узимајући у обзир и глобалне трендове оцењујемо да одрживост јавних финансија Србије тренутно није директно угрожена, али уз услов да се обезбеди да скок задужености у овој години буде једнократан. Другим речима, неопходно је већ у 2021. планирати одлучно умањење фискалног дефицита и враћање јавног дуга на силазну питању, што би и у условима повећане неизвесности био јасан сигнал инвеститорима да су српске јавне финансије одрживе. Полазећи од радне претпоставке да ће у следећој години уследити привредни опоравак и раст БДП-а од око 5%, за то ће бити неопходно обарање фискалног дефицита испод 3% БДП-а. Свако одлагање могло би веома брзо да нас врати у опасну зону

---

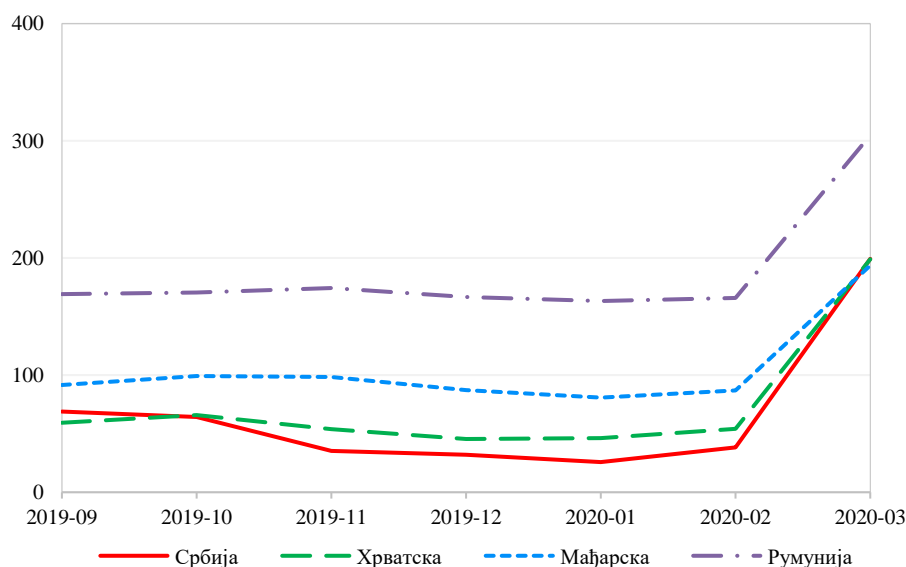
<sup>14</sup> Тадашњи подаци указивали су на то да је јавни дуг у 2014. износио око 75% БДП-а, али је Републички завод за статистику у међувремену ревидирао временску серију за БДП-а. С обзиром на то да је номинални БДП у просеку повећан за око 7%, то је директно утицало на пад свих фискалних агрегата који се изражавају као проценат БДП-а, укључујући и јавни дуг.

<sup>15</sup> Највећи раст релативне задужености очекује се у кризом најпогођенијим земљама (попут Хрватске, која би могла да забележи пад БДП-а у 2020. од око 10%), и у земљама које су кризу дочекале са знатно мањим јавним дугом од Србије и стога су имале више фискалног простора за снажнију реакцију (нпр. Естонија и Литванија).

из које би излаз опет био могућ само уз болне резове највећих буџетских ставки – пензија, плата у јавном сектору и др.

**Финансијска тржишта већ су реаговала на кризу погоршањем услова задуживања за земље ЦИЕ, што је потврда става да је потребно што пре послати сигнал да је јавни дуг одржив.** На прве назнаке кризе почетком марта 2020. финансијска тржишта су бурно реаговала и дошло је до наглог погоршања услова задуживања за већину земаља, посебно оних у развоју. Иста судбина задесила је регион ЦИЕ и премија ризика ових земаља је у марту била вишеструко већа него на почетку године (Графикон 3) – у случају Србије, реч је о скоку с просечних 25 базних поена у јануару, на око 200 базних поена.<sup>16</sup> У међувремену је дошло до стабилизације кретања на финансијским тржиштима захваљујући снажној реакцији монетарне и фискалне политике у земљама широм света, иако су за земље у развоју услови задуживања углавном остали знатно лошији у односу на преткризни ниво. Чини се да су апетити према ризику инвеститора нагло порасли услед очекивања веома брзог привредног опоравка, као и очекивања да ће водеће централне банке и владе наставити да убризгавају ликвидност у систем по сваку цену. Међутим, забрињава то што тренутни оптимизам на финансијским тржиштима није подржан стварним економским трендовима, а према проценама аналитичара та дисконекција између очекивања инвеститора и макроекономских фундамената је близу историјског максимума. Било који окидач који би поново довео до раста аверзије према ризику на финансијским тржиштима могао би да има опасне последице у условима повишеног јавног дуга већине земаља у развоју – снажан раст каматних стопа на задуживање, проблеми у рефинансирању, одлив капитала, па и нови талас дужничких криза. Управо због велике глобалне неизвесности одрживост јавног дуга зависиће пресудно од брзине враћања домаћих економских политика у равнотежу.

**Графикон 3. Кретање премије ризика за изабарне земље ЦИЕ (просек месеца, у б.п.)**



Извор: НБС

<sup>16</sup> Истичемо то да се податак односи на просечну вредност премије ризика у марту. Кад се посматрају дневни подаци, до краја марта премија ризика за Србија достигла је готово 300 базних поена.

**Србија је добар део потреба за финансирањем већ обезбедила у првој половини године, али преостаје да се задужимо још 2,5 до 3 млрд евра.** За финансирање фискалног дефицита и отплату дуга који иначе доспева у 2020. години Влада ће морати да се задужи у износу од готово 7 млрд евра. Добро је што је у првој половини године већ прибављено око 60% потребних средстава, што ће умањити притисак у наредним месецима, али чињеница је да је цена задуживања била знатно неповољнија у односу на претходну годину. Тако су у априлу на међународном финансијском тржишту емитоване евробвезнице вредности 2 млрд евра по стопи приноса 3,375%, што је готово три пута више него што је добијено током емисије из новембра 2019. године (1,25%). Србија је заправо била једна од ретких земаља у региону које су се у жеку пандемије одлучиле за излазак на међународно финансијско тржиште. Добијени услови задуживања упоредиви су са онима које је добила Румунија (за петогодишњу обвезницу 2,75% и десетогодишњу 3,624%), док су остале земље ипак прошле доста повољније. На пример, Литванија ће за десетогодишње обвезнице плаћати камату 0,75%, Мађарска за дванаестогодишњу обвезницу 1,63%, док ће Словачка плаћати камату од 1% за обвезницу с роком доспећа десет година. Упоредна анализа услова задуживања потврђује претпоставку да инвеститори перципирају Србију као нешто ризичнију у односу на упоредиве земље ЦИЕ, због чега би сразмерно била угроженија у случају даљег продубљивања кризе услед пандемије болести Ковид-19. Поред тога, држава је на домаћем финансијском тржишту прикупили око 2,1 млрд евра до краја јуна, емитујући обвезнице и у динарима и у еврима. Премда бележимо раст каматних стопа и на домаћем финансијском тржишту, за сад није толико изражен и не прелази неколико десетина базних поена.

**У наредним месецима потребно је прилагодити стратегију задуживања новонасталим околностима како би се минимизирали трошкови сервисирања јавног дуга у будућности.** Имајући у виду да су преостале замашне потребе за задуживањем државе до краја године, нема сумње да ће део тих средстава морати да се обезбеди по тржишним условима – макар били и нешто неповољнији. Међутим, велики број међународних институција нуди кредитне аранжмане за санирање негативних последица пандемије по повољнијим условима, што је прилика коју би требало искористити. Једна од могућности која Србији стоји на располагању још од самог почетка кризе, али до сад није искоришћена, јесте кредитна линија ММФ-а за хитно финансирање. Основна одлика овог инструмента је да су то средства општије намене, јер могу да се користе било за платнобилансна плаћања, било за неке хитне буџетске издатке. Према прописима ове финансијске институције Србија би могла да аплицира за средства у износу до 100% квоте (око 800 млн евра) по каматној стопи 1,05% и роком отплате до пет година. Поређења ради, то је три пута мања каматна стопа од оне коју је Србија добила на последњој емисији еврообвезница. Притом, кредитна подршка није условљена склапањем новим аранжманом, а имајући у виду добру сарадњу са овом институцијом у претходном периоду сматрамо да су добре шансе да би такав захтев био одобрен. На глобалном нивоу је овај облик помоћи добило 77 земаља у развоју укупне вредности 83 млрд америчких долара, укључујући и неке земље у непосредном окружењу (Босна и Херцеговина око 300 млн евра, Северна Македонија и Албанија по око 150 млн евра, Црна Гора око 70 млн евра). Поред тога, бројне међународне институције (ЕУ, ЕБРД, Светска банка и др.) нуде и повољне наменске кредите за помоћ конкретним секторима (нпр. за здравство, мала и средња предузећа и слично). Иако је реч о ограниченим средствима кад се имају у виду укупне потребе за финансирањем у овој години, сматрамо да би било добро да Влада што пре идентификује

области у којима је помоћ најпотребнија и онда овим кредитима реши неке од горућих проблема јефтиније него задуживањем на финансијском тржишту.

## 4. ПРВЕ ПРОЦЕНЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У 2021. ГОДИНИ

### 4.1. Фискални дефицит и политике у 2021. години

**Због велике неизвесности и потребе за смањењем јавног дуга, фискални планови за 2021. треба да буду врло конзервативни.** Актуелна економска криза настала је као последица пандемије болести Ковид-19 и због тога је мало вероватно да ће глобална економија моћи потпуно да се врати у нормалне токове докле год се здравствена ситуација не стабилизује. У овом моменту практично је немогуће предвидети када ће се то догодити. Дакле, констатујемо да је контекст у којем ће се реализовати фискална политика у 2021. години потпуно неизвестан. Врло је тешко са сигурношћу предвидети каква ће бити макроекономска кретања (БДП, запосленост итд), као и колики ће бити јавни приходи који зависе од макроекономских агрегата. Такође, није познато како ће ова криза утицати на пореску дисциплину (сиву економију), али могуће је да ће уследити пад прихода по том основу пошто је то била једна од типичних карактеристика економских криза у прошлости. При томе, јавни дуг ће у 2020. години снажно да порасте, а са њим и будући трошкови за камате. У само једној години (2020) поништиће се практично половина смањења јавног дуга оствареног захваљујући фискалној консолидацији и каснијој фискалној дисциплини, пошто ће се јавни дуг на крају 2020. вратити на ниво из средине 2017. године од преко 60% БДП-а. То је за Србију алармантно висок ниво. Уколико се не поведе рачуна и дефицит не буде држао под контролом, јавни дуг ће наставити да расте и у наредним годинама. Имајући све наведено у виду, Фискални савет одлучио је да иде у сусрет проблему и већ сада дефинише основне постулате фискалне политике за наредну годину.

**Дефицит опште државе у 2021. години треба ограничити на 2% БДП-а.** Због огромне неизвесности и потенцијалних пратећих проблема, предлажемо да фискални планови за наредну годину буду врло конзервативни. Идеја водиља за фискалну политику следеће године треба да буде преокретање путање раста јавног дуга у односу на БДП. Како би се то постигло, процењујемо да циљани фискални дефицит у 2021. треба да буде 2% БДП-а. Наиме, при том нивоу дефицита доћи ће до смањења јавног дуга у односу на БДП за 1 п.п. у 2021. години у случају умереног привременог опоравка (раст БДП-а од 5%). Истовремено, овај ниво дефицита оставља простора за увећање јавних инвестиција у 2021, што је важна мера за опоравак привредног раста, а и олакшава да се у наредним годинама Србија брже врати на дефицит од 0,5% БДП-а који је дугорочно прихватљив. На крају, чак и у случају да привредни раст у 2021. буде слабији (око 3%), фискални дефицит од 2% БДП-а задржава јавни дуг на нивоу из 2020. године и не дозвољава његов даљи раст.

**Остале упоредиве земље ЦИЕ планирају снажно обарање дефицита у наредној години.** Тешко је анализирати укупан фискални резултат различитих земаља изоловано од њихове здравствене ситуације – поједине земље имале су снажнију фискалну реакцију, тј. веће дефиците, али су ефективно елиминисале вирус и сада се њихова економија опоравља; негде то није случај. Такође, различите земље дочекале су кризу са различитим нивоима јавног дуга, па је и њихова толеранција на увећање дефицита била другачија. Па ипак, све земље ЦИЕ које смо анализирали планирају снажно смањење дефицита у 2021. години (са изузетком Румуније). У просеку, земље ЦИЕ умањиће фискални дефицит два пута у 2021. у поређењу са 2020. годином (Табела 4). Даље, земље из региона које ће у 2020. години имати дефицит близак Србији, од око 7% БДП-а (Словенија, Хрватска, Црна Гора), у 2021.

години такође планирају дефиците од око 2% БДП-а. Другим речима, Србија у том погледу не би била изузетак. С друге стране, постоје и земље које ће имати дефицит близак Србији у 2020, али не и тако оштро смањење дефицита у наредној години, али то су по правилу земље чији је јавни дуг знатно мањи од нашег. На пример, процењени дефицит Летоније од 7,3% БДП-а у 2020. близак је Србији, а Летонија у 2021. планира дефицит од преко 4% БДП-а. Међутим, Летонија је кризу дочекала са далеко мањим јавним дугом – на крају 2019. имала је нижи јавни дуг од Србије за око 25 п.п. БДП-а и има простора себи да приушти снажнију фискалну реакцију.

**Табела 4. Фискални резултат и јавни дуг на нивоу опште државе у земљама Централне и Источне Европе, у % БДП-а**

| Држава             | Фискални дефицит |             |             | Јавни дуг   |             |             |
|--------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                    | 2019             | 2020        | 2021        | 2019        | 2020        | 2021        |
| Пољска             | -0,7             | -9,5        | -3,8        | 46,0        | 58,5        | 58,3        |
| Румунија           | -4,3             | -9,2        | -11,4       | 35,2        | 46,2        | 54,7        |
| Словачка           | -1,3             | -8,5        | -4,2        | 48,0        | 59,5        | 59,9        |
| Естонија           | -0,3             | -8,3        | -3,4        | 8,4         | 20,7        | 22,6        |
| Црна Гора          | -2,0             | -7,7        | -1,5        | 77,2        | 82,7        | 79,6        |
| Летонија           | -0,2             | -7,3        | -4,5        | 36,9        | 43,1        | 43,7        |
| Словенија          | 0,5              | -7,2        | -2,1        | 66,1        | 83,7        | 79,9        |
| Хрватска           | 0,4              | -7,1        | -2,2        | 73,2        | 88,6        | 83,4        |
| <b>Србија</b>      | <b>-0,2</b>      | <b>-7,0</b> | <b>-2,0</b> | <b>52,8</b> | <b>61,0</b> | <b>60,0</b> |
| Литванија          | 0,3              | -6,9        | -2,7        | 36,3        | 48,5        | 48,4        |
| Северна Македонија | -2,1             | -6,8        | -3,4        | 38,9        | 47,2        | 48,7        |
| Чешка              | 0,3              | -6,7        | -4,0        | 30,8        | 38,7        | 39,9        |
| Албанија           | -1,8             | -5,2        | -3,3        | 66,1        | 74,4        | 73,4        |
| Мађарска           | -2,0             | -5,2        | -4,0        | 66,3        | 75,0        | 73,5        |
| Бугарска           | 2,1              | -2,8        | -1,8        | 20,4        | 25,5        | 25,4        |
| <b>Просек</b>      | <b>-0,8</b>      | <b>-7,0</b> | <b>-3,6</b> | <b>46,8</b> | <b>57,0</b> | <b>56,7</b> |

Извор: Процена Фискалног савета за Србију, за остале земље Европска комисија

**Као најважнију меру која ће довести до умањења фискалног дефицита у 2021, предлажемо замрзавање зарада у општој држави.** Након дефицита од 7% БДП-а у 2020, делује да би смањење на 2% БДП-а у наредној години било готово немогуће. Међутим, велики дефицит у 2020. биће резултат углавном привремених мера помоћи привреди и то ће аутоматски нестати у наредној години (наравно, уколико не буде другог пакета помоћи). Међутим, оно што несумњиво јесте проблематично јесте тренутни ниво расхода за зараде. Наиме, расходи за зараде запослених у општој држави расту брже од БДП-а од 2018. године, а у овој кризи премашили су свој одржив ниво за барем 1 п.п. БДП-а. Такође, док је у приватном сектору већ дошло до отпуштања и умањења зарада, запослени у јавном сектору до сада практично нису осетили негативне последице економске кризе. Имајући све наведено у виду, предлажемо замрзавање плата у наредној години на њиховом тренутном нивоу, што ће директно утицати на умањење фискалног дефицита у 2021. години за 0,5 п.п. БДП-а. Сматрамо да је изузетно важно да до овог прилагођавања зарада дође како се не би поновила грешка коју је Србија направила након кризе из 2008. године. Наиме, тадашње искуство потврдило је да је касније прилагођавање, тј. знатно мања индексација плата од БДП-а у средњем року, тешко остварива. Зато је боље сада бити опрезан и сачекати са било каквим најавима о повећању зарада док привредна кретања то не дозволе. Више о овој теми у поглављу одељку 4.2.

**Пензије у 2021. години треба да буду индексирани у складу са (модификованом) швајцарском формулом.** С обзиром на то да су пензије највећи расход опште државе, може деловати да би добар начин за постизање осетних уштеда у овој кризи било замрзавање пензија, баш као и плата. Међутим, сматрамо да у случају пензија то не треба чини. Наиме, од 2016. године, Влада је дискреционим одлукама уређивала годишње увећање пензија и тако укинула предвидљивост и правилност на којима се базирао пензиони систем, супротном свим примерима добре праксе. У 2019. години најзад је усвојена швајцарска формула која јасно дефинише кретање пензија, чиме је враћен ред у пензиони систем Србије. Међутим, усвојени облик швајцарске формуле има недостатак који се испољава баш у периодима кризе. Из тог разлога, предлажемо да се сада усвоји њен благо модификовани облик који смо предлагали и 2019. године, а потом да се таква унапређена формула примени у 2021. години и надаље. Сматрамо да је изузетно важно да Влада покаже доследност у коришћењу швајцарске формуле, а не да је суспендује после само годину дана, након вишегодишње борбе за њено усвајање. Уз примену модификоване швајцарске формуле, пензије би могле да порасту 3% у 2021. години, што не би угрозило фискални дефицит. Више о овој теми у одељку 4.3.

**Уштеде у 2021. нипошто не треба тражити у смањењу јавних инвестиција.** Као кључну меру опоравка привредне активности у наредној години, држава треба да покрене раст јавних инвестиција у инфраструктуру. Ово је мера која је била важна и пре кризе, пошто је економски раст Србије свакако заостајао за земљама ЦИЕ, али је сада добила још више на значају. Конкретно, препоручујемо да се расходи за јавне инвестиције у инфраструктуру у 2021. повећају за 0,5 п.п. БДП-а у односу на 2020. годину (200–250 млн евра). При томе, од пресудног значаја јесте да тај пораст инвестиција буде у области здравства, просвете и локалне комуналне инфраструктуре, пошто су капитална улагања у ове области била крајње запостављена дуги низ година и сада постоји огромна потреба да се то надокнади. С друге стране, инвестиције у сектор безбедности треба умањити у наредној години. Од 2018. године ове инвестиције су у порасту и достигле су изузетно висок ниво у 2020. годин, чак два пута већи од просека у земљама ЦИЕ. При томе, њихов мултипликативни ефекат на економски раст земље врло је ограничен. Такође, додатан разлог за смањење инвестиција у сектор безбедности јесте што управо та средства треба преусмерити у инвестиције у продуктивније области (здравство, просвета, комунална инфраструктура), како би фискални дефицит још увек остао у границама прихватљивих 2% БДП-а у наредној години. Више о овој теми у поглављу 5.

## **4.2. Контрола зарада у јавном сектору у 2021. години**

**У приватном сектору незапосленост расте и зараде су већ мање него пре кризе, а у наредним месецима ће вероватно доћи до погоршања трендова.** Ефекти кризе почели су да се преливају на тржиште рада, а последице су осетили запослени у приватном сектору. Предузећа су, недуго након проглашења ванредног стања, смањеном обиму посла почела да се прилагођавају смањењем трошкова рада – отпуштањем радника и смањењем њихових зарада. Подаци са евиденције НСЗ показују да је за два месеца (у априлу и мају) број незапослених увећан за скоро 2% (око 10.000 људи), а плате у приватном сектору су у априлу опале за 3% у односу на март. Ово је тек назнака проблема јер се највећи потрес на тржишту рада тек може очекивати. Незапосленост ће интензивније расти у другом делу године, посебно након што од новембра престану да важе ограничења у погледу отпуштања



радника у фирмама које су користиле државну помоћ.<sup>17</sup> У поглављу овог документа које се бави макроекономским кретањима указали смо, уз сва ограничења и потешкоће у пројекцијама, да се може очекивати пад запослености и до 50.000 радних места. Може се очекивати и да ће зараде даље опадати у наредних неколико месеци, а њихов повратак на преткризне нивое биће спор и постепен. Епидемија се убрзава током летњих месеци, а ризик од избијања новог таласа епидемије није отклоњен, што додатно повећава неизвесност с којом се улази у 2021. годину.

**Било би неодговорно планирати повећање зарада у буџетском сектору у 2021. години.** Као што је речено, у приватном сектору се може очекивати тренд смањивања запослености и зарада. У таквим околностима, зараде оних који раде у јавном сектору не би требало да се крећу супротно кретањима у привреди (која финансира буџетски сектор). Осим овог начелног става, неколико конкретних чињеница указује на потребу да се буџетске зараде не повећају у следећој години.

**Зараде у јавном сектору изразито су веће негу у приватном сектору и ова разлика могла би да порасте до неодрживог нивоа.** Јавни сектор је кризу дочекао с осетно већим зарадама у односу на приватни – према подацима РЗС, у фебруару 2020. просечна зарада у јавном сектору била је за преко 20% већа него у приватном сектору, а већ у априлу ово одступање достиже 25%. Криза ће неминовно додатно продубити јаз, чак и при непромењеним буџетским зарадама, а свако ново повећање зарада у јавном сектору у 2021. довело би до неодрживо великих разлика између плата у државном и приватном сектору. Зараде у државном сектору већ три године заредом расту изнад оправданог нивоа – осетно брже него привредна активност, чиме се крши један од основних постулата одговорне економске политике. Подсећамо, у 2018. зараде у државном сектору порасле су за око 9% у просеку, док је номинални раст БДП-а био 6,6%; исти сценарио догодио се у 2019. години, пошто су зараде у државном сектору у просеку увећане за 9%, а БДП порастао за 6,8%; ова пракса поновљена је и у буџету за 2020. годину, пошто је просечна зарада у државном сектору увећана за 9,5%, иако је процењено да ће БДП порасти за 6%.

**У буџетском смислу, контрола зарада омогућава контролу дефицита.** Снажан пораст зарада у јавном сектору уз нагли пад производње у 2020. довели су до тога да је трошак зарада у државном сектору повећан на 10,5% БДП-а, што је за око 1 п.п. БДП-а изнад дугорочно одрживог нивоа који је био достигнут прошле године. Расходи за запослене у државном сектору су (уз пензије) највећи буџетски издатак, па њихово зауздавање даје највећи допринос смањењу фискалног дефицита у 2021. години. Контрола фискалног дефицита и јавног дуга (више видети у поглављу 4) јесте предуслов да се очувају макроекономска стабилност и изгледи за динамичан привредни раст, а контрола највећих буџетских расхода је конкретан задатак за испуњавање тог предуслова.

**Неке упоредиве земље већ су се у овој години определиле за контролу (смањење зарада) у буџетском сектору.** У земљама ЦИЕ најављује се рестриктивност у погледу управљања платама у државном сектору. Наиме, Албанија, Хрватска, Северна Македонија, Црна Гора већ у ребалансу за 2020. исказују (планирају) смањење фонда плата за око 1% (централна држава). Најрестриктивнија од земаља из најближег региона јесте Босна и Херцеговина, у којој је у јуну донета одлука да се плате званичника у заједничким институцијама БиХ умање за 20%. Сличне тенденције уочавамо и у неким развијенијим

---

<sup>17</sup> Подсећамо, прописано је да привредници могу да користе државну помоћ ако не отпусте више од 10% радника у периоду од 15. марта до 31. октобра.

земљама ЦИЕ – Словенија је, на пример, од марта за 30% привремено умањила плате функционера.

**Оправдано је на краћи рок од уобичајеног разматрати и преиспитивати висину и структуру зарада.** Структура запослености и зарада у буџетском сектору је системско питање и Србија је пропустила да у претходних неколико година макроекономске стабилности започне решавање ових важних сегмената функционисања државе. Тако је и даље на снази централизована контрола запошљавања, а зараде се исплаћују на основу секторских прописа а не свеобухватних платних разреда. У условима пандемије и кризног менаџмента прелазак на уређени систем још је теже очекивати. Зато је неопходно да се у оквиру затеченог система зарада онемогући да различити делови државе повећавају основне зараде или додатке зарадама. Тиме би се, како је речено, дала подршка стабилизацији буџета и поделио терет кризе с приватним сектором. Додатно, уместо да се свима повећају зараде (па и онима који из оправданих разлога имају мање оптеререње током кризе), средства би се током следеће године могла циљано усмерити ка повећању запослености и исплати бонуса у буџетским секторима који трпе надпросечне притиске у кризи, као што је здравство. Коначно, уколико би се у првој половини 2021. године успоставила путања привредног опоравка и бољих буџетских резултата, могло би се евентуалним ребалансом буџета предвидети одмерено и умерено повећање буџетских зарада у другој половини следеће године.

**Врло је важно да и у јавним предузећима зараде буду замрзнуте, у складу с принципима које смо препоручили за општу државу.** Јавна предузећа су у периоду консолидације 2014-2018. делила терет смањења зарада са општом државом. То је било оправдано јер је брзе и значајне буџетске уштеде могуће остварити само ако исти принцип важи за све кориснике јавних средстава. Највећи број јавних предузећа поступио је у складу с прописима умањивши зараде за законом прописаних 10% и тај новац уплаћивао у републички буџет, са изузетком ЕПС-а (о чему смо више пута писали у ранијим извештајима)<sup>18</sup> – што је била једна од кључних полуга за спуштање фискалног дефицита са рекордно високих 6,2% БДП-а у 2014. на 0,2% БДП-а у 2019. години. По истој логици сматрамо да и сада, док траје нова криза која намеће потребу за умереним буџетским стезањем, јавна предузећа – републичка и локална – морају да се придржавају фундаменталних принципа које препоручујемо за општу државу. То у пракси значи да ни јавна предузећа у 2021. не би требало да планирају повећање зарада својим запосленима, али да се и њима може дозволити да релаксирају ову меру средином године уколико привреда у међувремену покаже знаке бржег опоравка. Искуство из не тако давне прошлости нас учи да јавна предузећа не реагују одмах да ублаже ударац кризе, већ одлажу решавање проблема, па држави испостављају рачун свог лошег пословања са неколико година закашњења, што би овог пута требало избећи брзим прилагођавањем у предузећима већ сада – замрзавањем плата.

---

<sup>18</sup> Видети нпр. извештај Фискалног савета „Анализа текућих фискалних кретања и очекивано извршење буџета у 2016. години“, 5. септембар 2016. године.

### 4.3. Одрживост расхода за пензије у 2021 – заокружити швајцарску формулу

За сада не видимо ризик да би постојећа криза захтевала замрзавање пензија у наредној години - али је неопходно доградити и доследно примењивати швајцарску формулу. Економска криза, очекивано погоршање стања на тржишту рада и последично смањени приходи од пореза и доприноса намећу питање одрживости постојећег нивоа пензија у наредној години. Иако се замрзавање пензија не може *a priori* искључити у случају драстичног погоршања економије, за сада оцењујемо да је потребно истрајати на тешко успостављеном систему индексације пензије – швајцарској формули, коју је потребно надоградити у складу са иницијалним предлогом Фискалног савета из фебруара 2019. године.<sup>19</sup> Надограђена швајцарска формула би омогућила да пензије у кризним временима, као сада, расту нешто спорије, а да у периодима привредне експанзије расту нешто брже како би што боље пратиле раст зарада. Конкретно, то би уз постојеће економске пројекције значило индексацију пензија 75% са инфлацијом и 25% са зарадама у 2021. години. Од кључне је важности да се успостављени систем за индексацију пензија примењује и у добрим и у лошим временима како би био кредибилан, одржив и испуњавао своју функцију међугенерациске солидарности.

Након вишегодишњих турбуленција пензијског система, крајем 2019. године поново усвојена је швајцарска формула за индексацију пензија. Систем и формула за индексацију пензија представљају један од кључних елемената јавних пензијских система и у великој мери одређују њихову економску одрживост са једне стране и степен друштвене подршке и адекватности са друге стране. Тако је усвајање економски неодрживе формуле за индексацију пензија крајем 80-их година прошлог века довело до озбиљне и дуготрајне буџетске кризе у бившој Југославији. Такође, економски неоправдано укидање швајцарске формуле 2006. године је довело до таласа друштвеног незадовољства које се последично прелило на деценијску нестабилност пензијског система у Републици Србији. Након вишегодишних турбуленција и неизвесности крајем 2019. године је поново усвојена швајцарска формула за индексацију пензија.

Швајцарска формула је економски одржива и ужива широку друштвену подршку. Швајцарска формула подразумева да се пензије индексирају са комбинацијом инфлације и раста зарада како би се заштитила њихова реална куповна моћ, с једне стране (инфлација), и како би се омогућило да стандард пензионера прати привредни раст и стандард запослених, с друге стране (раст зарада). На овај начин подржава се принцип међугенерациске солидарности који је основ за успешно функционисање јавних пензијских система. Анализе Фискалног савета потврђују да швајцарска формула неће представљати економски неодржив терет за државни буџет у наредним годинама и деценијама. Такође, веома је важно што је поновно увођење швајцарске формуле учињено на основу широког друштвено-политичког консензуса који је поред политичких странака укључио и релевантне синдикате и пензионерска удружења.

Потенцијални недостатак тренутне швајцарске формуле је фиксирано учешће инфлације и зарада, без обзира на стање економије. Законом из 2019. године је поново успостављена швајцарска формула која је била на снази од 2003. до 2006. године и која подразумева индексацију пензија у фиксној размери - 50% са инфлацијом и 50% са растом

---

<sup>19</sup> За више детаља видети извештај Фискалног савета „У потрази за економски одрживом и друштвено прихватљивом формулом за усклађивање пензија“, 6. фебруар 2019. године.

зарада. С позитивне стране, ова једноставна формула је разумљива за широке кругове грађана чиме се стимулише разумевање и подршка за јавни пензијски систем. С негативне стране, овако једноставна формула није у стању да најбоље и најпрецизније прати привредну активност, нарочито у случају наглих рецесија или брзог привредног раста. Тако, у периодима кризе, када БДП пада, просечне зараде често настављају да делимично расту, што доводи до индексације пензија која је изнад раста БДП-а. Такође, периоди брзе привредне експанзије, као што је био случај у Србији у 2018. и 2019. години када је привредни раст био преко 4% годишње, могу створити буџетске могућности да се пензије усклађују за виши износ него што формула 50% инфлација плус 50% раст зарада прописује. Зато би било исправно да се учешће инфлације и раста зарада у швајцарској формули не фиксира унапред већ да се прилагођава стању економије – у добрим временима повећало би се учешће док би се током криза смањивало учешће зарада (и последично повећавало учешће инфлације) у швајцарској формули.

**Фискални савет предлаже да се процес надоградње швајцарске формуле заврши и имплементира до краја 2020. године.** И тренутна швајцарска формула са фиксираним учешћем инфлације и зарада као и предложена надоградња швајцарске формуле са варијабилним учешћем у зависности од стања економије – финансијски су одрживе у дугом року и производе упоредиве ефекте на републички буџет, будући да се у дугом року од неколико деценија смењују периоди привредног раста и рецесија. Предност надограђене швајцарске формуле била би у ближем праћењу привредних токова чиме се подржава буџетска стабилност током периода кризе, односно излази у сусрет друштвеним очекивањима за већим степеном усклађивања пензија током периода брзог привредног раста. Управо су ова друштвена очекивања за већим растом пензија током привредне експанзије претходних година била повод Влади Србије да почетком ове године започне рад и разматрање могућности за надоградњу швајцарске формуле. Међутим, да би формула за индексацију пензија била друштвено кредибилна и финансијски одржива мора се доследно примењивати и у добрим и у лошим временима. Отуда је ову иницијативу за надоградњу швајцарске формуле потребно имплементирати без обзира што је у међувремену дошло до избијања економске кризе.<sup>20</sup> Будући да је надоградња швајцарске формуле већ била у плану и разради почетком године, мислимо да је могуће, и потребно, да се финално законско решење усвоји током јесени како би примена надограђене швајцарске формуле могла да отпочне у 2021. години.

**Верујемо да је систем тзв. аутоматског стабилизатора адекватан приступ за надоградњу швајцарске формуле.** Будући да расходи за пензије у упоредивим државама Источне Европе најчешће износе између 9% и 10% БДП-а, економски је оправдано циљати учешће пензија у српском БДП-у од 10% (што је и било прописано иницијалним фискалним правилима у Закону о буџетском систему из 2010. године). Тако би се швајцарска формула као до сада примењивала са учешћем 50% инфлације и 50% раста зарада докле год се расходи за пензије налазе у коридору од 9,5% до 10,5% БДП-а. Када би пензије изашле изван овог коридора, размера инфлације и зарада у швајцарској формули би се мењала тако што би се повећавало учешће зарада када су пензије испод циљаног коридора и симетрично би се повећавало учешће инфлације када су пензије изнад циљаног коридора. Конкретно, када би пензије пале испод 9,5% БДП-а швајцарска формула би прописивала усклађивање 75%

---

20 Као што смо навели, са чисто економског аспекта надоградња швајцарске формуле није нужно неопходна, али је након иницијатива за издашњијом формулом у периоду привредне експанзије – она очигледно потребна са друштвеног становишта.

са растом зарада и 25% са растом цена, док би се пензије усклађивале 100% са растом зарада у случају да расходи падну испод 9% БДП-а. Са друге стране, пензије би се усклађивале 75% са инфлацијом и 25% са зарадама када њихово учешће пређе 10,5% БДП-а и 100% са инфлацијом када пензије премаше 11% БДП-а. У случајевима озбиљних привредних криза када би пензије премашиле 12% БДП-а било би прописано њихово привремено замрзавање током трајања кризе.

**За сада не видимо ризик да је потребно замрзавање пензија у наредној години.** Током претходне глобалне финансијске кризе пензије су биле замрзнуте током 2009. и 2010. године, тако да сада у делу јавности постоји одређена стрепња од поновног замрзавања пензија. Међутим, актуелне пројекције привредних трендова, као и успешно спровођење пензијске реформе из 2014. године, указују на то да ће расходи за пензије бити стабилизовани на нивоу од непуних 11% БДП, што је ниво расхода који не би захтевао замрзавање пензија. Напротив, надограђена швајцарска формула би прописивала индексацију 75% са инфлацијом и 25% са растом зарада у овом случају. У случају продубљивања кризе, могуће је да би расходи за пензије премашили 11% БДП, што би значило индексацију пензија 100% са инфлацијом. Међутим, за сада не видимо ризик од избијања толико дубоке рецесије која би повећала расходе за пензије на преко 12% БДП и захтевала њихово замрзавање у следећој години. У свакоме случају, за дугорочну предвидивост и одрживост пензијског система важно је истрајати на доследној примени швајцарске формуле и њеној адекватној надоградњи која би се примењивала и у лошим и у добрим економским приликама.

### **4.3. Напомене о буџетском процесу**

**У кризном периоду приоритети су здравствене и економске природе, али не треба изгубити контролу над буџетским процесом.** Потреба да се јавна средства одговорно буџетирају и троше, као и да се њихова реализација транспарентно приказује, постаје још израженија током кризе. Претходна криза и посткризни период (након 2008. године) уче нас томе да се Влада посвећује уклањању неравнотежа у ужем буџетском делу, док неки други проблеми остају запостављени. У 2020. години потрошња из буџетске резерве се и даље не користи само за ванредне расходе већ и за финансирање текућих политика. Неумерено трошење средстава из буџетске резерве је проблем који је познат годинама уназад, а криза не би требало да послужи као изговор да се му се не стане на пут. Осим тога, ребаланси финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања (ОСО) нису усвојени, иако за то постоји законска обавеза. Уколико ребалансирање фондова ОСО не буде извршено до краја године, био би то преседан – раније су ови акти усвајани у складу с буџетским процедурама и нема разлога да се тако не учини и ове године.

#### **4.3.1. Употреба текуће буџетске резерве**

**Здравствена криза довела је очекивано до рекордног трошења из буџетске резерве.** Текућа буџетска резерва је од почетка године потрошена у изузетно високом износу, доминантно због интервентног финансирања борбе с пандемијом. Према подацима из Службених гласника, закључно са 10. јулом из текуће буџетске резерве потрошено је чак 45 млрд динара, четири и по пута више него у истом периоду прошле године. Убедљиво највећи део овог износа (нешто више од 40 млрд динара) усмерен је на финансирање активности борбе са пандемијом – пренет је РФЗО-у на име финансирања увећаних зарада,

набавку медицинског материјала, опреме и тестова, али и другим институцијама које су директно биле укључене у елиминисање штетног утицаја епидемије.

**У 2020. години буџетска резерва углавном испуњава сврху којој је намењена.** Текућа буџетска резерва представља механизам који је у буџет уграђен како би Влада у оквиру планираног фискалног резултата могла да реагује на непредвиђене околности које се јављају током године. Потрошњу са ове позиције су раније углавном карактерисали релативно ниски износи у првим месецима, након чега је (углавном од лета) следио осетнији раст, посебно у последњем тромесечју. Оцењивали смо у више наврата да су на овај начин финансиране политике и мере које су могле и морале да буду планиране, а не непланиране ванредне околности. У том смислу 2020. година је преседан, будући да се буџетска резерва највећим делом заиста користи за санирање последица неочекиваних негативних догађаја (пандемије). Узимајући у обзир чињеницу да се ради о трошковима који нису могли да буду познати у време израде буџета за 2020. годину, закључујемо да је досадашња потрошња с позиције текуће резерве највећим делом испунила своју основну сврху.

**Један део трошења из текуће резерве (неколико милијарди динара) искоришћен је за активности које се не могу третирати као ванредне.** Од почетка године било је још исплата које нису повезане са пандемијом, али се ради о трошковима који из објективних разлога нису могли унапред да се предвиде. То је, рецимо, случај са одлуком Владе да у фебруару из текуће буџетске резерве издвоји скоро 240 млн динара за помоћ Албанији у санирању штете изазване земљотресом у тој земљи, као и да НР Кини донира 15 милиона динара. Ипак, знатно је више активности покривено средствима текуће буџетске резерве на неоправдан начин. Појединачно највећи трошак из ове групе јесте дотација Српској православној цркви на име завршетка доградње и обнове Спомен-храма Св. Саве у Београду, која је у укупном износу достигла 1,2 млрд динара.<sup>21</sup> Обнова овог објекта траје неколико десетина година (последња фаза је отпочела 2000-их, након паузе током 1990-их) и већ је раније била финансирана буџетским средствима на исти начин – подсећамо, у децембру 2017. је за ове намене преко текуће резерве издвојено 1,2 млрд, а онда у октобру 2019. непуних 120 милиона динара. Динамика преосталих радова је увелико позната и ново ангажовање Републике у овој инвестицији могло је благовремено да се прикаже, ако не у буџету за 2020. онда бар у априлском ребалансу, када је буџетским корисницима пружена прилика да ревидирају своју потрошњу. Од осталих трансакција које немају утемељење у ванредним околностима или уз њих није пружено никакво образложење издвојићемо исплату: 470 млн динара Граду Београду у марту, 300 млн динара судовима за накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року у мају, 70 милиона динара Кошаркашким клубовима Црвена звезда и Партизан у јануару, 50 милиона динара општини Ковин у јануару, 30 милиона Спортском друштву „Раднички“ Београд у фебруару, скоро 240 милиона Генералном секретаријату Владе динара у мају.

**О мањкавостима буџетске резерве писали смо у више наврата али за сада нема напретка.** Потрошња из текуће буџетске резерве била је предмет наших извештаја у више наврата претходних година, а најдетаљнију анализу објавили смо у оквиру мишљена на скуп завршних рачуна објављених крајем 2019. године.<sup>22</sup> У 2020. години буџетска резерва

<sup>21</sup> Средства за ове намене пребачена у два наврата – прво 1 млрд динара по решењу од 3. јула, а онда недуго потом (решење објављено 10. јула) додатних 200 милиона динара.

<sup>22</sup> Видети поглавље *Финансирање из буџетске резерве* у извештају „Основни налази из завршних рачуна за период 2002-2018. и оцена Завршног рачуна Републике за 2018. годину“, 9. децембар 2019. године.

је, услед пандемије, већ готово искоришћена у потпуности (лимит износи око 50 млрд динара), а делом на нетранспарентан начин и за пројекте који су морали да буду образложени у буџетским документима и подложни скупштинској процедури. Део трошкова који не потиче од последица пандемије и даље показује да се негативна пракса наставља. У години у којој је дефицит на рекордно високом нивоу јавна средства треба да буду коришћена с посебном пажњом и транспарентношћу. Ипак, и даље видимо да се трошење из текуће буџетске резерве врши се на основу необразложених решења Владе и за пројекте који нису утврђени као приоритети у скупштинској расправи која претходи усвајању буџета. Зато у овом делу, у коме указујемо на потребу да се буџетски процес унапреди (а не поквари у односу на претходну праксу), још једном истичемо наше раније препоруке у вези с третманом буџетске резерве – пре свега њене висине (треба је вратити до нивоа од 1,5% буџетских прихода) а затим и начина на који се она опредељује, објављује и образлаже.

#### ***4.3.2. Финансијски планови организација ОСО***

**Ребаланс финансијских планова фондова ОСО за сада нису усвојени и очекујемо да то буде учињено што пре.** Републички ребаланс усвојен је у априлу по скраћеној и нестандартној процедури (у форми уредбе), што је омогућило хитно додатно задуживање државе преко буџетом предвиђеног нивоа и спровођење мера помоћи привреди. Овај акт је садржао и одредбе које су се директно одразиле на финансије фондова обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ, СОВО). Одложено је, наиме, плаћање доприноса привреди у трајању од три месеца што је знатно умањило изворне приходе ових фондова, а предвиђене су и неке нове политике које су им непланирано увећале расходе (интервентне набавке лекова и медицинске опреме, трајно увећање зарада у здравству за 10%, једнократна помоћ пензионерима). Чланом 47. Закона о буџетском систему прописано је да уколико у току фискалне године дође до (неочекиваног) повећања расхода или смањења прихода фондова социјалног осигурања, њихов буџет мора да се уравнотежи смањењем планираних расхода или увођењем нових прихода – путем ребаланса финансијског плана, који се доноси по поступку за доношење буџета. Прописи, дакле, налажу да је осим ребаланса републичког буџета (већ учињено у априлу) у 2020. нужно усвојити и ребалансе фондова ОСО, што до средине јула није урађено. Могуће је да се доношење ових аката с циљем пролонгира – наиме, сам републички ребаланс донет је у априлу као прелазно решење у условима велике неизвесности у погледу епидемиолошке ситуације и макроекономских кретања. Након стабилизације прилика у земљи поузданије ће се знати утицај пандемије на макроекономска и фискална кретања, што ће бити довољан разлог да се изврши нови ребаланс буџета, овога пута на систематичан начин. Други разлог због ког је доношење новог ребаланса у 2020. извесно јесте формирање нове Владе у августу (организационе промене у извршној власти углавном прати доношење новог буџета). Сматрамо да је ребалансе фондова ОСО потребно усвојити и објавити чим се за то створе технички услови, а уколико Влада заиста и спрема други ребаланс Републике идеално је да ови акти буду усвојени одмах након тога. У ранијим годинама, подсећамо, ребаланси фондова ООСО усвајани су онда кад законски прописи налажу – када је потребно да обезбеде додатна средства за финансирање нових политика које се нису нашле у иницијалном плану.

**Усвајање ребаланса фондова ОСО важно је не само из процедуралног угла, већ и због потребе да се разреше неке суштинске и техничке недоумице.** Доношење и објављивање ребаланса финансијских планова фондова ОСО неопходно је, као што је већ било речи, да би се поступало према законским процедурама. То би био знак да је Влада заиста посвећена да у вишегодишњем периоду ради на унапређењу буџетског процеса – тим пре што је само годину дана раније већ направљен крупан помак на овом пољу<sup>23</sup>, а те активности је потребно наставити и у годинама које следе. Други разлог због кога инсистирамо на доношењу ових аката је суштинске природе – њихова садржина разрешила би бројне недоумице које су се у међувремену јавиле. Тако би, на пример, ребаланс финансијског плана РФЗО пружио увид у природу повећања зарада запосленима у здравству – да ли се ради о трајном повећању плата или о привременом, што су сумње које смо сретали у јавности. Такође, овај документ би морао садржи начелне информације у вези са интервентним набавкама у здравству, на основу чега би се, барем угрубо, могло израчунати у којој вредности ће бити набављени респиратори и друга медицинска опрема. На крају, из ребаланса РФЗО, ПИО и НСЗ могло би се прецизније утврдити колики пад изворних прихода Влада очекује услед одлуке да привреднике на три месеца ослободи од плаћања социјалних доприноса.

---

<sup>23</sup> Подсећамо, Скупштина је усвојила завршне рачуне за 2002-2018, благовремено је предложена и усвојена ревидирана Фискална стратегија што раније није био случај



## 5. ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У 2020. И ПРЕЛИМИНАРНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

**Јавне инвестиције ће се у 2020. умањити услед кризе, али би их већ у 2021. требало поново повећати како би се подстакао привредни опоравак.** После готово шест година узастопног раста, у 2020. јавне инвестиције забележиће пад – са 4,9% БДП-а у 2019. на 4,3% БДП-а. До овог смањења јавних инвестиција долази услед ванредних околности изазваних пандемијом – отежаних услова реализације капиталних пројеката на терену, али и услед одлагања појединих пројеката како би се средства преусмерила на хитне и непланиране расходе. У том смислу Србија не представља изузетак – прелиминарне прогнозе Европске комисије указују да ће највероватније и нама упоредиве земље ЦИЕ у 2020. забележити привремени пад јавних инвестиција. Важније од резултата у 2020 је, међутим, то да Србија не направи исту грешку коју је учинила након економске кризе из 2009. године. Тада је зарад уштеда у буџету држава наставила да смањује инвестиције и након завршетка првог таласа кризе, чиме је пропустила шансу да снажније подржи привредну активност у посткризном периоду (2010-2014). Наиме, јавне инвестиције, поготову улагања у инфраструктуру (путеве, пруге, комуналије), имају снажан анти-рецесиони карактер, подстичу привредни раст, што се на крају враћа држави кроз веће буџетске приходе. Из тог разлога, препоручујемо да се јавна улагања у инфраструктуру у 2021. години повећају за око 0,5 п.п. БДП-а у односу на 2020. и да тај пораст буде усмерен у области здравства, просвете, заштите животне средине и комуналне инфраструктуре које су деценијама уназад биле запостављене.

**Планови капиталних улагања за 2020. ревидирани су на доле услед ванредних околности и потребе за уштедама.** Иницијалним буџетским плановима, јавне инвестиције у 2020. години планиране су на нивоу од око 260 млрд динара. Међутим, с избијањем пандемије, планови капиталних расхода су умањени, за око 30 млрд динара. Ревизија инвестиционих планова државе условљена је отежаним условима реализације капиталних пројеката услед ограничења проузрокованих пандемијом (нпр. кретање радника, увоз материјала и опреме) али и потребом да се у буџету брзо направи простор за финансирање ванредних анти-кризних мера. Посматрано у структури, највише су смањени капитални расходи Републике, за око 45 млрд динара а смањени су и капитални расходи општина и градова, за око 11 млрд динара. Међутим, пад ових улагања делимично је компензован већим инвестицијама РФЗО-а (пораст за 24 млрд динара) због набавке потребне медицинске опреме, а мањим делом и порастом улагања ЈП Пuteва Србије (око 3 млрд динара). Узимајући у обзир досадашње извршење ових расхода као и неизвесност у привредним и фискалним кретањима у другој половини године, за сада оцењујемо реалистичним да коначно извршење капиталних расхода буде блиско плановима из ребаланса тј. да ће ови издаци до краја 2020. године износити око 230 млрд динара (око 4,3% БДП-а) – Табела 5.

**Табела 5. Процена извршења капиталних расхода у 2020. години, у млрд дин**

|                          | 2019         | 2020           |              |                  |               |
|--------------------------|--------------|----------------|--------------|------------------|---------------|
|                          | Извршење     | Првобитни план | Ребаланс     | Процена извршења | Разлика       |
|                          | (1)          | (2)            | (3)          | (4)              | (5) = (4)-(2) |
| <b>Општа држава</b>      | <b>266.3</b> | <b>260</b>     | <b>207.5</b> | <b>231.5</b>     | <b>-28.5</b>  |
| Република*               | 184.2        | 195.6          | 150.3        | 150.3            | -45.3         |
| ЈП Путеви                | 26.3         | 9.7            | 12.7         | 13               | 3.3           |
| Фондови                  | 2.6          | 2              | 2            | 26.2             | 24.2          |
| <i>од чега РФЗО</i>      | 0.8          | 0.8            | 0.8          | 25               | 24.2          |
| Локал                    | 53.1         | 52.7           | 42.5         | 42               | -10.7         |
| <i>Општине и градови</i> | 52.5         | 50.1           | 40.5         | 40               | -10.1         |
| <i>АПВ</i>               | 0.6          | 2.5            | 2            | 2                | -0.5          |

Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН, Закона о буџету за 2020. и Ребаланса буџета за 2020.

Напомена: Пробијање плана капиталних расхода РФЗО није суштинске већ методолошке природе (последича је различитог књижење у плану и извршењу ових расхода).

**Упоредна анализа указује на то да ће се и у земљама ЦИЕ смањити капитални расходи у 2020. години.** Последње пројекције Европске комисије, из маја 2020. године, указују на то да ће готово све земље ЦИЕ смањити своја капитална улагања у односу на иницијалне пројекције, у просеку за око 8,6% (Табела 6).<sup>24</sup> Премда ове податке треба узети с резервом – реч је о прелиминарним пројекцијама ЕК – они указују да ће и у овим земљама инвестициона активност државе током 2020. бити нешто спорија. Посматрано у упоредној перспективи, с планираним смањењем капиталних расхода од око 11% у односу на план, Србија не одступа превише од праксе у земљама ЦИЕ. У условима кризе оправдано је у одређеној мери одложити поједине капиталне пројекте како би се приоритет дао хитним расходима. Ипак, оно што је занимљиво је избор приоритета тј. структура планираног смањења јавних инвестиција Србије. На пример, иако је у већини сектора (сем здравства) дошло до смањења инвестиција у 2020. ребалансом буџета незнатно су смањене инвестиције у безбедносном сектору у ком су издвајања ванредно висока, а питање је да ли су заиста приоритет у здравственој кризи.<sup>25</sup> Из тог разлога, у анализи јавних инвестиција у 2020. и при изради препорука за 2021. посебно би требало водити рачуна о економској структури јавних инвестиција, која је уназад неколико година у Србији неуравнотежена.

<sup>24</sup> Учешће јавних инвестиција у БДП-у у овим земљама највероватније се неће драстично променити због дубљег пада привредне активности у односу на номинални пад капиталних расхода у већини посматраних земаља.

<sup>25</sup> Ово се првенствено односи на капиталне расходе Министарства одбране који су смањени 5% у односу на иницијални план. С друге стране, издвајања за изградњу саобраћајне инфраструктуре у оквиру буџета Министарства грађевинарства умањена су за четвртину у односу на првобитни план.

**Табела 6. Процењено смањење капиталних расхода у 2020. години**

|                   | Смањење у %  |
|-------------------|--------------|
| Естонија          | -2.6         |
| Летонија          | -6.5         |
| Литванија         | -14.9        |
| Словенија         | -4.3         |
| Словачка          | 9.5          |
| Бугарска          | -23.5        |
| Чешка             | -3.8         |
| Хрватска          | -14.0        |
| Мађарска          | -2.3         |
| Пољска            | -11.7        |
| Румунија          | -12.5        |
| <b>Просек ЦИЕ</b> | <b>-8.6</b>  |
| <b>Србија</b>     | <b>-11.0</b> |

Извор: Ameco, EC Spring Forecast 2020, EC Autumn Forecast 2019.

**Србија превише издваја за војску и полицију а још увек недовољно за инфраструктуру.** Капитални расходи у Србији у последњих шест година бележили су тренд раста – јавне инвестиције су са 2% БДП-а у 2013. порасли на 4,9% у 2019. години. Међутим, један део тог пораста вођен је и све већим улагањем у опрему за војску и полицију, а издаци за те намене скочили су са занемарљивих 0,1% БДП-а у 2013. на чак 1% БДП-а у 2019. години. У 2020. години ова издвајања су нешто смањена и планирана на нивоу од око 0,7% БДП-а. То је, међутим, и даље релативно високо ако се има у виду да земље ЦИЕ за ове намене издвајају у просеку упола мање (0,3% БДП-а). Поменути расходи не стимулишу привредну активност у довољној мери нити унапређују неразвијену инфраструктуру у Србији. С друге стране, у истом периоду, продуктивне јавне инвестиције (без безбедносног сектора), такође су расле (углавном услед брже реализације капиталних пројеката у саобраћајној инфраструктури) али су се тек у 2019. години приближили вишегодишњим нивоима у земљама ЦИЕ. Међутим, изменама буџетских планова у 2020, ови расходи су поново умањени – на основу предвиђене динамике јавних инвестиција процењујемо да ће улагања без безбедносног сектора уместо првобитно планираних 4,1% БДП-а у 2020. износити око 3,7% БДП-а (Табела 7).

**Табела 7. Процењена структура капиталних расхода у Србији и земљама ЦИЕ**

|                                      | 2018             | 2019 | 2020 | Просек<br>2018-2020 |
|--------------------------------------|------------------|------|------|---------------------|
| <b>Србија</b>                        | <b>у % БДП-а</b> |      |      |                     |
| Укупно инвестиције                   | 3.9              | 4.9  | 4.3  | 4.4                 |
| <i>Војска и полиција</i>             | 0.6              | 1    | 0.7  | 0.8                 |
| Инвестиције без безбедносног сектора | 3.3              | 3.9  | 3.7  | 3.6                 |
| <b>Просек ЦИЕ</b>                    | <b>у % БДП-а</b> |      |      |                     |
| Укупно инвестиције                   | 4.1              | 4.2  | 4.4  | 4.2                 |
| <i>Војска и полиција</i>             | 0.4              | 0.3  | 0.3  | 0.3                 |
| Инвестиције без безбедносног сектора | 3.7              | 3.9  | 4.1  | 3.9                 |

Извор: Обрачун, процене и пројекције ФС на основу података Еуростата, Амесо и ЕС Spring forecast 2020.

**Како би се избегле грешке претходне кризе, јавна улагања у инфраструктуру не би смела додатно да се смањују.** Јавне инвестиције, поготову изградња инфраструктуре, представљају најквалитетнији вид јавне потрошње – подстичу привредну активност у кратком року (кроз раст агрегатне тражње) и у средњем року (преко раста агрегатне понуде). Премда се одлагањем инфраструктурних пројеката у кратком року може обезбедити простор у буџету за финансирање текућих или ванредних расхода, одржавање мањег обима јавних инвестиција могло би у средњем року да кошта државу бржег привредног раста. Посебно би требало избећи понављање грешака које су направљене након економске кризе из 2009. када су јавне инвестиције истиснуте због финансирања других, непродуктивних расхода. Наиме, капитални расходи у Србији су не само током те кризе, већ и након њеног завршетка, из године у годину смањивани са око 4,5% БДП-а из периода пре кризе на њихов најнижи ниво од око 2% БДП-а у 2013. и 2014. години. С друге стране, земље ЦИЕ су у истом периоду успеле да годишња улагања задрже на преко 4% БДП-а. Несумњиво је да је пад јавних инвестиција уз одлагање других мера фискалне консолидације допринео стагнацији привредне активности у Србији у читавом посткризном периоду (2010-2014). Да би се такав сценарио овај пут избегао, у 2020. години држава би требало прво да се усредсреди да постојећи (умањени) план капиталних расхода до краја 2020. реализује у целости – како би дала замајац привредној активности у другој половини години<sup>26</sup> – док би у наредним годинама требало додатно да повећа ова улагања и унапреди њихову структуру како би подстакла опоравак привреде.

**Већ у 2021. години потребно је повећати јавне инвестиције у инфраструктуру за најмање 0,5 п.п. БДП-а.** У том случају инвестиције без безбедносног сектора износиле би 4,2% БДП-а чиме би достигле уобичајени ниво ових издвајања у земљама ЦИЕ (Табела 8). Посматрано у структури, треба водити рачуна да пораст ових улагања, уз изградњу саобраћајне инфраструктуре буде вођен пројектима у здравству, школству и изградњи комуналне инфраструктуре који су деценијама уназад били запостављени (за детаље о потребним улагањима у здравству погледати део 5.1. овог извештаја). Наше претходне

<sup>26</sup> У случају да се наметне потреба за даљим буџетским уштедама могли би се умањити ионако превелика издвајања за Војску и полицију.

анализе недвосмислено су показале да је повећање могуће реализовати, будући да за то увелико постоје спремни пројекти. Уз то, пораст улагања у инфраструктуру могуће је углавном финансирати у оквиру постојећег буџетског простора за јавне инвестиције без угрожавања циљаног дефицита од око 2% БДП-а у 2021. години.<sup>27</sup> То би се постигло смањењем економски мање продуктивних расхода за војску и полицију до нивоа од 0,3% БДП-а, чиме би се и ниво и структура јавних инвестиција прилагодили издвајањима у земљама ЦИЕ (Табела 4). Такође, препоручујемо да се и у оквиру изградње инфраструктуре направи боља селекцију пројеката (изградња спортских објеката у условима ограниченог фискалног простора сигурно сада не спада у приоритете).

**Табела 8. Препорука за ниво и структуру јавних инвестиција у Србији у 2021. години**

|                                      | 2020      | 2021 |
|--------------------------------------|-----------|------|
| Србија                               | у % БДП-а |      |
| Укупно инвестиције                   | 4.3       | 4.5  |
| <i>Војска и полиција</i>             | 0.7       | 0.3  |
| Инвестиције без безбедносног сектора | 3.7       | 4.2  |
| Просек ЦИЕ                           | у % БДП-а |      |
| Укупно инвестиције                   | 4.4       | 4.4  |
| <i>Војска и полиција</i>             | 0.3       | 0.3  |
| Инвестиције без безбедносног сектора | 4.1       | 4.1  |

Извор: Обрачун ФС за Србију, Европска комисија за земље ЦИЕ.

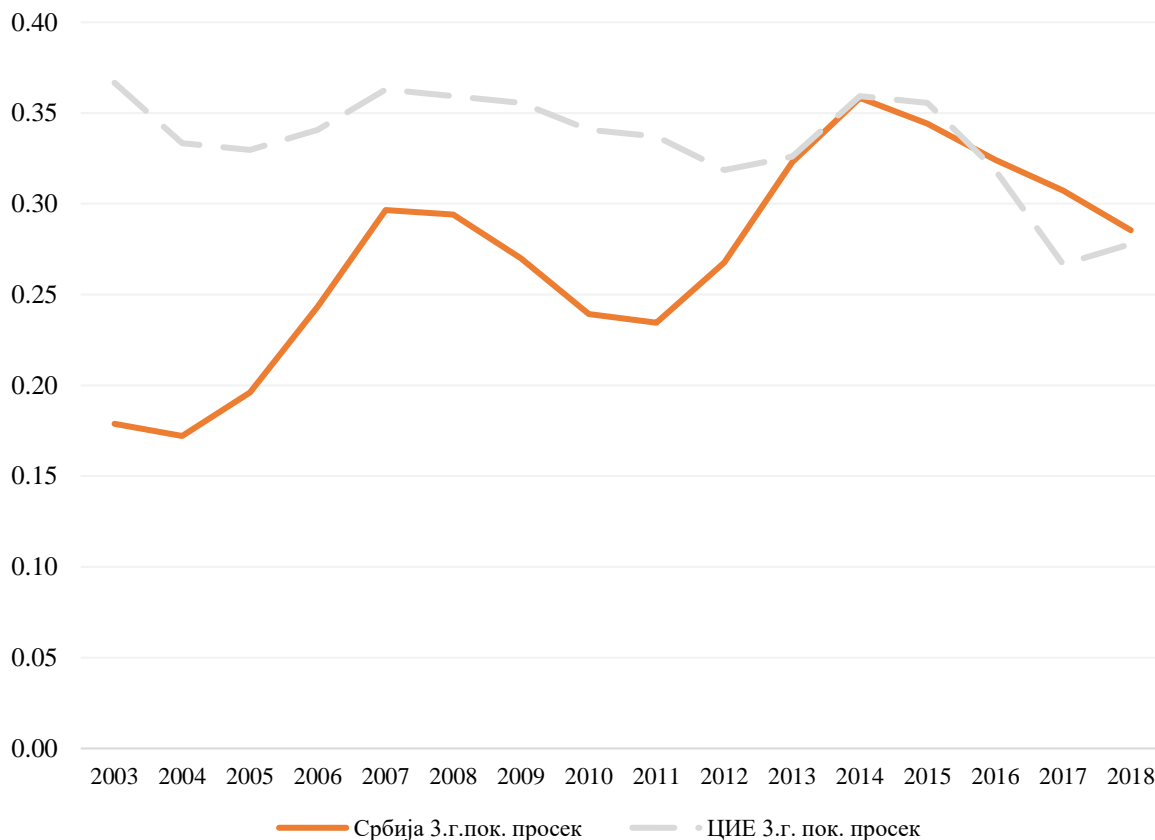
### 5.1. Потребне за повећањем јавних инвестиција у сектору здравства

Србија деценијама уназад не улаже довољно у здравство што се негативно одражава на опремљеност болница и квалитет пружених услуга. Државне инвестиције у здравству износиле су око 0,3% БДП-а у 2018. години што је блиско вишегодишњем просеку ових издвајања у земљама ЦИЕ. Ипак, ови расходи су дуже од деценију били за трећину мањи него у тим земљама (Графикон 4). Због тога није довољно да улагања у Србији буду на нивоу просека ЦИЕ, већ и преко њега како би се вишегодишњи заостатак у погледу ових издвајања надокнадио. Да се недовољно улагало у овој области указују и ограничени капацитети јавног здравственог система да благовремено пружа квалитетну здравствену заштиту. Посматрано на 100.000 становника, државно здравство у Србији има упола мање ЦТ скенера, гама камера и јединица за радио терапију и чак 3-4 пута мање ПЕТ скенера, магнетних резонанци и јединица за ангиографију него што је то случај у земљама ЦИЕ. Уз то, Србији недостаје медицинско особље и то посебно лекари специјалисти и хирурзи. Ресурси здравственог система све више су у несразмери са растућом тражњом за здравственим услугама, што се огледа у све дужим листама чекања за поједине прегледе. Тако је само у Београду у периоду 2016-2018 на неки од прегледа, на годишњем нивоу чекало око 30.000 људи што је пораст за 30% у односу на 2007. годину. Да би се такви

<sup>27</sup> Прелиминарно оцењујемо да чак и у случају да повећање јавних инвестиције доведе до благог раста буџетског дефицита (на пример на 2,2% БДП-а уместо предвиђених 2% БДП-а) то не би било толико страшно, под условом да је једини разлог за то повећање раст јавних инвестиција

трендови преокренули, држава мора снажно да повећа годишње инвестиције у здравству, процењујемо најмање до нивоа од 0,5% БДП-а.

**Графикон 4. Јавне инвестиције у сектору здравства 2003-2018 (% БДП-а)**



Извор. Батут, национални здравствени рачуни за Србију; Еуростат за земље ЦИЕ

Напомена: Да бисмо јасније показали средњорочне трендове у Графикону 4 приказани су трогодишњи покретни просеци учешћа јавних инвестиција БДП-у што смањује утицај годишњих флукуација на оцене тренда. Покретни просек представљен аритметичком средином јавних инвестиција у тренутку t-1, t и t+1. За 2003 и 2018. коришћени подаци за те године.

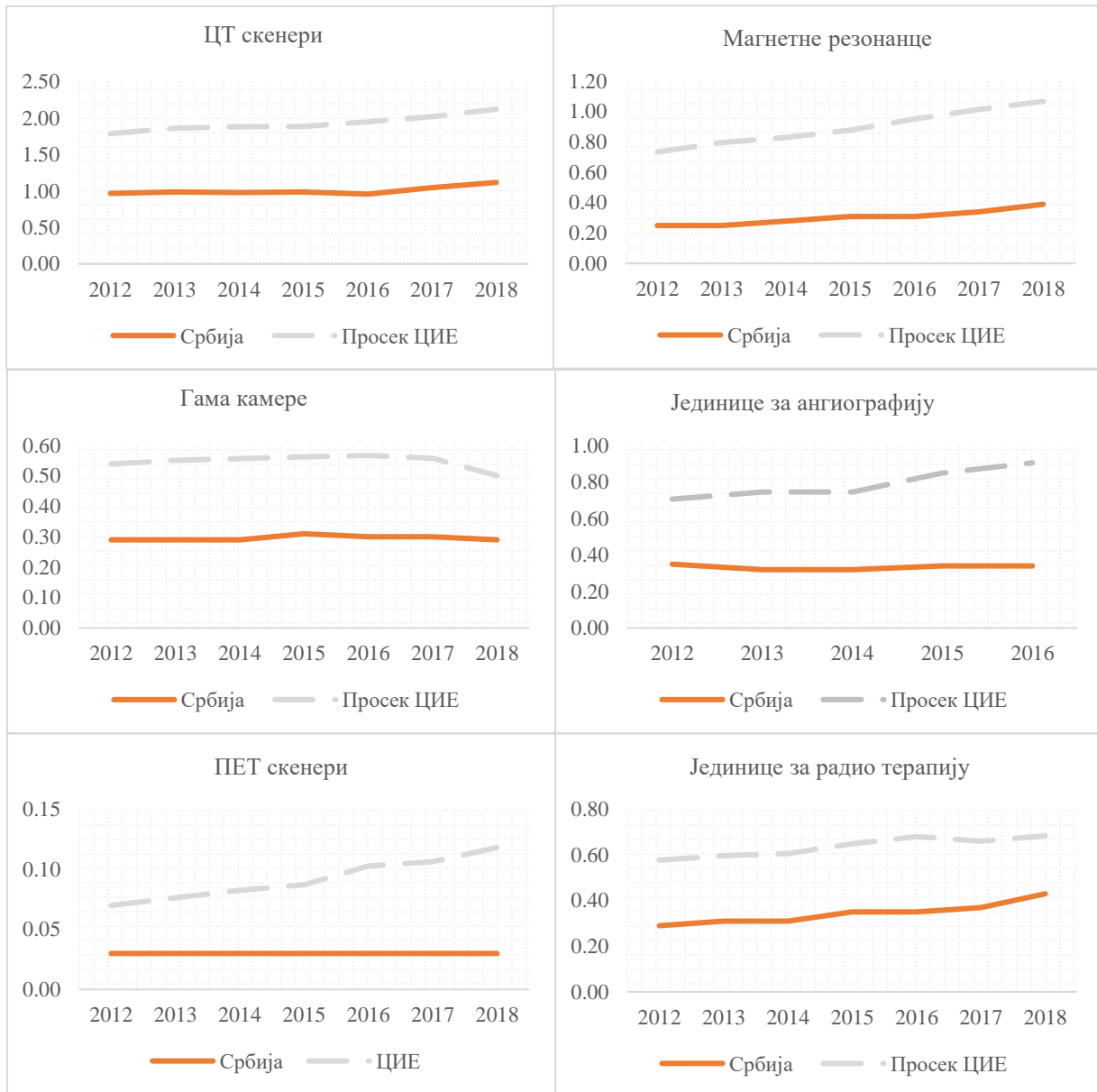
**Упоредну анализу државних система здравствене заштите отежавају бројни фактори.** У овом делу извештаја хтели смо да направимо кратки осврт на досадашња улагања у сектору здравства, на капацитете јавног здравственог система и на квалитет пружених здравствених услуга. Из тог разлога, поредили смо одабране показатеље за Србију са онима из нама сличних земаља ЦИЕ. Ипак, компаративну анализу отежавају различити чиниоци – од различите организације система здравствене заштите и учешћа приватног сектора, до обухвата болница, извештавања и др. Зато смо се поред уобичајених индикатора (вредности улагања) ослонили на чврсте показатеље ресурса којима здравствени систем располаже (број медицинских апарата, постеља, особља). Практично сви подаци које смо анализирали указују да Србија деценијама уназад није довољно бринула нити улагала у здравство.

**Током последњих скоро двадесет година за које имамо податке, државне инвестиције у здравству често су биле мање него у ЦИЕ.** Директна буџетска издвајања за инвестиције у здравству износе око 0,1% БДП-а. Међутим, овај податак треба пажљиво тумачити будући да извештавање ресорног министарства не обухвата сва издвајања. Наиме,

подаци о извршењу буџета (које смо користили у поменутој процени) не укључују капиталне расходе здравствених установа који се финансирају из њихових сопствених прихода и трансфера. Подаци Института за јавно здравље (Батут), који у обрачун укључује ове расходе, показују нешто већа улагања у овој области – у 2018. години износила су 0,3% БДП-а, што је на нивоу вишегодишњег просека у земљама ЦИЕ. Ипак, као што се у Графикону 1 може видети, улагања у здравству су у дужем временском периоду била за трећину нижа него у анализираним земљама. Тај заостатак се у периоду до 2014. године смањивао када је Србија достигла просек ових издвајања у земљама ЦИЕ – улагања су, уз повремене осцилације, бележила тренд раста, па су јавне инвестиције у здравству у 2014. години биле двоструко више него на почетку анализираних периода (скоро 0,4% БДП-а у 2014 наспрам мање од 0,2% БДП-а у 2003. години). У последњих неколико година за које имамо податке (2015-2018) улагања у Србији настављају да прате динамику издвајања у земљама ЦИЕ али се тренд преокреће а јавне инвестиције у здравство бележе пад на 0,3% БДП-а у 2018. години.

**Деценијски ниска улагања у здравству одразила су се на недовољну опремљеност здравствених установа.** Подаци Еуростата показују да Србија заостаје за земљама ЦИЕ по броју дијагностичких медицинских апарата. Ради боље упоредивости у обзир смо узели величину популације, па смо као показатеље користили број различите медицинске опреме на 100.000 становника (Графикон 5). Према тим показатељима, државно здравство у Србији располаже са упола мање ЦТ скенера, Гама камера и јединица за радио терапију и чак 3-4 пута мање ПЕТ скенера, магнетних резонанци и јединица за ангиографију него што је то случај у земљама ЦИЕ. При томе, чак и уз благо повећање јавних улагања у последње две деценије, ниво инвестиција није био довољан да се осетније смањи заостатак који Србија има у односу на посматране земље. Штавише, у појединим случајевима (ПЕТ скенери, јединице за ангиографију) јаз у односу на земље ЦИЕ се проширио. Поред медицинске опреме, Србија не располаже ни довољним бројем болничких кревета за одређене врсте неге. Премда је према подацима Еуростата укупан број постеља на 100.000 становника у јавним установама здравствене заштите у Србији нешто виши него у земљама ЦИЕ (око 560 у Србији наспрам 550, ЦИЕ, подаци за 2018) извештаји Батута указују на несразмеру у погледу распоређености кревета за различите видове неге – вишак постеља за краткотрајну хоспитализацију и мањак за стационарно лечење посебних болести. Дакле, лошија опремљеност здравствених установа, још је један показатељ недовољног улагања државе у здравство.

**Графикон 5. Опремљеност медицинским апаратима на 100.000 становника**



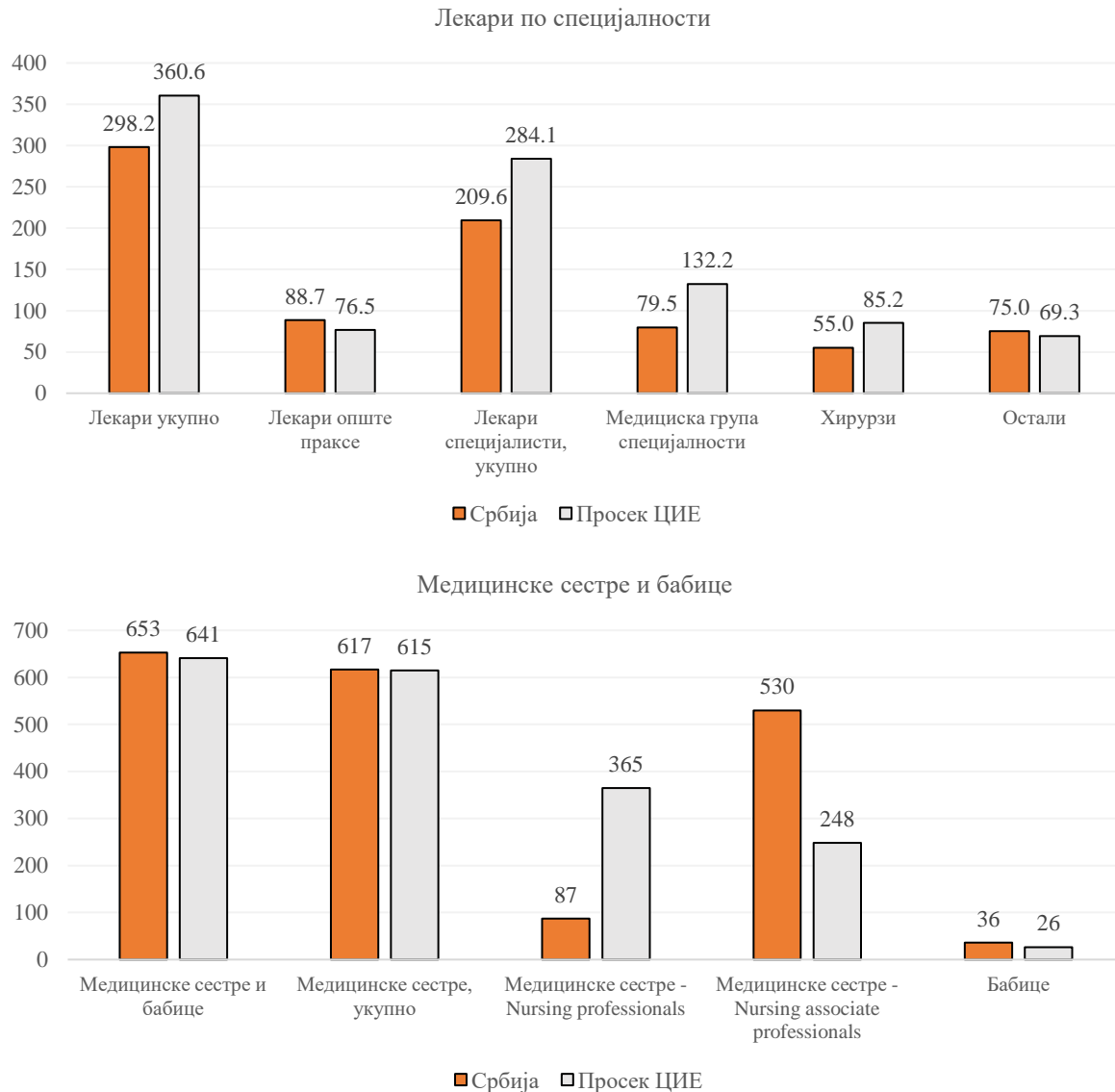
Извор: Еуростат – Medical technology [hlth\_rs equip], линк у загради.

**Србија има мањи број и лошију структуру медицинског особља него земље ЦИЕ.** Премда лекари и друго медицинско особље нису директно повезани са капиталним улагањима, расположивост кадра и његова структура представљају најважнији ресурс здравственог система. Ипак, упоредна анализа са земљама ЦИЕ указује да Србији недостају лекари специјалисти и боље обучене медицинске сестре – Графикон 6. Наиме Србија је у 2018. години имала око 300 лекара на 100.000 становника што је за петину мање него у земљама ЦИЕ (у просеку око 360 на 100.000 становника). Посматрајући у структури, највише недостају лекари специјалисти и хирурзи, док је број лекара опште праксе чак и нешто виши у односу на земље ЦИЕ. Када је реч о медицинским сестрама и бабицама (акушерке) њихов број чак је и нешто већи него у земљама ЦИЕ (550 у Србији наспрам 540 у земљама ЦИЕ), али се њихова структура осетно разликује. Наиме, према подацима



Еуростата, Србија има осетно мање високо-обучених медицинских сестара (енг. *Nursing professional*) а релативно висок број медицинских сестара нижег нивоа образовања (енг. *Nursing associate professional*) у односу на земље ЦИЕ.

**Графикон 6. Број медицинског особља на 100.000 становника, 2018. година**



Извор: Еуростат – Physicians by medical speciality [hlth\_rs\_spec] и Nursing and caring professionals [hlth\_rs\_prsns], линкови у заградама.

**Недовољна улагања, опремљеност и мањак медицинског кадра негативно су се одразили на листе чекања.** На растућу неравнотежу између капацитета за пружање здравствених услуга с једне стране и тражње за њима с друге, указују све дуже листе чекања за различите медицинске процедуре и захвате. Према извештајима, Градског завода за јавно здравље, чак око 32.000 пацијента у Београду у 2016. години било је на листама чекања (без скенер дијагностике) што је повећање за преко 7.000 људи (30%) у односу на 2007. годину.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Према постоје подаци и за 2017 и 2018. годину услед непотпуног обухвата здравствених установа директно поређење података није могуће.

Такође и просечна дужина чекања на прегледе за које се воде листе чекања је у порасту. Тако се на пример, на уградњу тоталне протезе кука или колена чека чак 582 дана што је чак двоструко више него у 2009. години (280 дана). Такође и број нових пацијената на листама чекања расте за све анализиране прегледе у извештају. На крају, истичемо да праћење листа чекања за скенер дијагностику није могуће услед софтверских ограничења интегрисаног здравственог информационог система (ИЗИС). Ипак, извештаји Батута показују да се на преглед магнетном резонанцом у просеку чека преко 80 дана а на преглед ЦТ скенером 34 дана.

**Држава већ дуже од деценију не успева да обнови највеће клиничке центре, иако су средства за то обезбеђена још 2006. године.** Неадекватан однос који држава има према здравству огледа се и у чињеници да реконструкција и опремање клиничких центара касни већ 14 година. Пројекат је формално започет још 2006. године, када су и одобрена иницијална средства ЕИБ али се само на ратификацију зајма у Народној скупштини чекало две године (кредит је ратификован крајем 2008. године). Први конкретни радови и повлачење средстава започели су у 2009. години, али се услед лоше припремљене пројектне документације није далеко одмакло. Према је рок за реализацију пројекта и реконструкција сва четири клиничка центра била 2012. година, крајем 2017. године завршена је само реконструкција КЦ Ниш. Доградња и реконструкција КЦ Србије и КЦ Војводина у Новом Саду је у току, а радови на реконструкцији клиничког центра у Крагујевцу још увек нису отпочели. Имајући у виду вредност пројекта (око 400 млн евра) као и значај за унапређење квалитета терцијарне здравствене заштите толико немаран однос државе према овом пројекту нема оправдања.

**У наредном периоду потребно је снажно повећати улагања у здравство.** Дакле, вишегодишње недовољно инвестирање у здравству уз мањак медицинског особља, негативно се одражава на опремљеност здравствених установа и квалитет здравствене заштите становништва. Преокретање уочених негативних трендова је могуће уколико држава снажно повећа јавне инвестиције у сектору здравства у наредном периоду. Процењујемо да би одговарајући средњорочни циљ за Србију требало да буде достизање годишњих улагања од најмање 0,5% БДП-а. Тиме ће Србија премаштити вишегодишњи просек ових издвајања у земљама ЦИЕ, али је то неопходно како би се смањило заостатак који њен здравствени систем има у погледу капацитета и ресурса којима располаже (опрема, болнички кревет).<sup>29</sup> То истовремено значи уравнотеженији приступ јавној инвестиционој потрошњи – уз повећање јавних инвестиција у путеве и пруге, комуналну инфраструктуру, образовање, потребно је направити места у буџету да се снажније повећају и улагања у државни здравствени систем. Средства за то би требало тражити у мањим издацима за опремање безбедносног сектора.

---

<sup>29</sup> Разлика у количини опреме којом здравствени систем Србије располаже не може се правдати тиме да је Србија мање развијена (сиромашнија) од земаља ЦИЕ – заостатак у медицинској опреми већи је од разлике у нивоу привредне развијености (мерено БДП-ом по становнику). Такође, ни то што је Србија мање развијена не значи да њени грађани не треба да имају приступ квалитетној здравственој заштити. То је, заправо, још један разлог зашто Србија треба стално да издваја релативно више него земље ЦИЕ, а то се не постиже ни у последњих неколико година.