



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021.
ГОДИНУ**

19. април 2021. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ НОВОГ ФИСКАЛНОГ ПЛАНА ЗА 2021. ГОДИНУ И ТРЕЋЕГ ПАКЕТА АНТИКРИЗНИХ МЕРА.....	8
2.1. ФИСКАЛНИ ДЕФИЦИТ И ЈАВНИ ДУГ У 2021. ГОДИНИ.....	8
2.2. ТРЕЋИ АНТИКРИЗНИ ПАКЕТ: ОБИМ, СТРУКТУРА И ОПРАВДАНОСТ.....	13
2.3. ОЦЕНА ПОВЕЋАЊА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ	19
3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ	26
3.1. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОЖЕНОМ РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ	26
3.2. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОЖЕНОМ РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ	29
3.3. АНАЛИЗА ПРЕДЛОЖЕНОГ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ ПО БУЏЕТСКИМ КОРИСНИЦИМА	37

1. РЕЗИМЕ

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

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

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

- 1) Најбоља страна предложеног ребаланса је снажно повећање улагања државе у инфраструктуру. Ово је добра фискална политика, нарочито у кризним временима јер ефикасно подстиче привредни раст, а за тим постоји и потреба јер

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

је стање основне инфраструктуре у Србији веома лоше. У оквиру овог повећања посебно је добро то што се преко трећине нових улагања односи на заштиту животне средине (изградња канализације, пречишћивача отпадне воде, депонија). Предложени ребаланс могао би напослету бити прекретница у решавању проблема прекомерног загађења на који Фискални савет годинама указује. Повећан трошак здравствене заштите такође је неспоран приоритет током трајања епидемије и самим тим и оправдан трошак.

- 2) Начелно јесте добро то што Влада доноси нови антикризни пакет мера подршке привреди и становништву јер епидемија и даље траје и један број предузећа и грађана Србије још увек је финансијски угрожен. Међутим, предвиђени антикризни пакет није дизајниран на економски добар и рационалан начин. Главна мана овог пакета је то што се убедљиво највећи део средстава привреди и становништву даје потпуно неселективно, тј. и онима којима та средства нису потребна.
- 3) Ребалансом се из непознатог разлога готово дуплирају и инвестиције у одбрамбени сектор, махом у набавку наоружања. Ова улагања и пре ребаланса била су у Србији вишеструко већа у односу на упоредиве земље ЦИЕ а сад су додатно снажно повећана. Зато би Влада требало да образложи зашто се држава у сред здравствене кризе и свега неколико месеци од усвајања буџета толико додатно задужује за ове намене.

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

Ребаланс ће имати приметан ефекат на убрзање раста БДП-а који би у 2021. могао да премаши 5% – међутим, исти ефекат могао се остварити и уз много мањи дефицит. Прогнозирање привредног раста у 2021. и даље је веома неизвесно, јер се не зна ни колико ће још трајати епидемија ни којом брзином ће се опоравити економије ЕУ и региона с којима је привреда Србије тесно повезана. Прелиминарни статистички подаци за прва два месеца 2021. показују да привреда Србије наставља постепено да се опоравља (иако ће због поређења с релативно високом базом међугодишњи раст БДП-а у првом кварталу 2021. највероватније бити око 0%). Такви трендови наговештавају да би раст БДП-а Србије у 2021. могао износити око 4%. што би тренутно била најбоља процена раста БДП-а у 2021. који би се десио без усвајања ребаланса. Међутим, пошто су ребалансом предвиђене и мере које ће имати значајан утицај на убрзање привредне активности – пре свега повећана улагања у инфраструктуру, уз део трећег пакета антикризних мера (који је усмерен тамо где треба) – раст БДП-а Србије у 2021. највероватније ће бити већи од тих 4%. Процењујемо да ће ребаланс позитивно утицати на убрзање БДП-а за око 1,5 п.п. у односу на садашњи тренд, па би укупан раст БДП-а у 2021. могао под тим претпоставкама да износи око 5,5%. Важно је истаћи и то да би ребаланс имао приближно исти утицај на убрзање БДП-а Србије и да је Влада била штедљивија приликом његове израде и одабрала

селективнији приступ у спровођењу антикризних мера. Процењујемо да су се исти ефекти на убрзање привредне активности могли постићи и да је ребаланс предвиђао упола мање повећање дефицита (што би резултирало дефицитом од 5% БДП-а уместо 7% БДП-а).

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

Нерационално је да се порески обвезници задужују да би се исплаћивала средства и оним предузећима која нису погођена кризом. Један (мањи) део пакета *помоћи привреди* од око 70 млн евра односи се на секторску подршку посебно угроженим делатностима (хотелијерство, угоститељство, аутобуски превоз и друго) и на овај део пакета *помоћи* Фискални савет у начелу нема примедба. Веома је проблематичан, међутим, други део пакета од око 600 млн евра који омогућава исплату половине минималца три месеца по запосленом – а за коју могу да аплицирају готово сва приватна предузећа. Исплата минималца (или дела минималца) по запосленом један је од најчешћих видова *помоћи* којом европске земље подржавају своје привреде и по томе Србија није изузетак. Међутим, већина земаља, чак и у првим пакетима *помоћи*, примењивала је селективност приликом одабира *предузећа* која за њу могу да конкуришу. То значи да су средства могла да добију само она *предузећа* која су објективно била погођена кризом а не и апотеке, фирме за доставу намирница, кол центри и друге делатности и *предузећа* која у кризи чак и боље послују него раније. Ако је у 2020. и било примера других земаља у којима је исплата минималца била неселективна, већ у 2021. нисмо идентификовали ниједну упоредиву европску земљу која је наставила са неселективном исплатом као Србија. При том, не постоје ни оперативна ограничења која би спречила процес селекције *предузећа* у Србији будући да су направљени финансијски извештаји *предузећа* за 2020. из којих се може лако видети која од њих су погођена кризом а која нису. Да је Србија попут других земаља ЦИЕ направила објективне

критеријуме за селекцију предузећа која могу да добију помоћ, могло је да се уштеди тј. смањи задуживање земље у 2021. за око 300 млн евра.

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

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

Сад се јасно види и то да је прекомерно повећање зарада у јавном сектору била грешка буџета за 2021. годину. Висок фискални дефицит и раст јавног дуга који се планирају у 2021. нису само последица предложеног ребаланса већ и неких грешака које имају свој корен одраније. Једна од таквих грешака је прекомерно повећање зарада у јавном сектору у првобитном буџету. Плате у јавном сектору непосредно пре кризе биле су већ снажно (и економски неоправдано) повећане за око 10%, па их је у 2021. требало замрзнути или дозволити њихову тек минималну индексацију (као што су радиле друге земље ЦИЕ). Међутим, уместо тога, буџетом за 2021. плате у јавном сектору повећане су у просеку за око 4,5% што је већ тада представљало превелико повећање. Ребалансом су сад плате додатно повећане на скоро 7% услед повећања зарада у Министарству одбране, као и раста расхода за зараде у здравству (које се исплаћује преко трансфера ка РФЗО и вероватно је привремено и оправдано). Фискални савет је још средином прошле године упозоравао Владу да буде нарочито опрезна у повећању зарада јер здравствена криза може захтевати непланиране мере и расходе и последично ново задуживање државе. Другим речима,

уколико се на буџет који иницијално предвиђа превелики раст зарада у јавном сектору додају и могуће ванредне мере и трошкови током 2021. лако бисмо могли завршити с веома великим фискалним дефицитом и повећањем јавног дуга – што се, поједностављено речено, сад управо и десило. Додатни проблем с прекомерним повећањем зарада у јавном сектору је то што је трајне природе. Кад се здравствена криза заврши добар део јавних расхода ће се аутоматски смањити (антикризне мере, ванредна издвајања за здравство и друго), али буџет се неће аутоматски вратити у равнотежу коју је имао пре кризе јер су плате у јавном сектору у 2020. и 2021. повећаване знатно више него што је било економски оправдано.

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

2. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ НОВОГ ФИСКАЛНОГ ПЛАНА ЗА 2021. ГОДИНУ И ТРЕЋЕГ ПАКЕТА АНТИКРИЗНИХ МЕРА

2.1. Фискални дефицит и јавни дуг у 2021. години

Ребаланс буџета Републике доноси фундаменталну промену фискалне политике у 2021. години и драстично повећање дефицита у односу на првобитни буџетски план. Иницијалним буџетом за 2021. годину, који је Влада предложила а Народна скупштина усвојила у децембру прошле године, био је планиран дефицит републичког буџета од 178,5 млрд динара, односно незнатно већи мањак на нивоу опште државе (око 180 млрд динара или 3% БДП-а). Према проценама Владе, овај фискални дефицит требало је да омогући враћање јавних финансија у мирније воде, након што је у 2020. забележен рекордно велики мањак у буџету од 8,1% БДП-а, а јавни дуг скочио са 53% БДП-а на преко 58% БДП-а. Упркос упозорењима Фискалног савета, изворни буџет за 2021. у основи је припремљен као да је реч о „нормалној“ а не кризној години. У очекивању снажног привредног опоравка Влада је предвидела повећање неких текућих буџетских издатака (од којих је најважније било замашно повећање расхода за зараде у јавном сектору), док буџетом нису биле планиране нити је био остављен простор за антикризне интервенције државе и евентуално додатну помоћ привреди и становништву у овој години. Међутим, само неколико месеци касније долази до потпуног заокрета у фискалној политици Владе. Прве најаве трећег пакета мера за подршку привреди и грађанима стигле су већ у јануару ове године, што је предложеним ребалансом буџета сада и формализовано, а његово спровођење представља један од главних разлога за драстично повећање минуса у републичком буџету на 412 млрд динара или 6,9% БДП-а. Фискални план на нивоу опште државе подразумева нешто већи дефицит, који би у 2021. требало да износи 7% БДП-а. Дакле, уместо првобитно најављеног снажног умањења дефицита и стабилизације јавних финансија у 2021. години, ребаланс наговештава наставак политике веома високих дефицита (смањење у односу на рекордни дефицит у 2020. би требало да износи свега 1 п.п. БДП-а) и даље повећање јавног дуга на преко 60% БДП-а – што је за Србију превише. Да је реч о фундаменталној промени фискалне политике потврђује и чињеница да ће Србија од земље с једним од мањих планираних фискалних дефицита у 2021. у Европи² већ другу годину за редом изгледа забележити један од највећих дефицита у ЦИЕ, будући да земље региона у овој години планирају просечан мањак у буџету од око 5,5% БДП-а.

Трећи пакет антикризних мера је главни, али не и једини разлог планираног повећања фискалног дефицита за готово 4 п.п. БДП-а или 2 млрд евра. Спровођење трећег пакета антикризних мера и пружање подршке привреди и грађанима, чија је вредност процењена на 137 млрд динара (непуних 1,2 млрд евра или 2,4% БДП-а)³, представља непосредан повод за доношење ребаланса буџета Републике и главни је разлог повећања планираног дефицита у 2021. Поред тога, предложени ребаланс доноси и снажно повећање

² Фискални дефицит од 3% БДП-а или нешто мањи у 2021. години планирало је свега пет европских земаља: Бугарска (3% БДП-а), Хрватска (2,8% БДП-а), Шведска (2,5% БДП-а), Кипар (2,3% БДП-а) и Луксембург (1,3% БДП-а).

³ Формално гледано, трећи пакет антикризних мера садржи и мере за подршку ликвидности приватног сектора, у виду продужења постојеће гарантне шеме и оснивања нове гарантне шеме за кредитирање предузећа која послују у најугроженијим деловима привреде, укупне вредности до 1 млрд евра. Међутим, овде је реч о индиректним обавезама државе које неће утицати на фискални дефицит у 2021. години. Структуру трећег пакета антикризних мера детаљније смо анализирали у следећем одељку.

јавних инвестиција за око 90 млрд динара (око 780 млн евра), од чега приближно половину представља планирано повећање улагања у инфраструктуру. Наиме, ребалансом су предвиђене веће инвестиције у саобраћајну инфраструктуру (око 23 млрд динара), у здравству за око 5 млрд динара (изградња ковид-болнице у Новом Саду, фабрика за производњу вакцина), а уочава се и повећање инвестиција у заштиту животне средине за око 16 млрд динара (улагања у канализациону мрежу, пречишћиваче отпадних вода и регионалне депоније). Појединачно највеће повећање, међутим, бележи пораст инвестиција у безбедносном сектору, које би требало да буду веће у односу на првобитни буџетски план за чак 40 млрд динара. На крају, продужено трајање епидемије Ковид-19 и релативно лоша епидемиолошка ситуација у земљи практично од почетка 2021. условили су пораст трошкова за здравствену заштиту грађана (набавка вакцина, дотације здравственим установама и слично), који су ребалансом повећани за двадесетак милијарди динара у односу на првобитни буџет (око 150 млн евра). Кад се подвуче црта, планирано повећање јавних расхода достиже 254 млрд динара или 2,2 млрд евра.⁴ Међутим, пораст дефицита би требало да буде нешто мањи (око 2 млрд евра), зато што је снажно повећање буџетских расхода у мањој мери компензовано ревидирањем навише очекиване наплате прихода услед нешто повољнијих макроекономских кретања у првих неколико месеци 2021. него што се претходно очекивало.

Оцењујемо да се приближно тек половина планираног повећања дефицита у овој години може сматрати економски потпуно оправданом. Здравствена криза услед пандемије Ковид-19 још увек траје, па је стога начелно било оправдано разматрање и доношење новог пакета антикризних мера као испомоћ привреди и становништву. Међутим, због још увек великих неизвесности у погледу даљег тока пандемије и релативно високог јавног дуга с којим је Србија ушла у ову годину, сматрамо да је пораст дефицита и додатно задуживање државе требало првенствено одредити за помоћ објективно угроженим деловима привреде и грађанима и/или за повећање буџетских расхода који неспорно представљају добар подстицај привредном расту. У том квалитативном смислу, могуће је издвојити и независно оценити три дела планираног повећања дефицита у 2021. Први део пораста, који се односи на додатне трошкове за здравствену заштиту грађана и планирано повећање улагања у инфраструктуру (збирно преко 500 млн евра), оцењујемо као економски потпуно оправдан. Повећање дефицита услед спровођења трећег пакета антикризних мера (1,2 млрд евра) оцењујемо као делимично оправдано. Као основни проблем видимо то што се Влада поново определила за исплату помоћи привреди и грађанима на потпуно неселективан начин, што значи да ће значајан део буџетских средстава опет отићи и онима који објективно нису финансијски угрожени. Наша најбоља процена јесте да је Влада могла да постигне сличне ефекте на убрзање привредног раста, односно на ублажавање негативних последица кризе на животни стандард грађана, и са упола мање средстава (око 600 млн евра). Преостало планирано повећање буџетског дефицита је у најмању руку упитно, што се нарочито односи на снажан раст улагања у безбедносни сектор у износу од око 350 млн евра. Буџетска издвајања за сектор безбедности у Србији су и пре ребаланса била вишеструко већа у односу на просек земаља ЦИЕ, а сада су планирани издаци за набавку наоружања практично дуплирани у односу на првобитни буџет – за шта је тешко наћи економско оправдање у сред борбе са здравственом и економском кризом. Узимајући претходно у обзир, процењујемо да је рационалнијим и

⁴ Ова процена обухвата и повећање неколико мањих расходних ставки, попут повећања издатака за зараде у Министарству одбране (за више детаља видети поглавље 3.3).

фискално одговорнијим приступом Владе планирано повећање фискалног дефицита у 2021. могла да буде готово упола мање, тј. за готово 1 млрд евра или 2 п.п. БДП-а.

Део повећања дефицита који економски заслужује најбољу оцену односи се на повећање улагања у инфраструктуру – саобраћајну, здравствену и заштиту животне средине. Премда су јавне инвестиције у инфраструктуру биле планиране на задовољавајућем нивоу и у иницијалном буџету за 2021. годину, у предложеном ребалансу предвиђа се њихово додатно повећање за око 380 млн евра – што оцењујемо као позитиван искорак. Као што смо напред већ истакли, реч је о додатним улагањима у саобраћајну инфраструктуру (већим делом за завршетак изградње пруге Београд-Нови Сад), о изградњи додатних здравствених капацитета, и оно што посебно охрабрује, у буџету се напоскон експлицитно види планирано повећање инвестиција у заштиту животне средине. Под претпоставком да ће се ови расходи реализовати у целости током ове године, то би значило да ће инвестиције у инфраструктуру у 2021. достићи веома висок ниво од око 5,5% БДП-а. То је у овом тренутку двоструко значајно и оправдано. Најпре, ово су продуктивне инвестиције које ће у овој години свакако погурати стопу раста БДП-а навише, чиме би се Србија донекле приближила привредном расту од 6% који је Влада планирала у 2021. – што се чинило исувише оптимистичним крајем прошле године. То је у складу и с претходним препорукама Фискалног савета, да би основни канал којим би Влада требало да стимулише привредни раст током ове кризе снажно повећање улагања у инфраструктуру – макар и по цену нешто већег буџетског дефицита. Други важан искорак јесте то што је ребалансом опредељено око 130 млн евра за комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине, што је била једна од основних препорука Фискалног савета Влади у припреми сваког буџета још од 2018. Наиме, Србија је једна од еколошки најзагађенијих земаља што већ озбиљно угрожава здравље становника, при чему ће решавање нагомиланих проблема захтевати огромна улагања у средњем и дугом року, због чега одлуку Владе да инвестиције у заштиту животне средине ребалансом накнадно укључи у буџет за 2021. видимо као први корак у добром смеру.

Селективнијом и фискално одговорнијом доделом помоћи привреди могло је да се уштеди око 300 млн евра, односно да се за толико умањи повећање дефицита. Мањи део предвиђене подршке привреди (око 70 млн евра) односи се на финансијску помоћ кризом најпогођенијим делатностима (туризам, хотелијерство, аутопревозници и други), што је у складу с добром праксом, и то је управо приступ које је и Фискални савет препоручивао као оправдан за све типове помоћи које су уследиле након првог антикризног програма. Споран део односи се на исплату половине минималне зараде по запосленом током три месеца, на шта имају право готово сва предузећа у приватном сектору, а што би могло да кошта буџет око 600 млн евра. Напомињемо да овај вид подршке привреди на нивоу принципа није погрешан, штавише, домаћа и међународна искуства сугеришу да је овај тип буџетских субвенција имао велике заслуге у очувању радних места и спречавању дубље рецесије у 2020. Међутим, проблематично је то што се овај вид државне помоћи поново исплаћује без икакве селекције, иако је сада већ потпуно јасно да нису сви делови привреде били подједнако погођени кризом и да су поједине делатности током кризе остваривале веома добре пословне резултате (апотеке, фирме за доставу, кол центри и слично). Највећи број земаља у Европи је и током 2020. углавном дефинисао барем неке критеријуме за доделу директне буџетске подршке привреди, док у 2021. практично и не постоји пример земље са сличном праксом потпуно неселективне доделе субвенција приватном сектору. Фискални савет је показао одређено разумевање за неселективну

буџетску подршку привреди у првом програму антикризних мера из априла 2020. године, јер је тада благовремена интервенција државе заиста била пресудно важна. Међутим, ситуација је сада суштински другачија и држава преко Агенције за привредне регистре практично већ располаже информацијама о оствареном пословном резултату привредних субјеката у 2020. години, што је требало да послужи као основ за пажљиво усмеравање буџетских средстава тамо где су заиста најпотребнија. Наше грубе рачунице, које се базирају на агрегатним показатељима остварених резултата по појединим привредним секторима, показују да су на тај начин могле бити остварене уштеде и до 300 млн евра.

Економски најмање оправдан део трећег пакета антикризних мера представља одлука о исплати новчане помоћи пунолетним грађанима и пензионерима. Након директних трансфера становништву током прошле године, када је свим пунолетним грађанима подељено по 100 евра у динарској противвредности,⁵ Влада се и у 2021. поново определила за исту меру: пунолетним грађанима биће трансферисано по 60 евра, док ће пензионери добити додатних 50 евра. То је још једна нерационална мера фискалне политике којој на сличан начин није прибегла ниједна европска земља током 2020. и главног удара кризе, а нарочито не у 2021. Наиме, имајући у виду то да је буџет већ у дубоком дефициту, држава ће за исплату ове помоћи грађанима прво морати да се задужи уз одређену камату коју ће у будућности плаћати сви грађани Србије. Други проблем са овом мером је то што она није економски ефикасна. За директне трансфере становништву ребалансом су планирана средства од око 450 млн евра (0,9% БДП-а), али је њен утицај на убрзање стопе раста БДП-а кроз подстицање приватне потрошње извесно врло ограничен, и у најбољем случају износи 0,1-0,2 п.п. Поређења ради, претходно описано слично повећање улагања државе у физичку инфраструктуру готово ће се потпуно прелити на убрзање привредне активности у 2021. – што је и разлог зашто та одлука Владе добија пуну подршку Фискалног савета. Нису тачне ни тврдње које су се могле чути у јавности да се овако исплаћена буџетска средства највећим делом враћају у буџет кроз порезе. Према нашим анализама, од укупно планираних исплата у износу од око 450 млн евра реално је очекивати да ће се у буџет вратити тек око 45 млн евра (дакле, око 10%), у виду већих прихода од наплаћених ПДВ-а и акциза. На крају, ова мера није добра ни из угла социјалне политике, будући да једнократне и истоветне исплате сиромашним, али и богатим грађанима, не могу допринети трајном решавању структурних проблема, као што су сиромаштво и економска неједнакост. Наша анализа из октобра 2020. године⁶ показала је да држава већ располаже подацима на основу којих би могла у одређеној мери ипак да усмери овакве видове помоћи само према угроженијим грађанима и пре него што буду израђене детаљне социјалне карте, чиме би се потребна буџетска средства смањила барем за око 30%.

Пораст дефицита како би се финансирао снажно повећање инвестиција у сектору безбедности било је потребно избећи, или барем одложити за године након кризе. Улагања у сектор безбедности су у Србији и пре избијања пандемије била на изузетно високом нивоу (у 2019. и 2020. преко 400 млн евра или 0,9% БДП-а), што је било три пута више у односу на просек земаља ЦИЕ (0,3% БДП-а). Премда је изворним буџетом за 2021. било планирано њихово благо смањење, ребаланс је донео огромно повећање капиталног буџета Министарства одбране, због чега би укупне инвестиције у сектору

⁵ Мимо тога, у два наврата (у априлу и децембру) исплаћивана је и једнократна помоћ за пензионере.

⁶ Видети анализу Фискалног савета: „Ефекти мере „100 евра пунолетним грађанима“ на неједнакост и сиромаштво (коментар студије Међународне организације рада и Европске банке за обнову и развој)“, 5. октобар 2020. године

безбедности могле да достигну износ око 750 млн евра (1,4% БДП-а) у овој години. Фискални савет сматра да је у години кад се наставља борба против епидемије Ковид-19 (што Влада *de facto* и чини доношењем новог пакета антикризних мера) економски потпуно неоправдано ребалансом предвиђено додатно повећање за око 370 млн евра, ионако предимензионираних, инвестиција у сектору безбедности. Будући да је углавном реч о набавци војне опреме, која се махом набавља и из увоза, ефекат ових улагања на привредни раст је занемарљив – док је итекако присутан директан ефекат на повећање (ионако великог) фискалног дефицита и јавног дуга у 2021. Као што смо напред већ истакли, став Фискалног савета јесте да је повећање дефицита и прекомерно задуживање државе током трајања кризе евентуално оправдан ако су та средства директно намењена за отклањање њених негативних последица, било да је реч о здравственим изазовима, било о потреби да се на ефикасан начин пружи подстицај расту БДП-а и убрза опоравак домаће економије. Фискални савет стога овом приликом позива Владу да образложи зашто се држава у сред здравствене кризе и свега неколико месеци након усвајања иницијалног буџета оволико додатно задужује за ове намене.

Велики планирани фискални дефицит у 2021. није само резултат актуелног ребаланса, већ делимично и неких грешака које су направљене раније. Због велике неизвесности с којом се ушло у 2021. годину, Фискални савет је Влади препоручивао да изради иницијалног буџета за ову годину приступи нарочито опрезно, укључујући и то да би требало планирати и нешто мањи фискални дефицит од 3% БДП-а, највише до 2% БДП-а. Кључна полуга за достизање овог циља требало је да буде замрзавање зарада за запослене у јавном сектору у 2021. (привремено, док траје криза), имајући у виду да су оне непосредно пре избијања пандемије већ биле снажно увећане за око 10%. Дајући ову препоруку имали смо у виду чињеницу да би се због погоршања епидемиолошке ситуације током зиме веома лако могла јавити потреба за неким непланираним трошковима и додатним задуживањем земље – што се сада и догађа. Међутим, Влада је ишла на нешто већи фискални дефицит (3% БДП-а) и повећање неколико текућих буџетских расхода, од којих је највећа грешка направљена код повећања зарада у јавном сектору. Ови буџетски расходи су најпре повећани за 4,5% (што је већ било превисоко), уз њихово даље повећање након ребаланса због повишица у Министарству одбране и накнадног повећања зарада у здравству. Дакле, већ је почетна фискална позиција за априлски ребаланс буџета за 2021. и спровођење нових антикризних мера била нешто лошија него што би била да је Влада заиста од старта била опрезна приликом израде овогодишњих фискалних планова. Кад се томе придодају и нерационалности у предложеном ребалансу буџета на које указујемо у овом извештају (економски неоправдано повећање дефицита за око 2 п.п. БДП-а), можемо закључити да је фискални дефицит у овој години могао да износи око 4% БДП-а – знатно испод нивоа који је планиран ребалансом. Овде је важно истаћи да бу уз овај значајно мањи дефицит Влада и даље могла да спроведе све неспорно корисне елементе трећег пакета антикризних мера, али уз минимално или никакво повећање задужености земље.

Фискални дефицит од готово 7% БДП-а је превелик, због чега би све евентуалне уштеде током године требало искористити за његово умањење. Премда је још увек прерано давати поуздане прогнозе, имајући у виду то да се још увек не назире дефинитивни крај епидемије Ковид-19, наше анализе показују да би стварни дефицит буџета Републике могао да буде и нешто мањи него што је ребалансом планирано. Најпре, постоји неколико категорија буџетских издатака које се од почетка године извршавају нешто спорије него што се очекивало (нпр. набавке робе и услуга, издаци за социјалну заштиту, неке субвенције

и слично), што практично значи да би дефицит и без ребаланса можда био нешто мањи од првобитно планираних 3% БДП-а. Друга важна напомена је то да прелиминарни подаци показују да постоји видно мања заинтересованост предузећа за помоћ у виду исплате половине минималне зараде у односу на план (за око 30%), због чега би укупан буџетски трошак ове мере могао да буде мањи за око 200 млн евра. Такође, Фискални савет има одређене резерве кад је реч о огромном повећању инвестиција у железнички инфраструктуру (требало би да буду веће три пута у односу на 2020. годину), у смислу колико је реалистично да ће сви планирани радови бити извршени а сва планирана средства потрошена. На крају, у последњих неколико година неретко се дешавало да и наплата буџетских прихода буде нешто боља од планиране, што не искључујемо као могућност да се понови и у овој. Узимајући претходно у обзир, и евентуално неке друге уштеде током године, сматрамо да постоји могућност да се дефицит буџета спусти на око 6% БДП-а – што је шанса који би свакако требало искористити. Са толиким фискалним дефицитом јавни дуг би се извесно зауставио на нивоу од око 60% БДП-а, што би био значајан резултат. Међутим, то подразумева да би Влада у овој години требало да се уздржи од праксе која се јављала у прошлости, када су уштеде и нешто боља фискална кретања у односу на план коришћени за намиривање неких првобитно непланираних трошкова. Влада је такве расходе врло често реализовала кроз текућу буџетску резерву (нпр. дотације градовима и општинама, помоћ за цркву, спортске клубове и друго), или су крајем године вршене различите ванредне исплате пензионерима, покриће губитака јавних и државних предузећа и слично.

У наставку овог поглавља детаљније анализирамо две најкрупније промене фискалне политике које доноси предложени ребаланс буџета Републике за 2021. годину: трећи пакет антикризних мера и снажно повећање јавних инвестиција у односу на изворни буџет.

2.2. Трећи антикризни пакет: обим, структура и оправданост

Антикризне мере нису планиране првобитним буџетом, како је требало, и предвиђају се тек ребалансом. У време припреме и усвајања буџета (крај претходне године) било је јасно да ће се негативне економске последице епидемије осећати и у 2021. години. Међутим, осим повећања средстава предвиђених за здравство, нова интервентна средства нису била планирана за угрожене грађане и привреду. Да би се јавна потрошња и фискални дефицит одржали у прихватљивим границама, с једне стране, и да би се, с друге, буџетски простор искористио за тадашње приоритете (повећање зарада у јавном сектору, опремање безбедносног сектора и др), морали су да буду жртвовани други потребни и оправдани расходи – антикризне мере у периоду пандемије. Дакле, буџет за 2021. у основи је прављен као да ће година која следи бити нормална година, а знало се да ће, у мањој или у већој мери, пандемија и даље остављати последице. Оправдано је промаштити у величини интервенције, али није оправдано не планирати било какве интервенције.

Пакет помоћи се са закашњењем укључује у буџет што је основни разлог повећања дефицита, а тај сценарио је у великој мери могао да буде избегнут. Реалност је показала да су неопходне додатне мере подршке привреди и здравству – и Влада је то признала већ на самом почетку године. Ребаланс буџета и предвиђа те додатне расходе, али да су они били уклопљени у првобитни буџет сада не би представљали изненађење и непланирани расход. То је претпостављало да се редукују друге позиције расхода и то је

било могуће и оправдано. Фискални савет је приликом оцене буџета за 2021. годину управо указао на то да су средства предвиђена према тадашњим Владином приоритетима, а да то није била искључиво брига о евентуалним продуженим ефектима пандемије на привреду и грађане. У том смислу, основна критика коју упућујемо ребалансу буџета нису антикризне мере по себи, већ кашњење у њиховом буџетирању и последично неоправдано прекомерно повећање дефицита.

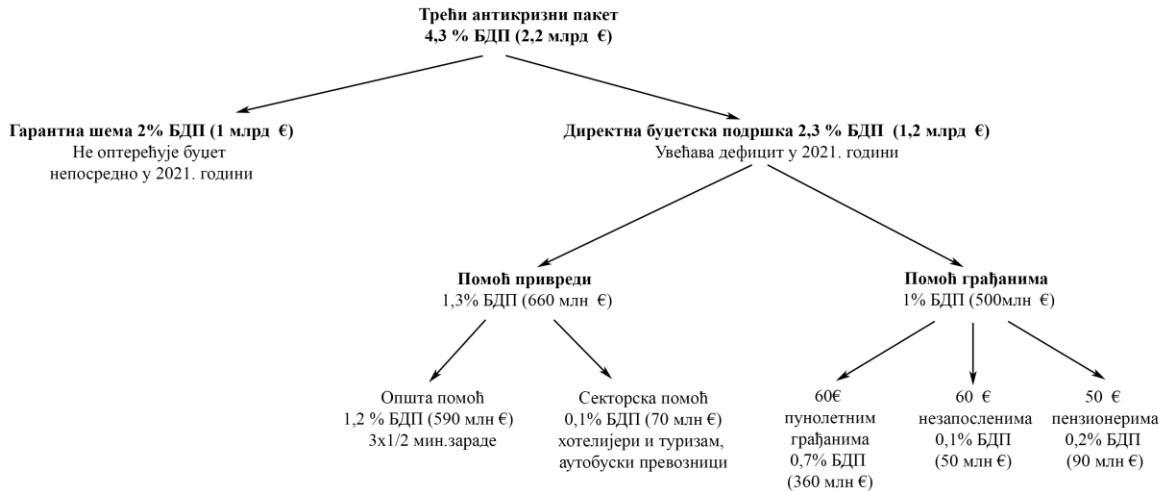
Други правац критике јесте поновно финансирање неких неоправданих програма, за неселективну помоћ грађанима и привреди. Друга година пандемије и неповољна динамика буџетског дефицита и јавног дуга захтевали су још опрезнији приступ финансирању из буџета. Међутим, предложени Ребаланс предвиђа да се поново помаже свим грађанима и свим предузећима, иако је потпуно јасно да криза неке није ни погодила, док су други у веома неповољном или подношљивом положају. Третирање свих на исти начин нема економско и буџетско оправдање, нарочито након искуства из претходне године и при још оскуднијим јавним средствима – тим пре што ће се све нове мере финансирати задуживањем земље.

*

**

Највећи део планираног увећања дефицита – приближно две трећине – потиче од трошкова новог антикризног пакета. Претходна (2020) година завршила се у знаку растућег броја заражених и велике неизвесности у погледу даљих епидемиолошких кретања. Још је тада било јасно да би пролонгирање епидемије извесно резултирало новим буџетским издвајањима за најпогођеније делове привреде и становништва. У буџету за 2021. нису била резервисана средства за евентуалну нову помоћ грађанима и приватном сектору, док је једина мера предострожности биле ванредно високе дотације јавном здравству. Међутим, погоршање епидемиолошке ситуације које се прелило на текућу годину превазишло је сва ранија предвиђања надлежних органа, услед чега су званичници већ средином јануара почели да најављују ново захватање из буџета. У предложеном ребалансу формализоване су нове мере и према нашим прорачунима укупна вредност трећег пакета достиже скоро 2,2 млрд евра, тј. 4,3% БДП. Највећи део, у износу од 1,2 млрд евра (2,3% БДП), чине мере које *падају на терет овогодишњег буџета* и њима можемо објаснити највећи део – нешто више од две трећине – повећања дефицита Републике са 3% на 6,9% БДП-а. Преосталих милијарду евра (2% БДП) отпада на гарантну шему која *није непосредни буџетски трошак у 2021. години* (Слика 1). Због продуженог трајања епидемије бројна предузећа и грађани и даље осећају негативне економске последице кризе, па усвајање новог пакета помоћи јесте оправдано. Мере ће несумњиво имати позитиван утицај на привредну активност и то се превасходно односи на мере подршке привреди. С друге стране, лоше је то што је и овога пута највећи део помоћи неселективан, па ће државна интервенција коштати много (финансираће се задуживањем), а исти ефекти би се могли постићи са осетно мање средстава.

Слика 1. Обим и структура трећег антикризног пакета



Извор: Прорачун Фискалног савета на бази буџетских и других јавно доступних података

Буџетска подршка у 2021, слично као прошле године, биће усмерена на привреду и грађане. Као што је поменуто, када из укупног пакета помоћи искључимо гарантну шему која неће бити непосредни трошак ове године, долазимо до износа од готово 1,2 млрд евра директног трошка мера у 2021. години. Та средства усмериће се на привреду и грађане. Убедљиво највећи део *помоћи привреди* отпада на исплату половине минималне зараде приватном сектору у трајању од три месеца,⁷ што је мера која ће буџет коштати скоро 590 млн евра. Ни овога пута није направљена селекција предузећа која могу да се пријаве за овај подстицај, услед чега право да аплицирају имају сви предузетници, микро, мала, средња па чак и велика предузећа. Преостали износ помоћи привреди, реда величине 70 млн евра, усмерен је на најугроженије секторе као што су хотелијерство, угоститељство, аутобуски превозници и самостални уметници. Поред тога, *помоћ грађанима* коштаће буџет додатних 500 млн евра и она обухвата: исплату 60 евра свим пунолетним грађанима (два пута по 30 евра, у мају и новембру), 50 евра свим пензионерима, 60 евра незапосленима у централној Србији и 100 евра за све српске грађане на Косову и Метохији (укључујући децу), односно 200 евра уколико су незапослени.

Помоћ привреди у условима продужене пандемије јесте оправдана, али није оправдано да она (поново) буде неселективна. Идеја која стоји иза буџетских дотација привреди јесте да се помогне угроженом делу приватног сектора да опстане, тј. да привремени пад пословне активности не доведе до трајног и прекомерног гашења радних места и огромне штете за грађане, последично и за саме јавне финансије. Субвенционисању минималне зараде прибегавале су и друге земље Европе и региона, а подаци за 2020. показују је да су ове мере великим делом заслужне за то што су избегнуте веће турбуленције на тржишту рада и дубљи пад привредне активности. Илустрације ради, пад запослености у ЦИЕ у 2020. био је релативно мали узимајући у обзир размере здравствене кризе (мањи од 2%). Слично се догодило и у Србији – укупан број запослених у 2020. умањен је за свега

⁷ Исплате ће се вршити у априлу, мају и јуну, а предузећа које се одлуче да користе ову меру прихватају обавезу да не отпусте више од 10% запослених у периоду од три месеца након исплате последње рате (дакле, до краја септембра).

0,2% и то искључиво у неформалном делу привреде на који се није ни односила државна помоћ. Због тога што су доказано ефикасне, сматрамо да је ове мере оправдано применити и у 2021. години будући да епидемија и даље траје. Спорно је, међутим, то што ће се исплата минималаца и овога пута вршити неселективно; читав приватни сектор ће имати право на ову помоћ иако нису сви подједнако погођени пандемијом што није био случај чак ни на самом почетку епидемије. Оправдање за неселективност могло се пронаћи у време када је криза избила (пролеће 2020) јер је тада било важније да се брзо него одмерено одреагује. Сада је ситуација битно другачија – читава привреда је још у марту 2021. Агенцији за привредне регистре поднела извештаје о пословању у 2020. години, па се могло релативно лако утврдити која предузећа су и у којој мери угрожена, а која нису.

Селективнији приступ не само да би био економски оправдан већ и фискално одговоран. Неколико је аргумената на којима заснивамо став да је помоћ привреди кроз дотирање минималаца овога пута морала да буде скромнија. *Прво*, актуелни подаци показују да је одзив привреде у 2021. далеко слабији (приближно за једну четвртину) него што је Влада предвидела. Тако је прву половину минималца у априлу примило свега нешто више од 1,1 милиона запослених, уместо читавог приватног сектора (свих 1,5 милиона) како је предвиђено буџетом. Показатељи о пословању привреде током кризе, као што је поменуто, увелико су били познати креаторима економске политике у време израде овогодишњег ребаланса, па се поставља питање зашто се поново инсистирало на равномерном третману свих сектора. *Друго*, пад БДП-а Србије у 2020. износио је 1% и био је фокусиран на свега неколико делатности (туризам, саобраћај, ауто индустрија). Истовремено, неке гране показале су се прилично отпорним на здравствену кризу и забележиле су раст пословне активности. Илустрације ради, три сектора која у збиру запошљавају око 450.000 људи – информационо-комуникационе технологије, пољопривреда са шумарством и водопривредом и трговина – у 2020. бележе повећање пословних прихода у односу на 2019. годину (за 2,6%, 13,8% и 16,7%, респективно). Поменимо и прерађивачку индустрију где ради преко 470.000 људи, а у којој производња није смањена у 2020. години, док према наводима Министарства финансија у првих неколико месеци 2021. достиже историјски максимум. Имајући све побројано у виду, сматрамо да је било оправдано да субвенционисање минималне зараде овога пута буде селективно. Наше рачунице показују да је ова мера буџет у 2021. могла да кошта и до упола мање него што је ребалансом пројектовано (уштеде реда величине од 250-300 млн евра).⁸ Селективнији приступ био би економски оправдан чак и да у буџету постоји вишак новца, а нарочито је смислен сада када вишка нема и све најављене мере морају да се финансирају задуживањем земље. Још један бенефит оваквог приступа је то што би се ослобођени буџетски простор могао искористити да се више новца определи управо за оне секторе који су теже и трајније погођене кризом и епидемиолошким мерама (култура, саобраћај, туризам и друге сродне делатности).

Упоредне анализе показују да земље ЦИЕ које субвенционису минималне зараде ову помоћ условљавају различитим критеријумима. Током 2020. године све европске земље примењивале су мере којима се буџетски новац директно усмеравао на привреду, а исплата минималне зараде (делом или у целости) била је један од најзаступљенијих модалитета тог вида помоћи. Упоредне анализе показују да је већина

⁸ Претпоставка коју смо користили је да нису баш сви сегменти у оквиру побројаних грана, пре свега у трговини и прерађивачкој индустрији, забележили раст пословне активности током пандемије.

држава ЕУ, чак и у првим пакетима помоћи, примењивала неки вид селективности приликом одабира предузећа која за њу могу да конкуришу. Искристалисало се неколико метода селекције: идентификовање посебно погођених сектора (туризам и угоститељство, саобраћај и логистика, друге услужне делатности), селекција по величини (у фокусу су били углавном предузетници, микро и мала предузећа) или су се постављали општи критеријуми које је предузеће требало да задовољи без обзира на величину или грану.⁹ Као критеријум је у пракси најчешће коришћена граница међугодишњег пада пословних прихода која се разликује од земље до земље, премда готово по правилу у интервалу од 20% до 50% међугодишњег пада. Одређени број европских земаља наставио је да помаже приватном сектору у 2021. години, што је директна последица продуженог трајања епидемије. Земље из окружења које смо анализирали наставиле су да инсистирају на селективности, што је према нашем мишљењу требало да буде приступ Владе Србије приликом формулисања новог пакета помоћи. Србија је, рецимо, могла да следи пример неких земаља из најближег окружења: у Хрватској и у 2021. држава дотира део приватног сектора али искључиво за запослене у предузећима која су затворена одлуком кризног штаба или им је отежано пословање због мера. Поред тога, у Хрватској сва предузећа која докажу пад прихода већи од 40% имају право на дотирање (дела) минималне зараде. У ширем региону Централне и Источне Европе ситуација је слична. У Чешкој, на пример, зараде у приватном сектору се субвенционисају кроз неколико канала: држава покрива 80% зараде запослених који су у карантину, 100% зараде предузећима која су затворена услед пандемије и мера ограничења, дневне исплате свим запосленима који су у карантину, бонусе за samozапослене у трајању од три месеца, а право на субвенцију, мимо побројаног, имају запослени у предузећима која докажу пад промета већи од 50%. Слични програми у 2021. постоје и у Словенији.

Преостали износ буџетских давања за привреду усмерен је ка најугроженијим секторима и њега у целини оцењујемо оправданим. Реч је о секторској помоћи за хотелијерство (350 евра по лежају и 150 евра по соби у градским хотелима, уз додатну исплату минималца), угоститељство и туризам са туристичким водичима и рент-а-кар агенцијама (по две минималне зараде), аутобуске превознике (60 евра по аутобусу у трајању од шест месеци) и самосталне уметнике (по две минималне зараде). Укупан трошак ових мера достиже износ од око 70 млн евра, а њих у целини оцењујемо као оправдане. Пословање у поменутих неколико грана нашло се под највећим негативним утицајем пандемије и с њом повезаних ограничења. Илустрације ради, број ноћења туриста у 2020. опао је око 50% у односу на 2019. годину, промет у угоститељству за 25%, а број превезених путника за више од 50%.

Поред подршке привреди, овогодишњи антикризни пакет подразумева и директне исплате грађанима од којих је тек мањи део оправдан. Држава је први пут увела директне трансфере становништву протекле године, непосредно након што се пандемија прелила на Србију. Тада је мера подразумевала давања пунолетним грађанима у износу од 100 евра у динарској противвредности, као и додатна давања мимо тога за пензионере у два наврата (у априлу и у децембру). Ове године Влада поново планира да примени исти механизам али су исплате грађанима мањег обима, па ће пунолетнима бити трансферисано по 60 евра, а пензионерима мимо тога још 50 евра – услед чега Ребаланс по ова два основа доноси непланирани трошак од 450 млн евра. То показује да се, упркос раним најавама из 2020. године, није радило о једнократном захватању из буџета, па постоји ризик

⁹ Чест случај је био да земље имплементирају комбинацију свих поменутих варијанти.

да овакве интервенције постану уобичајена пракса – што сматрамо да никако не би смело да се догоди. Због тога ће Фискални савет у посебној студији, коју припремамо паралелно са анализом Предложеног ребаланса и која ће ускоро бити објављена, изнети неке нове рачунице и емпиријски обогаћене аргументе који потврђују неоправданост спровођења ове мере у Србији. Вратимо се, на кратко, још једном на овогодишњи пакет подршке становништву, како бисмо истакли да он, осим нешто мањег трошка у маси, има и другу разлику у односу на онај из 2020. године. Овога пута ће новчане дотације добити незапослени у централној Србији (свако по 60 евра) и незапослени Срби на Косову и Метохији (са по 200 евра), а уз то ће и сви остали грађани српске националности на КиМ, укључујући децу, добити по 100 евра. Те мере ће у збиру донети буџету непланиране трошкове од око 50 млн евра у 2021, али их начелно оцењујемо оправданим, будући да су доминантно усмерене на грађане лошијег материјалног статуса (људе које је пандемија затекла незапослене или су током ње изгубили посао).

Највећа грешка и овог антикризног пакета јесте одлука о исплати новчане помоћи пунолетнима и пензионерима. Неколико је аргумената због којих сматрамо да су ове две мере чак и у условима продужене епидемије економски неутемељене и нерационалне. Први проблем је то што су скупе, тј. *фискално неодговорне*, будући да земља мора прво да се задужи и то са каматом што ће у будућности плаћати сви грађани Србије, да би им тек онда тај новац исплатила. Такву трансакцију би требало избећи у нормалним временима, а поготово сада када је буџет у високом дефициту, а фискални простор за (продуктивне) антикризне мере осетно сужен. Друго, наше анализе на подацима за 2020. годину показују да једнократна давања пунолетнима доносе веома *скромне пореске приливе* у буџет. Конкретно, од преко 600 млн евра који су тада потрошени за исплату 100 евра пунолетнима, у буџет се кроз повећање ПДВ-а и акциза вратило свега око 60 млн евра, што значи да ће се од око 450 млн евра који се планирају за 2021. годину у буџет вратити тек око 45 млн евра. Треће, ова мера има веома *ограничен утицај на привредни раст*, пошто се показало да је исплата 100 евра пунолетним грађанима у 2020. утицала на убрзање БДП-а од свега 0,2% (буџет је, с друге стране, коштала скоро седам пута више), док ће ефекти исплате 60 евра и додатних 50 евра за пензионере на раст у 2021. бити нешто мањи од тога. Четврто, ова мера *није добра ни из угла социјалне политике*, јер се једнократним исплатама не могу одрживо решити проблеми неједнакости и сиромаштва који су по својој природи структурни (трајни). При томе, прави циљ социјалне политике није да иста средства даје и сиромашнима и богатима, већ да ограничен буџетски новац усмери онима којима је најпотребнији.

Упоредне анализе показују да је Србија једина европска земља која је одлучила неселективно да трансферише буџетски новац свим пунолетним грађанима. Новчани трансфери становништву разматрани су прошле године у Европском парламенту, међутим, ниједна земља ЕУ се за њих није определила. Било је, наиме, земаља које су одређене једнократне износе упућивале становништву, али су то по правилу биле таргетиране исплате које су ишле материјално најугроженијим грађанима (пензионерима са ниским примањима, корисницима социјалне помоћи, корисницима дечијег додатна и сл) као и људима који су током пандемије изгубили посао (или су и пре кризе били незапослени).

Део новог антикризног пакета не улази у дефицит 2021. већ ће буџет оптерећивати у наредном периоду. Поред мера које своје место налазе на расходној страни буџета у 2021, трећи пакет има још једну компоненту која ће се као трошак у буџету видети тек у наредним годинама. Реч је о кредитној шеми за ликвидност и обртна средства,

укупне вредности 1 млрд евра, која ће приватном сектору бити пласирана уз гаранцију државе. Она се, суштински, састоји из два дела. *Прва шема* укупне вредности од 500 млн евра представља продужетак (старе) гарантне шеме из 2020. године, а максимални износ који може да падне на терет државе је 120 млн евра. Проширењем постојеће шеме нису мењани услови подобности, што значи да ће практично сви¹⁰ активни предузетници, микро, мала и средња предузећа моћи да аплицирају. *Друга гарантна шема* која такође има укупну вредност од 500 млн евра је потпуно нова, а она је намењена за угрожене секторе¹¹ али и сва друга микро, мала и средња предузећа која докажу пад пословних прихода већи од 20%; максимални део који покрива држава је нешто мањи од 130 млн евра.¹² Ова мера у пракси значи да ће привреди бити омогућено да се задужи за милијарду евра код банака, а држава банкама даје гаранцију да ће им у периоду који следи покрити део трошкова (максимално 250 млн евра) уколико предузећа не буду у могућности да враћају кредите. Другим речима, евентуални трошкови видеће се у буџету тек од наредне календарске године и то у мери у којој предузећа која су узимала кредите не буду у могућности да их редовно измирују.

Издавање државних гаранција за задуживање приватних предузећа у начелу је добар алат за подстицање ликвидности, али је и са овом мером требало ићи нешто рестриктивније. Највећи бенефит ове мере је то што се може спровести уз релативно мало буџетских средстава у текућој години, а истовремено се привреди на располагање ставља велики износ кредита – што се у крајњој линији позитивно одражава на привредну активност. Оцењујемо, међутим, да је и овај механизам ипак требало нешто опрезније креирати у 2021. години. Конкретно, ни прва гарантна шема из 2020. године није у потпуности искоришћена (пласирано нешто више од 1,5 млрд евра од укупних 2 млрд евра), а држава сада планира додатно да увећа суму кредита, а последично и део који гарантује банкама – који је сада достигао чак 730 млн евра. На овај начин повећава се ризик да за кредитима посегну и предузећа која не послују одрживо, чиме се повећава ризик да се потенцијални трошак државе за сервисирање ових обавеза у наредним годинама буде релативно висок.

2.3. Оцена повећања јавних инвестиција у ребалансу буџета Републике за 2021. годину

Ребаланс предвиђа снажан пораст републичких инвестиција али ће њихов економски значај осетно ограничити то што велики део скока чине (непродуктивна) улагања у сектор безбедности. Ребалансом су капитални расходи буџета планирани на нивоу од око 362 млрд динара. Ако на тај износ додамо и средства која ће из буџета бити исплаћена граду Београду у виду капиталног трансфера за пројекат изградње метроа (3,2 млрд динара), укупна јавна улагања из Републичког буџета бележе раст од преко 90 млрд

¹⁰ Право да аплицирају немају предузећа која су на дан 31. децембра 2019. била у тешкоћама и у статусу неизмирења обавеза, предузећа са доспелим а неизмиреним пореским обавезама, предузећа са најмање 50% учешћа државе у власништву итд.

¹¹ Микро, мала и средња предузећа која послују у секторима путничког транспорта, угоститељства, туристичких агенција и хотелијерства.

¹² Кредити покривени постојећом шемом дају се са периодом отплате до 36 месеци, уз грејс период од 9 до 12 месеци. Кредити покривени новом гарантном шемом дају се са периодом отплате до 60 месеци, са обавезним грејс периодом од 12 до 25 месеци.

динара (770 млн евра) у односу на план из децембра 2020. године (Табела 1).¹³ Посматрано у структури, највећи део пораста, 45 млрд динара (380 млн евра) односи се на *изградњу физичке инфраструктуре* – понајвише саобраћајне, али по први пут и комуналне инфраструктуре, уз додатна улагања у изградњу и опремање нових болница и фабрике вакцина. Ова улагања вишеструко су корисна. Најпре, развија се и унапређује сама инфраструктура, повећава се квалитет јавних услуга које држава пружа и тиме унапређује квалитет живота свих грађана. Поред тога, током изградње инфраструктуре ангажују се предузећа и запошљавају радници што стимулише привредну активност у кратком року. У средњем року, новоизграђена инфраструктура подстиче и приватне инвестиције чиме се шире производни капацитети привреде. Из тог разлога, Фискални савет снажно подржава предложено повећање ових расхода, које ће, ако се ефикасно реализује, без сумње убрзати привредни раст у 2021. години. С друге стране, нови план улагања подразумева и вртоглав раст непродуктивних расхода у *опремање и наоружање Војске*, за шта је Ребалансом одређено нових 40 млрд динара (340 млн евра). Како се војна опрема углавном набавља из увоза, ефекат на убрзање привредне активности је скроман, док трошкови повећавају дефицит и јавни дуг. То ову меру, поготову у условима кризе и неизвесности у погледу пандемије, чини неоправданом и потребно је од ње што пре одустати.

Табела 1. План јавних улагања из републичког буџета у 2021. години (млрд динара)

	Закон о буџету	Ребаланс	Разлика	Објашњење
Капитални расходи (1)	273,9	362,2	88,2	
Саобраћај	143,8	163,1	19,3	Пруга БГ- НС, експропријација
Комунална	2,0	17,9	16	Изградња канализације и депонија
Здравство	4,8	11	6,2	Ковид болница, фабрика вакцина
Безбедност	47,6	87,9	40,3	Опрема и наоружање
Остало	75,8	82,2	6,4	Робне резерве, секвенцирање генома, узми рачун и победи
Капитални трансфери и буџетски кредити (2)	8,4	11,6	3,2	
Саобраћај	0	3,2	3,2	Метро у Београду
Комунална	1	1	0	Водоснабдевање и депоније
Здравство	7,4	7,4	0	Изградња клиничких центара
Укупно улагања из Републичког буџета (1)+(2)	282,3	373,8	91,5	

Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН, Ребаланса и Закона о буџету за 2021. годину

Главна позитивна страна новог капиталног буџета јесте планирани раст улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. Фискални савет је у више наврата у својим извештајима истицао потребу да се јавне инвестиције у изградњу комуналне инфраструктуре и заштиту животне средине повећају. На основу листе спремних пројеката, потреба и могућности државе, наше анализе недвосмислено су показале да је у претходним годинама било могуће инвестиције у овој области (изградња пречишћивача

¹³ Када републичким расходима додамо планирана улагања осталих делова опште државе: општина и градова (45 млрд), инвестиције путарских предузећа (око 10 млрд), и фондова обавезног социјалног осигурања (5 млрд динара) укупан обим државних инвестиција у 2021. години премашиће, рекордних 7% БДП-а.

отпадних вода, регионалних депонија и др.) динамично повећати на око 100-150 млн евра годишње. Међутим, то није било подржано буџетским плановима у 2019. и 2020. години. Заправо, ни првобитним планом за 2021. годину (Закон о буџету из децембра 2020) није било предвиђено опипљиво повећање ових улагања – она су остала на око 3 млрд динара упркос томе што су крајем прошле године одређена кредитна средства за ове намене обезбеђена.¹⁴ Међутим, ревизијом буџетских планова државна улагања у овој области повећана су на чак 19 млрд динара (160 млн евра), што је 16 млрд динара (130 млн евра) више него што је било планирано Законом о буџету (Табела 2).¹⁵ Појединачно гледано, највише средства, око 100 млн евра, опредељено је за изградњу канализације и регионалних депонија у општинама и градовима у Србији док је око 40 млн евра из буџета надлежног министарства животне средине одвојено је за генерички пројекат *унапређења инфраструктуре за заштиту животне средине*. Међутим, прегледом додатне буџетске документације закључујемо да ће се ова средства користити за изградњу неколико постројења за третман отпадних вода, укључујући колекторе и канализациони мрежу – што су оправдана и продуктивна улагања.

Табела 2. Планирана улагања у комуналну инфраструктуру, млн динара

	Зоб	Ребаланс	Разлика
УКУПНО УЛАГАЊА	2,753.4	18,887.9	16,134.5
МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	2,353.4	6,294.9	3,941.5
Унапређење инфраструктуре за заштиту животне средине	500.0	4,500.0	4,000.0
ИПА пројекти	589.5	589.5	0.0
Набавка опреме за сакупљање и рециклажу	200.0	230.0	30.0
Изградња главног колектора за ППОВ Лесковац	-	43.9	43.9
Санација и затварање несанитарних депонија	253.0	373.0	120.0
Реализација пројеката изградње система управљања отпадом	330.3	257.5	- 72.8
Остало	480.6	301.0	- 179.6
МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ	400.0	12,593.0	12,193.0
Пројекат изградње канализације и инфраструктуре за одлагање комуналног отпада	-	12,151.0	12,151.0
Водоснабдевање и пречишћавање отпадних вода у општинама (програм III, V и VI)	160.0	160.0	-
Програм управљања чврстим отпадом	180.0	220.0	40.0
Изградња постројења за пречишћавање воде за пиће у Кикинди - Фаза II	60.0	60.0	-
Пројекат сакупљања и пречишћавања отпадних вода у Београду	-	2.0	2.0

Извор: Закон о буџету и Ребаланс буџета за 2021. годину

У долазећим годинама требало би обезбедити места у буџету за још снажнији раст инвестиција у комуналну инфраструктуру. Фискални савет је још 2018. године детаљно анализирао стање у области животне средине, и том приликом дошли смо до закључка да је Србији за решавање нагомиланих еколошких проблема у следећих 10-15 година потребно да држава уложи око 8,5 млрд евра. Овај износ се, највећим делом, односи на изградњу најосновније комуналне инфраструктуре што је директно у надлежности државе и предузећа у њеном власништву, попут изградње пречишћивача отпадних вода,

¹⁴ Реч је кредиту Развојне банке Савета Европе у вредности 200 млн евра намењених делимичном финансирању приоритетних инвестиција у области водоснабдевања и пречишћавања отпадних вода у око 60 општина у Србији

¹⁵ До планираног износа републичких улагања у комуналну инфраструктуру дошли смо сабирајући предвиђени ниво капиталних расхода али смо укључили и средства намењена за реализацију капиталних пројеката а која се исплаћују у виду трансфера или буџетских кредита.

канализационе мреже, улагања у систем за водоснабдевање, изградњу депонија и уређење система за управљање отпадом, развој система даљинског грејања и сл. Преведено на годишњи ниво, проценили смо да је потребно и могуће да јавне инвестиције у овим областима достигну износ од око 500 млн евра и остану на том нивоу у следећих десет до петнаест година.¹⁶ Две година након објављивања те анализе, ребалансом буџета за 2021. годину коначно је направљен први озбиљнији искорак – државне инвестиције у овој области подигнуте су на 160 млн евра. Међутим, јасно је да то још увек не одговара величини проблема и ургентности његовог решавања. Из тог разлога, потребно је те инвестиције даље повећавати у годинама које долазе, све док оне не достигну поменути ниво од око 500 млн евра годишње. Да би се то постигло, неопходно је да улагања у све видове „зелене“ инфраструктуре буду знатно више на листи приоритета Владе. Поред тога што се позитивни ефекти оваквих улагања најдиректније везују за директно унапређење квалитета живота грађана, не треба губити из вида и чињеницу да она у кратком и средњем року убрзавају привредни раст земље. На крају, доприносе и дугорочно одрживом развоју повећавајући отпорност друштва и економије на будуће изазове, попут негативних ефеката климатских промена.

Додатна средства алоцирају се и на изградњу саобраћајне инфраструктуре, што ће у великој мери повећати привредни раст у 2021. години. Законом о буџету за 2021. годину Влада је већ определила знатна средства за капиталне пројекте у области саобраћаја; преко 126 млрд динара за саме радове и још око 17 млрд динара за експропријацију земљишта. Ребалансом буџета поменути расходи додатно су повећани – изградња инфраструктуре за 22 млрд динара а експропријација земљишта за 1 млрд динара. Ако на то додамо још око 10 млрд динара колико износе планирана улагања путарских предузећа (ЈП Путеви и ЈП Коридори), укупна државне инвестиције у саобраћајну инфраструктуру у 2021. години могле би да износе око 176 млрд динара (1,5 млрд евра) – Табела 3. Посматрано у односу на 2020. годину, када је реализација ових расхода износила 96 млрд динара, Ребаланс заправо предвиђа раст улагања у саобраћајну инфраструктуру од скоро 80 млрд динара (700 млн евра, *нета колона у Табели 3*). Ова улагања, заједно са инвестицијама у комуналну инфраструктуру представљају најквалитетнији вид јавних инвестиција са највећим мултипликативним ефектом на привредну активност, па ће се ефикасна реализација ових инвестиција прелити у бржи привредни раст током 2021. године.

Табела 3. Јавне инвестиције у сектору саобраћаја, млрд динара

	2020		2021		Разлика	Разлика
	Реализација	Закон о буџету	Ребаланс	Разлика		
	(1)	(2)	(3)	(3) - (2)	(3) - (1)	
Министарство грађевинарства	66,1	126,3	147,9	21,7	81,9	
Мин. финансија (експропријација)	6,1	17,5	18,4	0,9	12,3	
ЈП Путеви и ЈП Коридори	23,8	9,5	9,5	0	-14,3	
Укупно	95,9	153,3	175,8	22,6	79,9	

Извор: Обрачун ФС на основу података МГСИ, МФИН, ЗоБ и Ребаланса буџета за 2021. годину

¹⁶ Овај временски хоризонт није значајан само због потребе да се у најкраћем могућем року побољша квалитет живота становника, већ произилази и из обавезе Србије да испуни захтеве ЕУ у области заштите животне средине на путу ка пуноправном чланству у унији.

У оквиру саобраћаја, раст улагања углавном је усмерен у изградњу железничке инфраструктуре. Конкретно, Ребалансом се опредељује додатних 15 млрд динара за брзу пругу Београд – Будимпешта (10 млрд динара више је опредељено за саме радове и још око 5 млрд динара за набавку возова) што укупна улагања у овај пројекат подижу на чак 67 млрд динара (570 млн евра).¹⁷ Према нашим анализама, највећи део тих средства требало би да се уложи у завршетак деонице до Новог Сада, за шта је рок постављен до краја 2021. године. Уз то, додатних 2 млрд динара намењено је реконструкцији пруге Суботица – Сегедин (укупна улагања предвиђена на 20 млн евра) а по први пут се јавља и пројекат изградње Београдског метроа, за шта ће се Београду кроз капитални трансфер исплатити нешто преко 3 млрд динара. Када је реч о улагањима у путну инфраструктуру, она у суми бележе скроман раст, око 4 млрд динара иза којег се „скривају“ велике промене у структури. На једној страни расту улагања у изградњу аутопута Београд – Сарајево (за 6 млрд динара), брзу саобраћајницу Рума – Шабац – Лозница (за 3 млрд динара) и Коридор 11 (за 1,2 млрд динара за деонице Прељина – Пожега и Нови Београд – Сурчин). С друге стране, смањује се планирани обим радова на аутопуту Ниш – Плочник и брзој саобраћајници Иверак – Лајковац, док се у 2021. години практично одустаје од изградње аутопута Београд – Зрењанин и новог моста преко Саве у Београду. Заједно посматрано поменути пројекти бележе умањење буџетске апропријације од готово 6 млрд динара.

Достижност инвестиционог плана у области саобраћаја зависиће од могућности да се очува добра координација између Владе и надлежних предузећа. Већ приликом оцене Закона о буџету за 2021. годину, Фискални савет је изразио мишљење да су инвестициони планови у сектору саобраћаја амбициозни али достижни.¹⁸ Тада смо као кључне факторе ризика да се предвиђени обим улагања не реализује у целости истакли: (1) досадашњу динамику експропријације тј. вишегодишњу праксу половичне реализације ових расхода у односу на план и (2) сумњу да држава може да реализује све предвиђене активности на пројекту изградње брзе пруге Београд – Будимпешта. Подсећања ради, Законом о буџету за 2021. годину, обим улагања у овај железнички правац био предвиђен на нивоу од 52 млрд динара што је скоро два пута више од до сада највише забележене финансијске реализације пројекта (24 млрд динара у 2020. години). Како се изменама планова капиталних улагања у саобраћају додатна средстава највише алоцирају управо за ове намене (15 млрд за пругу Београд – Будимпешта и 1 млрд за експропријацију), наша претходна оцена и даље важи. Уколико се одржи унапређена координација између министарстава и предузећа задужених за реализацију пројекта и убрза експропријација земљишта, није немогуће да се сва предвиђена средства заправо и утроше. У супротном случају, лако се може догодити да јавне инвестиције у овој области на крају 2021. године буду и ниже од планираних, процењујемо за 20-30 млрд динара.

Предвиђена су и додатна улагања у здравствену инфраструктуру, углавном у склопу шире подршке здравственом систему у борби са пандемијом. У циљу јачања здравствених капацитета држава је Ребалансом определила додатних 6 млрд динара (50 млн евра). Највећи део тог повећања, од 3,5 млрд динара, усмерен је у изградњу и опремање нове Ковид болнице у Новом Саду. Сама изградња болнице процењена је на 2,5 млрд динара и финансира се са раздела Министарства одбране, док је на разделу Министарства здравља

¹⁷ До овог износа смо дошли сабирајући предвиђена улагања у овај пројекат која се финансирају из обезбеђених кинеских и руских зајмова уз припадајућа суфинансирајућа средства из републичког буџета.

¹⁸ За детаље видети извештај Фискалног савета: Оцена закона о буџету за 2021. годину из децембра 2020. године

опредељена додатна 1 млрд динара за њено опремање. Уз то, новим буџетским планом, држава намерава да уложи 1,5 млрд динара у изградњу фабрике вакцина¹⁹ и још 1,2 млрд динара у пројекат *унапређења радионуклидне терапије* у Србији. Ово повећање ће укупна планирана улагања у здравственом сектору у 2021. години, према нашим проценама, подићи на износ од око 23 млрд динара (190 млн евра).²⁰ Требало би, међутим, имати у виду да је највећим делом реч о једнократним улагањима, изнуђеним хитним потребама да се у кратком року појачају капацитети здравственог система за борбу против пандемије болести Ковид-19. Ипак, када се потреба за ванредним улагањима у овом сектору оконча, инвестиције не би требало умањивати у наредним годинама, тим пре што су улагања и реформе у овом важном сектору годинама уназад биле неоправдано занемариване, на шта Фискални савет редовно указује још од 2015. године. Наше прелиминарне процене указују да би Србија за капитална улагања у здравство на годишњем нивоу требало да издваја најмање 0,5% БДП-а, тј. два пута више него у преткризном периоду.

Најлошија страна новог плана јавних инвестиција јесте вртоглав раст капиталних расхода сектора безбедности. Фискални савет је у више наврата у последње три године писао о неодмереном расту улагања у сектору безбедности. Капитални расходи намењени опремању и наоружавању војске и полиције у 2019. и 2020. години премашили су 400 млн евра, што је већ тада, релативно посматрано, било три пута више од истих издвајања у земљама ЦИЕ (0,9% БДП-а у Србији наспрам 0,3% БДП-а у ЦИЕ). Сличан ниво капиталних издатака био је предвиђен и за 2021. годину, што је Фискални савет критиковао у оцени Закона о буџету указавши на потребу да се ти расходи умање на ниво просека у земљама ЦИЕ. Влада то није учинила, а сада се у Ребалансу определила да додатно повећа већ превелика улагања у овом сектору. Нови капитални буџет Министарства одбране тежак је 79 млрд динара (675 млн евра) и више је него дуплиран у односу на план од пре само четири месеца. Као што смо напоменули, део тих расхода у вредности од 2,5 млрд динара односи се на финансирање изградње Ковид болнице у Новом Саду. Када та средства искључимо, капитални буџет Министарства одбране и даље износи огромних 76,5 млрд динара (650 млн евра). Заједно са планираним инвестицијама МУП-а која бележе скроман раст од 400 млн динара и сада износе 11,4 млрд динара, укупна улагања у сектору безбедности у 2021. години планирана су на нивоу који достиже 88 млрд динара тј. око 750 млн евра. Релативно посматрано, пораст капиталних улагања који је планиран Ребалансом ће ове расходе попети на 1,4% БДП-а, што је скоро пет пута више него у земљама ЦИЕ (поменутих 0,3% БДП-а). Колико су то велика средства можда најбоље илуструје чињеница да је за тај новац држава могла практично да изгради читав Моравски коридор (аутопут Појате – Прељина) чија је градња процењена на 800 млн евра.

Повећање улагања у безбедносном сектору није економски утемељено, због чега сматрамо да је од њега потребно одустати. Поред тога што ови расходи вишеструко

¹⁹ Ова инвестиција иако припада сектору здравства, формално се књижи на разделу Републичке дирекције за имовину Србије.

²⁰ До овог износа дошли смо сабирајући расходе буџетских корисника (Министарство здравља, Министарство одбране, Републичка дирекција за имовину) који се односе на реализацију инвестиционих пројеката у здравству и који се поред редовних капиталних расхода могу исплаћивати у виду капиталних трансфера. Такође, у ову бројку урачунали смо и последњи доступан фискални оквир Министарства финансија о планираним улагања РФЗО-а. На крају, приликом обрачуна планираног обима инвестиција у здравству нисмо укључили потенцијалне издатке Канцеларије за јавна улагања који иду у здравство, због тога што из њиховог плана и даљеније могуће издвојити део који се односи на улагања у здравственом сектору.

превазилазе издвајања у земљама ЦИЕ, важно је истаћи још неколико чињеница које показују да је толики раст улагања у војску и полицију, макар у овом тренутку, неоправдан. Најпре, ова улагања не подразумевају изградњу инфраструктуре (путева, пруга, фабрика за прераду отпадних вода, депонија, канализације, болница, школа и сл.) па тиме ни не унапређују квалитет живота свих грађана Србије. Друго, набавка војне и полицијске опреме (на шта се план доминантно односи) углавном се намирује из увоза, што осетно умањује ефекте који ови расходи имају на подстицање привредне активности чак и у кратком року (увоз је одбитна ставка приликом обрачуна БДП-а). То за собом повлачи питање приоритета пошто неодмерен раст ових расхода нарушава буџетску равнотежу, повећава дефицит и јавни дуг и осетно шири спољнотрговински дефицит, а да истовремено не доприноси пуно привреди и квалитету живота грађана. То се никако не може оправдати из економског угла, посебно у тренуцима велике економске неизвесности изазване пандемијом болести Ковид-19. Фискални савет, стога препоручује да се од планираних улагања одустане већ у овој години и да се у наредним годинама ови издаци смање на ниво вишегодишњег просека у земљама ЦИЕ тј. на ниво од око 0,3% БДП-а.

На крају, као проблем истичемо и то што преко трећине капиталног буџета (више од 1 млрд евра) није транспарентно приказано. Фискални савет је у више наврата, а последњи пут у склопу оцене Закона о буџету (за 2021. годину) као посебан проблем политике јавних инвестиција истакао недовољну транспарентност – нејасно и сувише опште наведени пројекти, у неким случајевим и потпуни изостанак било каквог појашњења о финансираним пројектима. Са овом (лошом) праксом наставило се и у Ребалансу буџета за 2021. годину, будући да преко 1 млрд евра планираних улагања (више од трећина свих републичких капиталних расхода) није јасно приказана. Мимо изградње Ковид болнице у Новом Саду, намена планираних улагања Министарства одбране и даље су потпуна непознаница,²¹ док је ситуација с капиталним улагањима полиције боља, али не и задовољавајућа. Донекле је разумљива пракса да се инвестиције сектора за безбедност не приказују потпуно транспарентно, али сматрамо да би буџет ипак требало да садржи основне информације о намени предвиђених средстава. Посебно кад се има у виду да су ови расходи планирани на нивоу од 750 млн евра – тако да представљају значајно велики део укупних расхода државе. Поред капиталних расхода војске и полиције нејасно су приказане и инвестиције Канцеларије за управљање јавним улагањима, чији буџет у последњих пар година достиже 21 млрд динара (180 млн евра). До сада су се из буџета ове канцеларије финансирала улагања у обнову домова здравља, школа и болница, стадиона и друге друштвене инфраструктуре међутим, то нигде није јасно излистано у буџетској документацији. Томе треба и придодати 150 млн евра планираних расхода за експропријацију земљишта, који су у буџету дати збирно, у маси, без разлагања средстава по кључним деоницама путне и железничке инфраструктуре. Оцењујемо да недовољна транспарентност капиталних пројеката у Ребалансу буџета и пратећој документацији у великој мери онемогућава потпуно сагледавање инвестиционе политике у кључним друштвеним областима и јавну дискусију о развојним приоритетима државе.

²¹ Једином што је могуће из буџета разазнати јесте да се за изградњу и набавку опреме за функционисање Министарства одбране и Војске Србије планира преко 65 млрд динара а за модернизација и ремонт средстава НВО око 8,5 млрд динара.

3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

3.1. Оцена прихода у предложеном ребалансу буџета Републике за 2021. годину

Ребалансом планирани приходи Републике за 2021. годину у складу су са најновијим проценама макроекономских индикатора. Предлогом ребаланса за 2021. годину процењује се да ће буџетски приходи износити 1.356,2 млрд динара, што је за готово 20 млрд више од иницијалног буџетског плана (Табела 4). Изнета промена није велика, што је и очекивано с обзиром на то да су републички приходи у начелу били добро процењени у Буџету за 2021. Само ревидирање првобитних пројекција прихода последица је неколико главних разлога. *Прво*, при изради Буџета за 2021. годину нису били познати макроекономски трендови у последњем кварталу, а услед високе неизвесности коју са собом носи пандемија, пројекције су биле мало опрезније. Коначни подаци су показали да су опште економска кретања била нешто боља, што је резултирало и вишом наплатом јавних прихода у 2020. години – пре свега акциза и пореза на доходак. Ови позитивни трендови са краја претходне године преливају и се на очекивану наплату прихода за 2021. годину, што се често у економској литератури дефинише као базни ефекат. *Друго*, располаже се новим информацијама о потенцијалним уплатама непореских прихода. *Треће*, нешто позитивнији трендови са почетка године, као и нови пакет економских мера у циљу сузбијања епидемије највероватније ће допринети да се оствари пројектовани раст БДП-а и нешто виши раст потрошње, чиме је и првобитна процена прихода од ПДВ-а сада реалистичнија него крајем 2020. године, а очекују се нешто виши износи пореза на доходак и царина. Имајући у виду све наведено сматрамо да су најновије процене Министарства за буџетске приходе одговарајуће, а под условом наставка стабилних економских кретања у наставку године и оствариве.

Табела 4. Приходи у Закону о буџету за 2021. и Ребалансу за 2021. годину

	Буџет 2021	Ребаланс 2021	Разлика
ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.336,3	1.356,2	19,9
1. Порески приходи	1.154,6	1.168,3	13,7
Порез на доходак грађана	73,3	76,6	3,3
<i>Порез на зараде</i>	42,3	44,6	2,3
<i>Остали порези на доходак</i>	31	32	1,0
Порез на добит правних лица	99,1	99,1	0,0
ПДВ	600,3	600,3	0,0
Акцизе	315,8	322,8	7,0
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	170,1	173,1	3,0
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	109,4	113,4	4,0
<i>Остале акцизе</i>	36,3	36,3	0,0
Царине	53,1	56,5	3,4
Остали порески приходи	13,0	13,0	0,0
2. Непорески приходи	164,2	170,4	6,1
<i>Редовни непорески приходи</i>	97,2	98,0	0,8
<i>Ванредни непорески приходи</i>	23,5	29,5	6,0
<i>Непорески индиректних корисника</i>	43,5	42,9	-0,6
3. Донације	17,5	17,6	0,1

Оцењујемо да је иницијални план за приходе од ПДВ-а, након ревидираних процена макроекономског окружења, доста реалистичнији, а тиме и највероватније остварив. У Ребалансу буџета за 2021. годину од главних приходних ставки једино приходи од ПДВ-а и пореза на добит нису кориговани. Порез на добит је веома волатилна категорија и до коначних финансијских извештаја (крајем јуна) нема нових поузданих информација о потенцијалним уплатама, па је задржавање иницијалне пројекције одговарајуће. Слично и план прихода од ПДВ-а задржан на буџетираном нивоу од 600 млрд динара. Међутим, сама позадина непромењене пројекције прихода од ПДВ-а нешто је другачија. Фискални савет је још при оцени Буџета за 2021. годину указао на то да су приходи од ПДВ-а оптимистично пројектовани. Ово се огледало у неусклађености очекиваног међугодишњег раста номиналне потрошње од око 7,4% (реални раст потрошње од 5,4% и очекивана просечна инфлација 2%), која је доминантна пореска основица за ПДВ, и процењеног раста прихода од ПДВ-а од 9,6%. Проценили смо да би у случају да се оствари предвиђен раст потрошње наплата ПДВ-а могла бити нижа од плана за око 10 млрд динара. Сада је, међутим, Министарство кориговало процену раста номиналне потрошње на 8,3% (реални раст потрошње од 5,9% и очекивана просечна инфлација 2,4%), што првобитне процене чини доста реалистичнијим. Дакле, све претходно наведено потврђује оцену да су у Буџету за 2021. годину приходи од ПДВ-а били оптимистично пројектовани, а сада се ова оригинална пројекција може сматрати адекватном. Ипак, скрећемо пажњу да у случају наставак епидемије постоји ризик да се не оствари процењени раст личне потрошње, што може повући и нешто ниже приходе од планираних.

Ребалансом предвиђено повећање прихода од акциза у складу је са принципом опрезног планирања. Према најновијим плановима Министарства приходи од акциза у 2021. години износиће готово 323 млрд динара, што је за 7 млрд динара више од Буџетом пројектованог нивоа. Основни разлог за кориговање акцизних прихода су знатно повољнија кретања потрошње акцизних производа у последњем кварталу 2020. године него што се очекивало при изради Буџета за 2021. годину. Подсећамо да је Буџет за 2021. годину рађен почетком новембра месеца, када је тешко било предвидети развој епидемиолошке ситуације, а последично и опште привредне трендове. На пример, евентуално поновно потпуно или делимично затварање могло да смањи и обим саобраћаја, а тиме и потрошњу нафтних деривата. Како се при изради буџетских планова ишло са нешто опрезнијим проценама, пре свега за 2020. годину, ово је добрим делом имало утицај и на планове за 2021. годину. Реализовани приходи од акциза у 2020. години износили су 306 млрд динара, чиме су премашили последњи процене за око 6 млрд динара – акцизе на дуван биле су за 4 млрд више, а акцизе на нафтне прерађевине за око 2 млрд динара. Дакле, због веће наплата у 2020. години, сада су за готово исти износ кориговани и планови за 2021. годину. Премда се од почетка године уочавају нешто веће уплате акцизних прихода, ово је највероватније последица гомилања залиха акцизних производа које се уобичајено дешава пре редовног законског усклађивања акциза.²² Прецизнија процена о трајним трендовима у потрошњи акцизних производа биће могућа тек у наредним месецима, пре свега због чињенице да пандемија и даље траје, и стога подржавамо опрезност Министарства при планирању.

Процена прихода од царина је коригована навише као последица опоравка спољнотрговинске размене. Приходи од царина кориговани на износ 56,5 млрд динара,

²²Усклађени износи акциза важе од 15. фебруара 2021. године, за више детаља видети: <http://www.cekos.rs/novi-uskla%C4%9Feni-dinarski-iznosi-akciza-u-primeni-od-15-februara-2021-godine>

што је за преко 3 млрд динара више од иницијалног плана. Првобитна процена царина била је одговарајућа на основу расположивих информација при изради буџета - очекивани међугодишњи раст увоза 9,3%. Након нешто интензивније спољнотрговинске размене у последњем кварталу 2020. године и опоравка увоза почетком године Министарство је кориговало процену о расту увоза за 2021. годину на 11%. Услед нове процене спољнотрговинских кретања кориговани су и приходи од царина на 56,5 млрд динара. Сматрамо да су овакве процене коректне и под претпоставком наставка стабилних економских услова у остатку године оствариве.

Порез на доходак грађана очекује се у нешто вишем износу, као резултат повољнијих трендова на тржишту рада. Пројекције пореза на доходак у Буџету за 2021. годину оценили смо одговарајућим тј. заснованим на коректним проценама о кретању масе зарада за ову годину од 4-5%. Атипично за кризе уочава се наставак позитивних кретања на тржишту рада, па је тако у прва два месеца 2021. године маса зараде међугодишње порасла за преко 8% (раст зарада од преко 5% и формалне запослености око 3%). Под претпоставком наставка оваквих кретања у остатку године, оцењујемо да ће наплата пореза на зараде бити виша од иницијално планиране. Сматрамо да је Ребалансом процењен износ пореза на зараде од 44,6 млрд динара у складу са постојећим тржишним кретањима. Осим тога, блага корекција осталих пореза на доходак последица је виших уплата пореза на дивиденде почетком година, него што се иницијално очекивало, док су за друге категорије пореза задржане првобитне процене.

Позитивни трендови тржишта рада допринеће и вишој наплати доприноса, што ће се преко нижих расхода позитивно одразити на Републички буџет. Првобитна пројекција прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање (око 785 млрд динара) заснивала се на истим полазним претпоставкама о кретању масе зараде као порез на зараде. С тога ће нешто повољнија кретања просечних зарада и стопе формално запослених допринети вишој наплати доприноса. Уколико се исти трендови наставе до краја године, процењујемо да би реализација доприноса могла бити за најмање 30 млрд динара виша од фискалног плана. Напомињемо да се приходи доприноса не виде директно у буџету Републике, јер припадају организацијама социјалног осигурања. Међутим, виша реализација социјалних доприноса ће се позитивно одразити на расходе републичког буџета пошто се свако повећање доприноса пресликава на смањење трансфера организацијама социјалног осигурања, о чему ће бити више речи у делу текста посвећеног буџетским расходима.

Непорески приходи су благо кориговани у последњем ребалансу, због нових информација о предстојећим (извесним) уплатама. Према последњим проценама Министарства непорески приходи у 2021. години ће износити 170 млрд динара, што је за 6 млрд више од буџетског плана. У буџетском плану непорески приходи су били опрезно процењени, па смо оценили да не би било велико изненађење да наплата, слично као и претходних неколико година, надмаши план. Наиме, из године у годину се дешавало да се појаве неки нови видови једнократних прихода на пример од продаја државне имовине, да поједина предузећа уплате привремено више дивиденде и слично, што се услед њихове неизвесности не може прецизно предвидети при изради буџета. Сада се, на основу нових информација доступних Министарству, повећавају приходи од продаје државних ХОВ за 3 млрд динара, као и приходи од дивиденди за 3 млрд динара, што се у Табели 4 може видети као укупни раст ванредних непореских прихода од 6 млрд динара. На крају, истичемо да подржавамо опрезност у планирању непореских прихода јер добра буџетска пракса налаже

да се једнократни и неизвесни приходи не укључују унапред у фискални план, већ тек након што постане извесно да ће се остварити.

3.2.Оцена расхода у предложеном ребалансу буџета Републике за 2021. годину

Не долази до планираног заокрета у јавној потрошњи – ребалансом предвиђени расходи остају на нивоу рекордне 2020. године. Републички расходи се у 2021. снажно повећавају упркос томе што је оригиналним буџетом планирано да се они смање. Буџетом је било предвиђено смањење републичке потрошње и то са рекордних 1.770 млрд у 2020. години²³ на 1.515 млрд динара у 2021, будући да осим ванредно високих издвајања за здравство нису планирана интервенцијска средства за привреду и грађане. Сада се, само неколико месеци након усвајања овог акта у Скупштини, лимит потрошње враћа на ниво из 2020. године – ребаланс доноси нови скок расхода Републике и то до нивоа од 1.768,4 млрд динара. Овај експлозивни раст последица је, највећим делом, новог антикризног пакета који се са закашњењем интегрише у фискални оквир. Мимо тога, повећавају се улагања у физичку инфраструктуру, што је позитивно, али и у наоружање и војну опрему за која, с друге стране, не видимо никакво економско оправдање (посебно јер криза још траје). Промене у нивоу и структури републичке потрошње су нагле и огромне, при чему су већином ограничене на неколико ресора – финансије, привреду, одбрану, грађевинарство и здравство. Остали корисници махом нису ревидирали потрошњу или су промене биле релативно мале. То нам наговештава да априлски ребаланс представља својеврсно прелазно решење које ће омогућити убрзану реализацију новог пакета помоћи, а не и да сви буџетски корисници ревидирају своје приоритете. Због тога је врло могуће да ће током године бити промена у односу на садашњи план и да ће уследити још један ребаланс буџета, а то ће између осталог зависити и од даљег тока епидемије.

Да су мере планиране на време и да су усмерене искључиво ка онима којима је помоћ потребна, расходи су могли да буду мањи за преко 800 млн евра од нивоа који предложени ребаланс нуди. Антикризне мере је требало предвидети када им је било време – приликом усвајања буџета за 2021. годину, а простор за то могао се наћи у одговорнијем разрезивању других буџетских позиција. Процењујемо да је још тада одређени износ (реда величине до 200 милиона евра) било могуће предвидети за помоћ угроженим грађанима и предузећима у 2021. и да су та средства морала да се обезбеде из мањег раста неких непродуктивних расхода (попут плата у јавном сектору, субвенција и неких непотребних набавки). Уз то, да се Влада у априлском ребалансу 2021. суздржала од огромних улагања у безбедносни сектор и да су буџетске исплате грађанима ишле грађанима са најнижим примањима, јавна потрошња могла је да буде за додатних преко 600 млн евра мања од нивоа који се нуди ребалансом. Део ослобођених средстава могао се, у крајњој линији, искористити за финансирање програма намењених заиста најпогођенијим привредним гранама – а не свим.

Буџетска резерва је и даље неоправдано висока што омогућава Влади да дискреционо троши евентуалне уштеде. Да су планиране мере заиста могле да буду јефтиније показују актуелни фискални подаци. Наиме, одзив привреде на субвенционисање

²³ Реч је о процени, будући да подаци о реализацији који су директно упоредиви са цифрама из Предлога ребаланса – а који укључују и расходе финансиране из сопствених прихода – неће бити доступни пре објављивања завршног рачуна за 2020. годину (што се може очекивати тек крајем 2021. године).

минималне зараде био је мањи од пројектованог, будући да је број запослених који је примио прву траншу половине минималца у априлу за четвртину мањи од укупног броја радника за које је ова помоћ буџетирана. Под претпоставком да и у наредна два месеца број запослених којима ће бити исплаћен овај вид помоћи остане близак априлском нивоу, буџетске уштеде би могле да достигну скоро 200 млн евра. Други потенцијални канал уштеда – реда величине додатних 200 млн евра – видимо у томе што се поједине расходне ставке и мимо новог пакета спорије реализују од почетка године (роба и услуге, субвенције, социјална заштита). Треће, потрошња би у 2021. могла да буде мања од предвиђене уколико радови на деоници пруге Београд-Будимпешта (део до Новог Сада) не буду текли планираном динамиком. Подбацавање у односу на ребаланс по овом основу је сада врло тешко проценити будући да смо суштински тек на почетку овогодишњег инвестиционог циклуса, премда прелиминарне анализе показују да би оне могле да износе 200 млн евра. Ово, међутим, не значи нужно да ће се „уштеђена“ средства – поменутих 600 млн евра у збиру – директно пресликати на нижи дефицит, будући да је буџетском резервом остављен комотан маневарски простор (460 млн евра) који омогућава Влади да неутрошени новац дискреционо²⁴ искористи за политике које нису планиране буџетом. Најчешће се, крајем године, средства која „ослободе“ нереализовани програми посредством поменутог механизма усмеравају на повећање зарада, помоћ пензионерима, нетранспарентне трансфере градовима и општинама и др. Чак и да промене буду изазване новом епидемијом или догађајем који се не може предвидети, принцип одговорног управљања јавним средствима налаже да средства и нови програми – ако већ доносе велике трошкове – морају да прођу редовну процедуру усвајања буџета и добију легитимитет скупштинским гласањем. Због тога Фискални савет још једном позива Владу да смањи постојећи ниво текуће буџетске резерве са максималних 4% јавних прихода на 1,5%, што је случај с упоредивим земљама ЦИЕ.

У предложеном ребалансу учавачемо раст недовољно објашњених расхода, што је наставак тренда започетог прошле године. Фискални савет је током 2020. године указивао на пад транспарентности буџетске документације, што је појава која је могла да се правда у моменту када је криза избила. Тада је, наиме, било важније брзо реаговати и по хитном поступку ревидирати политике, него детаљно излистати све буџетске категорије које се мењају и објаснити порекло промена. Ситуација је данас доста другачија – Влада је, наиме, имала довољно времена да у ребалансу 2021. макар објасни део политика које смо у оцени оригиналног буџета препознали као недовољно транспарентне. Реч је, подсећамо, о издвајањима на неколико раздела – инвестиције безбедносног сектора и Канцеларије за јавна улагања, субвенције ЈП Пuteвима Србије као и набавка финансијске имовине у оквиру Министарства финансија – која су у збиру достигла чак 800 млн евра. Анализирајући предложени ребаланс, закључили смо да побројани расходи поново нису подробније објашњени (иако је за то било довољно времена), али и да је обим јавне потрошње за који се не може утврдити крајња намена додатно увећан – сада премашује 1,1 млрд евра, превасходно услед снажног раста улагања у сектору безбедности. Сматрамо да Влада нема разлога да скрива пројекте и програме које намерава да спроводи, као и да је оправдано да у званичним буџетским актима представи све своје политике и намере како би широј и ужој (стручној) јавности били унапред познати планови за трошење новца пореских обвезника.

²⁴ Коришћење текуће буџетске резерве се одобрава Владиним решењем, што значи да њено коришћење (до границе која је постављена на 460 млн евра) не добија легитимитет у Скупштини као што, нпр, случај са увођењем нових политика кроз редовну буџетску процедуру (усвајањем буџета и ребаланса).

То је фундаментални принцип добре буџетске праксе и одговорног управљања јавним финансијама.

Важан недостатак предложеног ребаланса видимо у вртоглавом и економски неутемељеном повећању улагања у сектор безбедности. Инвестиције сектора безбедности (МУП-а и Министарства одбране) годинама имају тенденцију раста, али ће по свему судећи историјски максимум достићи у предложеном ребалансу за 2021. годину. Ови трошкови су већ били високи – на крају 2019. премашили су 400 млн евра, тј. 0,9% БДП-а, што је било три пута веће него у земљама ЦИЕ; исти (релативно висок) ниво задржан је у 2020. години, а предложеним ребалансом пројектовано је да у 2021. инвестиције сектора безбедности износе 700 млн евра, тј. да буду на нивоу од око 1,4% БДП-а Србије. То би био историјски посматрано највећи ниво ових улагања у нашој земљи, скоро пет пута већи него што је просек ЦИЕ. Поставља се питање зашто у време продуженог трајања пандемије држава и даље фаворизује ова улагања, када она ни на који начин не могу сврстати у антикризну политику. С једне стране, ови расходи не унапређују директно квалитет живота грађана нити олакшавају пословање привреди (за разлику од, на пример, изградње путева, пруга, комуналне мреже); уз то, хеликоптери, тенкови и други видови наоружања и безбедносне опреме, највећим делом купују се из увоза, што значи да је њихов директан утицај на привредни раст веома ограничен. С друге стране, Влада их годинама уназад фаворизује. Конкретно, новцем пореских обвезника сектор безбедности је у претходне три године (2018-2020) добио средства реда величине 1,1 млрд евра, а у 2021. се предвиђа додатних 700 млн евра – дакле, 1,8 млрд евра у збиру, са последњим изменама из Ребаланса. Тај износ био би, примера ради, више него довољан да се у потпуности реши проблем управљања отпадом у Србији (комунални, рударски, грађевински, индустријски) или изградбе сва неопходна постројења за прераду отпадних вода широм земље.

Најпозитивнија страна ребаланса јесте то што предвиђа снажан раст инвестиција у друмску, комуналну и здравствену инфраструктуру. Укупна републичка издвајања у физичку инфраструктуру ребалансом расту за 380 млн евра у односу на оригинални буџет, што је несумњиво најбоља буџетска тенденција. Осим великог номиналног пораста, похвална је и сама структура овог скока. Наиме, велики раст бележе капитална улагања у комуналну инфраструктуру која су годинама уназад била запостављена (скок од 130 млн евра), издвајања за саобраћајну инфраструктуру (раст од 180 млн евра), а увећани су и капитални расходи у здравству (за 50 млн евра). Повећање расхода за јавне инвестиције нарочито је важно у кризном периоду јер је то најбоља мера фискалне политике за подстицај привредног опоравка, а за већим улагањима у инфраструктуру у Србији постоји и велика потреба будући да је стање основне инфраструктуре веома лоше.

**

Предложеним ребалансом републичка потрошња се осетно повећава у односу на првобитни буџет. Иако је овогодишњи буџет усвојен пре само неколико месеци (децембра 2020), његово ребалансирање најављује се већ од јануара а сада је предлог овог акта ушао у скупштинску процедуру. Промене су веома изражене и готово у потпуности се сведе на повећање расхода, који ће према предложеном ребалансу у 2021. достићи 1.768,4 млрд динара. То значи да се, уместо иницијално пројектованог пада у односу на 2020. током које је јавна потрошња достигла историјски максимум (1.770 млрд динара), сада практично планира враћање на тај ниво. Поредићи са оригиналним буџетом, Ребаланс доноси повећање од чак 254 млрд динара, тј. скоро 17%. Овако нагла и агресивна промена резултат је, у

основи, три чиниоца. *Први* је закаснило укључивање антикризног пакета у фискални оквир (због чега субвенције и остали текући расходи расту за преко 140 млрд динара). *Други* извор промене лежи у осетном повећању јавних инвестиција, које расту за 88 млрд динара. *Трећи* лежи у ванредним дотацијама за здравство укупног износа од око 25 млрд динара, а које су разливене на неколико расходних позиција (трансферима РФЗО, трансферима локалу, роби и услугама). Остале промене се међусобно потиру, а детаљан приказ обима, структуре и главних узрока промена на расходима приказали смо у Табели 5.

Табела 5. Промене расхода у ребалансу у односу на оригинални план

	Буџет 2021	Предлог ребаланса	Разлика	Коментар
УКУПНИ РАСХОДИ	1.514,8	1.768,4	253,7	
1. Текући расходи	1209,1	1375,8	166,7	
1.1. Расходи за запослене	334,9	338,6	3,7	Трајно увећање плата у војсци
1.2. Роба и услуге	150,6	157,4	6,8	Набавка вакцина, одржавање ковид болнице Арена, материјална подршка за правосуђе...
1.3. Камате	111,2	111,3	0	
1.4. Субвенције	120,0	212,6	92,6	
- Привреда	20,6	89,2	68,6	Исплата ½ минималца привреди
- Пољопривреда	41,9	46,7	4,8	Повећање директних плаћања и издвајања за мере руралног развоја
- Железнички саобраћај	14,2	17	2,8	
- Друмски саобраћај	20,2	30,6	10,4	Субвенције за ЈП Путеве, помоћ аутобуским превозницима
- Туризам	1,1	6,7	5,6	Секторска помоћ за туризам
- Остало	22,1	22,5	-0,4	
1.5. Дотације међ. организац.	6,4	5,9	-0,5	
1.6. Трансф. осталим нивоима	90,4	101,9	11,5	Градовима и општинама због ковида, Београду за метро, локалним здр. установама...
1.7. Дотације ООСО	239,4	240,6	1,1	
- ПИО	153,6	141,8	-11,8	Нето ефекат бољих доприноса и додатних давања за пензионере
- НСЗ	8,6	12,8	4,2	Једнократна помоћ незапосленима
- РФЗО	69,2	77,9	8,7	Борба против пандемије
- СОВО	0,4	0,4	0	
- Остали трансфери	7,6	7,6	0	
1.8. Остале дотације и трансф.	8,6	10,3	1,8	Плате у здравству и доцње
1.9. Соц. осигурање и заштита	120,1	120,9	0,8	
- Дечија заштита	63,8	64,5	0,6	
- Борачко-инвалидска	15,6	15,6	0	
- Социјална заштита	33,1	32,9	-0,2	
- Транзициони фонд	0,1	0,1	0	
- Ученички стандард	0,7	0,7	0	
- Студентски стандард	1,1	1,1	0	
- Стипендије за младе тал	0,9	0,9	0	
- Спортске стипендије	1,1	1,4	0,3	
- Избегла и расељена лица	1,5	1,5	0	
- Остала социјална заш.	2,3	2,3	0	
1.10. Остали текући	27,5	76,3	48,8	60 евра пунолетним грађанима, КиМ, СПЦ, спортским савезима...
2. Капиталне инвестиције	273,9	362,2	88,2	Путеве, железнице, безбедност
3. Активирани гаранције	11,7	11,7	0	
4. Нето буџетске позајмице	20,0	18,7	-1,3	

Извор: Министарство финансија и рачун Фискалног савета

У наставку детаљније описујемо највеће промене на појединачним расходним позицијама.

Појединачно највећи пораст, од 93 млрд динара, предвиђен је на државним издвајањима за субвенције. То је и очекивано, будући да ће највећи део антикризног пакета бити управо реализован у форми директне државне помоћи. Помоћ приватном сектору у виду тромесечне исплате минималаца доноси раст субвенција у привреди (69 млрд), туризму (скоро 6 млрд) и у друмском саобраћају (за непуне 3 млрд динара, што су субвенције за аутобуске превознике). На раст државних издвајања за субвенције утицали су и неки чиниоци који се не могу довести у директну везу са пандемијом – пре свега за путеве и железнице (у збиру 10 млрд динара). Када је реч државној помоћи за путеве, они су описани генеричким називом из кога се може утврдити једино да средства иду највећим делом за ЈП Путеве и ЈП Коридоре. Наведено је, наиме, на разделу ових субвенција да се *„распоред и коришћење ових средстава врши посебним актима Владе“* који нису јавни, док у образложењу Ребаланса стоји генеричко објашњење да се из ових средстава финансира *„одржавање државних путева“*. С тим у везу подсећамо да је током протеклих година је из ресорног министарства (МГСИ) континуирано указивано на потребно убрзање реформи у путарским предузећима – последњи пут почетком 2020. године – јер су у њиховом пословању евидентирани неефикасности (између осталог и у тендерским процедурама) које трошкове одржавања путева увећавају преко реалних потреба. Имајући у виду да се ради о новцу пореских обвезника који се путарским предузећима трансферише за обављање редовних надлежности, сматрамо да би буџетска документација морала јасније да разложи и опише. То би, у крајњој линији, појачало притисак да се реформа доврши а нерационална потрошња јавних средстава умањи.²⁵ Ребалансом се, на крају, предвиђа и повећање субвенција у области пољопривреде (за скоро 5 млрд динара) и то на директним подстицајима производње и мерама руралног развоја. Према последњим изменама Уредбе о расподели пољопривредних подстицаја сва директна давања задржала су исте номиналне износе а није било ни промене издвајања за рурални развој,²⁶ што наговештава да је ребаланс највероватније унапред уважио повећање неких права које ће се догодити.

Капитални расходи Републике снажно расту, за 88 млрд динара, што је највећим делом последица повећаних издвајања за сектор безбедности. Од укупног пораста готово 40 млрд динара (340 млн евра) отпада на већа издвајања МУП-а и Министарства одбране за војно наоружање и опрему. Укупна улагања ова два министарства у 2021. достижу 83 млрд динара (700 млн евра) и она су у предложеном ребалансу, као и у свим претходним буџетима, нетранспарентно приказана. Нису, наиме, ни оквирно наведени пројекти који ће се финансирати огромним додатним новцем који је алоциран на овај раздео – свесни чињенице да се део ових улагања класификује као војна тајна, сматрамо да је било оправдано да Влада макар начелно/угрубо опише шта планира да купи, без залажења у техничке карактеристике. Други велики део раста инвестиција остварен је у пожељним областима као што су, на првом месту, пројекти изградње железничке и путне инфраструктуре (23 млрд динара), комуналне инфраструктуре (16 млрд динара), као и

²⁵ Према неким ранијим наводима из МГСИ, унапређене тендерске процедуре у области путарства могле би да донесу уштеде реда величине 20-25% у односу на трошкове који се реализују по старом систему.

²⁶ Последње промене Уредбе догодиле су се 2. априла 2021. године али оне нису донеле никакве измене у погледу укупних пољопривредних субвенција, али јесу у структури (повећање давања на име обавеза из прошле године и смањење овогодишњих у истом износу).

здравствене инфраструктуре (6 млрд динара). Ова улагања су добар вид антикризне политике јер позитивно утичу на привредни раст у кратком и дугом року, о чему је Фискални савет континуирано писао у овом (вид. поглавље 2.3) али и великом броју претходних извештаја.

Остали текући расходи бележе раст због тога што се са ове позиције исплаћују новчана давања за пунолетне грађане Србије. Исплата пунолетним грађанима од 60 евра у динарској противвредности такође су нашле место у ребалансу, а укупан трошак ове мере износиће скоро 43 млрд динара. Буџетирани износ довољан је да се ова помоћ исплати једнаком броју људи који је током 2020. године остварио право на 100 евра. Право на ову помоћ и овога пута имаће сви грађани Републике Србије старији од осамнаест година који се за њу пријаве (телефоном или преко електронског сервиса Управе за трезор), а уплате ће се реализовати у две рате – у мају и новембру. Помоћ за грађане српске националности на Косову и Метохији такође се књижи на позицији осталих текућих расхода (1,5 млрд динара), а исплаћује је Канцеларија за КиМ. Такође, дотације за спортске савезе у склопу антикризног пакета (1,2 млрд динара) део су осталих текућих расхода, а исплаћују се са раздела Министарства омладине и спорта. Поменимо и то да је пораст забележен и услед повећаних дотација Генералног секретаријата Владе за Српску православну цркву (1,7 млрд динара), а конкретна намена ових средстава није наведена.

Трансфери осталим нивоима власти (општинама, градовима, АПВ) порасли су за преко 11 млрд у односу на ребаланс, а највећи део овог скока није објашњен. Од укупног пораста у Ребалансу је јасно назначено да ће 3,2 млрд динара бити трансферисано Граду Београду за почетак радова на изградњи метроа у том граду. Сматрамо да је овакав вид транспарентног приказивања буџетских ставки требало следити и када је реч о преосталом, далеко већем износу повећања (7,5 млрд динара). Он је такође намењен градовима и општинама (укључујући и КиМ) али њихова крајња намена није довољно разјашњена у ребалансу нити у образложењу овог акта. Додатна улагања, највећим делом, описана су као „*средства за превенцију и ублажавање последица насталих услед болести ковид-19*“, што наводи на траг да републички ниво локалу ова средства трансферише како би се надоместио губитак изворних прихода који ће уследити уколико ЈЛС почну масовније да уводе олакшице за привреду.²⁷ Могуће је, такође, да ће део ових средстава бити усмерен и на помоћ здравственим установама чији је оснивач локална самоуправа. Како би отклонила недоумице у погледу природе и намене додатних трошкова, али и указала на конкретне ЈЛС које ће бити примаоци додатних дотација с Републике, позивамо Владу да ове расходе детаљније образложи. Тим пре што повећање укупних трансфера (не рачунајући део који иде за метро) у релативном смислу уопште није занемарљиво – градови и општине ће у 2021. добити око 9% више новца него што је изворним буџетом предвиђено, а уједно и достићи рекордно висок ниво од скоро 100 млрд динара.

Издавања за запослене повећавају се за скоро 4 млрд у односу на оригинални буџет што је највећим делом последица трајног повећања плата у војсци. Ову меру државни званичници најављивали су крајем прошле године и било је готово извесно да ће републички расходи по овом основу да расту, премда ова промена није ушла у оригинални

²⁷ Неке ЈЛС су већ усвојиле одређене мере које имају за циљ да олакшају пословање приватном сектору. Тако је, на пример, у Суботици усвојена одлука да привредници који су били под ударом епидемиолошких мера од априла до јула добију умањење закупнина градског простора, као и да се током лета делимично или у целости ослободе накнада кој су на длежности локалне самоуправе. Зрењанин је, такође, одобрио одређене олакшице за купцима пословног простора у јавној својини.

буџет за 2021. годину. Фискални савет је у оцени Фискалне стратегије 2021-2023²⁸ управо то препознао као један од основних ризика због којег би лимит расхода за зараде већ у првој (пост)кризној години могао да буде пробијен. Предложени ребаланс показује да то више није ризик него реалност, будући да је Министарство одбране практично једини буџетски корисник који бележи прираст издвајања за запослене – и то за око 7%, тј. за 3,2 млрд динара. Ова промена одраз је новог трајног увећања зарада у сектору одбране, која ће овога пута, барем према најавама званичника, бити ограничено искључиво на униформисана лица као и да ће највећу повишицу добити војници, а нешто мању официри и подофицири.

Остаје неразјашњено да ли увећање зарада у сектору безбедности (и на који начин) одговара започетој реформи платних разреда. Овај процес најављује се још од 2014. године а формално је започет 2016. године усвајањем кровног Закона о систему плата у јавном сектору. У овом пропису безбедносне службе – МУП али и одбрана – препознати су као равноправни делови државног апарата, што значи да би и за њих требало да важе универзални принципи предвиђени за све друге системе (здравство, просвету, судство, администрацију). Уколико држава заиста жели да истраје на овом фундаменталном принципу којег је сама дефинисала, одлука о повећању зарада у војсци у 2021. осетно ће отежати увођење паритета који одговарају најбољој међународној пракси, будући да су припадници безбедносних служби и пре кризе, када се посматрају укупна примања (плате и додаци), били најплаћенија група запослених у државном сектору. Уколико се, с друге стране, одустаје од најављиване и више пута одлагане темељне реформе система плата у јавном сектору, то би требало јавно и признати.

Расходи за куповину робе и услуга расту, највећим делом услед повећаних набавки у области здравства. Прираст у односу на оригинални буџет износи готово 7 млрд динара, а убедљиво највећи део овог износа (преко 4 млрд динара) отпада на здравство: за набавку вакцина и одржавање привремене ковид болнице у Арени (Београд). Преостали износ (нешто мање од 3 млрд динара) отпада на: финансирање активности уређења водотокова, заштите од штетног дејства воде и заштиту здравља животиња при Министарству пољопривреде, набавки у области правосуђа и установа за извршење кривичних санкција, додатних средстава на разделу Министарства туризма за учешће Србије на међународној изложби „Експо 2020 – Дубаи“ и др. Треба поменути да је на овој расходној позицији истовремено дошло до прегруписавања потрошње између буџетских корисника, па су набавке појединих корисника умањене, док су у истом износу повећане код других.

Трансфери ООСО се у укупном износу тек незнатно повећавају у односу на оригинални буџет, али су се догодиле крупне промене у структури ових расхода. Ова буџетска позиција синтетизује трансферна средства која Република пребацује фондовима обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО). У маси, промена коју Ребаланс доноси у односу на буџет је мала – пораст од свега 1 млрд динара (са 239,4 млрд на 240,6 млрд). Међутим, не треба изгубити из вида да су у оквиру овог раздела настале релативно крупне промене у структури – боља него очекивана наплата доприноса, изворних прихода фондова ООСО, отворила је простор да буџетске дотације за раније планиране програме буду мање, али се то није директно пресликало на уштеде јер су уведени нови програми који су „појели“ највећи део уштеда. Због тога, с једне стране, трансфери ПИО

²⁸ Видети извештај „Мишљење на Фискалну стратегију за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину“ објављен 28. децембра 2020. године, стр. 17.

фонду падају за готово 12 млрд динара, док с друге, расту за РФЗО и НСЗ (у збиру за 13 млрд динара).

- *Трансфери фонду ПИО* смањују се за скоро 12 млрд динара у односу на оригинални буџет. Ова промена је нето ефекат две супротне тенденције. С једне стране, боља наплата доприноса резултирала је потребом за мањим дотацијама из републичког буџета, што је према нашим проценама донело уштеде од 20-25 млрд динара. С друге стране, Влада је донела одлуку да пензионерима исплати једнократну помоћ која ће резултирати непланираним повећањем трошкова за око 10 млрд динара, што ће бити финансирано републичким трансферима (а не изворним приходима ПИО фонда).
- *Трансфери РФЗО-у* се, за разлику од трансфера ПИО фонду, повећавају и то за скоро 9 млрд динара. РФЗО је у ребалансу свог финансијског плана исказао да је боља наплата доприноса донела уштеде од око 12 млрд динара, што ће бити усмерено на набавку медицинског материјала и опреме. Уз то, током 2021. ће доћи до новог увећања плата медицинском особљу (трошак од 8 млрд динара) што испрва није било планирано, а испоставило се да ће бити потребно да се измири део старих обавеза здравствених установа према добављачима (1 млрд). Последње две нове мере доносе трошкове од готово 9 млрд динара и биће у потпуности финансиране буџетским расходима – отуда у истом износу расту републички трансфери овом фонду. Када је реч о повећању плата које је убедљиво највећи извор скока на трансферима РФЗО, оно је предвиђено за читав сектор јавног здравства (примарну, секундарну и терцијарну заштиту), али је остало неразјашњено да ли се ради о бонусима или трајном увећању плата. Поред тога, одређено повећање плата биће усмерено и на запослене који директно раде на борби против пандемије, у складу с посебним закључком Владе²⁹.
- *Трансфери НСЗ* расту за 4,3 млрд динара. Иза ове промене, с једне стране, стоји одлука Владе о исплати једнократне помоћи свим незапосленим људима на евиденцији Националне службе за запошљавање, што је непланирани трошак реда величине 4,8 млрд динара. С друге стране, и код овог фонда боља наплата доприноса створила одређене буџетске уштеде, од око 600 млн динара.

Неки расходи остају исти као у оригиналном буџету а задржана је и подједнако ниска информативност у њиховом приказивању. Реч је, на првом месту, о раздели Канцеларије за управљање јавним улагањима, где се и у 2021. години налазе трошкови од преко 21 млрд динара, који махом отпадају на инвестиције. Средства се приказују у оквиру два програма генеричких назива: „Координација послова обнове и изградње објеката јавне намене“ и „Реализација и управљање пројектима ревитализације истраживања и развоја у јавном сектору“ – поново без икаквих додатних разјашњења о конкретној намени средстава. Према нашим сазнањима, ради се о у највећој мери оправданим улагањима попут реконструкције школа, болница и установа социјалне заштите, али то не мења чињеницу да је потребно приказати комплетну листу свих пројеката, као и критеријуме на основу којих су баш они изабрани. Будући да ово тело годинама апсорбује све више буџетских средстава, Фискални савет предлаже да се његова организациона форма унапреди у неку која је

²⁹ Разлика између ефективно остварених сати прековременог рада и исплаћених у периоду од марта 2020. до краја фебруара 2021. године, као и разлике између ефективно оствареног прековременог и максимално могућег фонда сати почев од плате за март 2021. док траје пандемија

еквивалент министарству (уместо помоћног тела Владе Србије) – што би са собом повукло потребу за већом одговорношћу у погледу планирања и извештавања о пројектима које реализује.³⁰ Уз Канцеларију, поново су потпуно нетранспарентно су приказани и расходи за оснивачки улог Србије у привредним друштвима – око 13 млрд динара – на разделу Министарства привреде, о којима се и даље само начелно зна да су намењени за ново упумпавање ликвидности у ЕР Србију. На крају, треба поменути да ни субвенције за авио саобраћај (5 млрд динара) нису ни овога пута разјашњене, иако је Фискални савет на потребу за тим указао још при оцени овогодишњег буџета. Још један разлог због ког је ове трошкове требало детаљније образложити у ребалансу видимо у томе што се последњих месеци чуло не само да ће се градити аеродром у Требињу, већ и неколико других аеродрома у Србији.

3.3.Анализа предложеног ребаланса буџета Републике за 2021. годину по буџетским корисницима

Промене на разделима буџетских корисника углавном одражавају ефекте мера за ублажавање последица продужене пандемије и раста капиталних издатака. Након детаљне анализе измењеног фискалног оквира у предложеном Ребалансу, у овом поглављу објашњавамо све значајне промене које је овај акт донео појединачним буџетским корисницима у односу на првобитни план. Пандемија се наставила и у 2021. години услед чега се Влада одлучила за доношење новог сета антикризних мера. Њихов циљ је преваходно усмерен на одржавање привредне активности, па су највеће промене забележене код корисника који исплаћују помоћ приватном сектору и грађанима (Министарство привреде и Министарство финансија). Поред тога, ребалансом буџета за 2021. годину планиран је и осетан раст капиталних расхода, који истовремено обухвата и непродуктивне инвестиције у оквиру Министарства одбране и потребна улагања у саобраћајну и комуналну инфраструктуру на разделима Министарства грађевинарства и Министарства за заштиту животне средине.

Највећи раст бележи буџет Министарства привреде услед мера за сузбијање негативног економског утицаја пандемије. Ребалансом је предвиђено да буџет овог министарства износи око 110 млрд динара, што представља раст од преко 68 млрд динара у односу на лимит из првобитног Закона о буџету. Целокупно повећање односи се на мере подршке приватном сектору у оквиру којих ће предузетницима, микро, малим, средњим и великим предузећима бити исплаћено 50% минималне наднице за сваког запосленог у периоду април - јуни.

Буџет Министарства финансија порастао је за око 50 млрд динара - највећим делом услед две исплате од по 30 евра свим пунолетним грађанима. Средства опредељена овом министарству су порасла на 970 млрд, са првобитно намењених 920 млрд динара. Највећи део раста је последица исплате два пута по 30 евра свим пунолетним грађанима, за коју је ребалансом опредељена апропријација од преко 43 млрд динара. Поред тога, у оквиру антикризних мера издвојено је још додатних 5 млрд динара у виду трансфера осталим нивоима власти, с тим да јасна шема како ће се овај новац исплаћивати и којим локалним заједницама није транспарентно истакнута у ребалансу, већ ће, како је наведено,

³⁰ За више детаља видети оквир *Буџет канцеларије за управљање јавним улагањима* у извештају Фискалног савета под називом „Оцена предлога Закона о буџету за 2021. годину“, објављеног 30. новембра 2020. године, стр. 37-38.

накнадно бити утврђена уредбом Владе. Укупан износ промене републичких трансфера фондовима ООСО који се исплаћују са раздела Министарства финансија није битно промењен, у оквиру ове масе средстава дошло је до прерасподеле између три фонда (ПАО, РФЗО, НСЗ). *Прво*, трансфери намењени ПАО фонду су смањени за 12 млрд динара, што представља нето ефекат, с једне стране боље наплате доприноса од очекиваног (уштеда између 20-25 млрд динара), а с друге стране исплате једнократне помоћи пензионерима у износу од 50 евра (трошак око 10 млрд динара). *Друго*, иако је наплата доприноса већа од иницијално планиране, дотације РФЗО увећане су за скоро 8 млрд динара, због повећања плата здравственим радницима и измиривања обавеза према добављачима од раније. *Треће*, Националној служби за запошљавање повећана је апропријација за 4 млрд динара за исплату додатних 60 евра помоћи незапосленим лицима. На крају, порасла су издвајања за експропријацију земљишта за будућу изградњу инфраструктуре у износу од око 1 млрд динара, али и неки други трошкови који су разливени на више расходних категорија.

Промена у износу средстава одобрених МГСИ је резултат повећаних инвестиција у саобраћајну и комуналну инфраструктуру, али и раста субвенција. Буџетска апропријација овог министарства је увећана за 47 млрд динара, са око 171 млрд из Закона о буџету на 218 млрд динара. Средства опредељена за капиталне издатке у сектору саобраћајне инфраструктуре порасла су за 23 млрд динара, од чега је скоро половина раста намењена за изградњу пруге Београд-Будимпешта. Поред тога, нове инвестиције у комуналну инфраструктуру, тачније изградња канализација и депонија за одлагање чврстог отпада, износе преко 12 млрд динара и нису биле предвиђене првобитним буџетом.³¹ На крају, субвенције су порасле за око 13 млрд динара, од чега је 10 млрд динара раста средстава намењено је јавним предузећима ЈП Путеви Србије, ЈП Коридори Србије и железничким предузећима, а преостали износ (скоро 3 млрд динара) је издвојен за исплату 600 евра по аутобусу приватним саобраћајним превозницима.

Драстичан пораст буџета бележи Министарство одбране услед знатно већих капиталних издвајања. Буџет Министарства одбране је Ребалансом планиран на нивоу од око 148 млрд динара, што је за 46 млрд динара више од износа предвиђеног буџетом за 2021. годину. Главни разлог оволико великог раста су осетно повећана издвајања за капиталне расходе и то посебно за куповину опреме и наоружања (укупан раст за око 38 млрд динара, са 22 на 60 млрд динара). Ови расходи у Ребалансу за 2021. годину, као и у буџету, нису детаљније приказани (више о томе у делу које се детаљно бави анализом инвестиција безбедносног сектора Србије). Преостали износ повећања проистиче из раста зарада у овом министарству, која се, према најавама званичника, односи само на униформисана лица (преко 3 млрд динара) и финансирања изградње Ковид болнице у Новом Саду (око 2,5 млрд динара).

На разделу Министарства здравља долази до скока који је највећим делом последица увећаних средстава за ојачавање капацитета здравственог система. Ребалансом је буџет овог министарства је повећан са 32 млрд на 41 млрд динара. Од 9 млрд динара колико износи укупно повећање средстава Министарства здравља, највећи део (6,5 млрд динара) је планиран за набавку вакцина, лекова и опреме потребне здравственом систему у борби против епидемије Ковида-19. Поред тога, у ребалансу се појављују два нова издатка на разделу Министарства здравља који се односе на опремање Ковид болнице

³¹ Детаљнија анализа јавних инвестиција налази се у одељку 2.3 овог извештаја.

у Новом Саду (1 млрд динара) као и набавку опреме за радиотерапију коришћене у лечењу тумора (око 1 млрд динара).

Буџет Владе Србије се увећава за готово 7 млрд динара услед већих апропријација намењених Канцеларији за КиМ и Генералном секретаријату. Средства намењена функционисању Владе и њеним канцеларијама повећана су са првобитно планираних 42 млрд на 49 млрд динара. Највећи део раста долази због повећања апропријација на рачунима Канцеларије за КиМ (око 4 млрд динара), а у мањој мери Генералног секретаријата (око 3 млрд). Раст средстава намењених за Канцеларију за КиМ је превасходно последица антикризних мера. Наиме скоро 1,6 млрд динара је намењено за исплату помоћи незапосленима лицима у износу од 200 евра и по 100 евра осталим лицима на КиМ. Такође, додатна средства (преко 1 млрд динара) намењена су здравственом систему на простору КиМ. Остатак је последица инкременталног раста расхода већег броја већ постојећих програма попут изградње и реконструкције постојећих објеката или подршке СПЦ-у. Што се тиче раста апропријације Генералног секретаријата Владе (са 3,3 млрд на 6 млрд динара), у самом Ребалансу није довољно транспарентно наведен његов разлог. Анализом решења објављених у Службеном Гласнику закључили смо да се ради о веома хетерогеној групи пројеката, међу којима је највише средстава намењено дотацији Српској православној цркви за завршетак радова на Храму Светог Саве у износу од 1,7 млрд динара. Од других пројеката издвајамо антикризне мере попут опремања и одржавања привремене Ковид болнице у Штарк арени (0,4 млрд динара) и донације Тениском савезу Србије (0,25 млрд динара).

Буџет Министарства трговине, туризма и телекомуникација је готово удвостручен због издвајања за помоћ туристичком сектору и угоститељима. Ребалансом су за ово министарство предвиђена средства у укупном износу од скоро 13 млрд динара, што представља раст од око 6 млрд динара. Повећање апропријације је највећим делом резултат помоћи за секторе туризма и угоститељства за које је Влада определила средства у висини од 5,5 млрд динара у оквиру најновијих антикризних мера. Наведене мере обухватају помоћ у износу од два минималца запосленима у овим секторима у јулу и августу и исплату градским хотелима од 350 евра по лежају и 150 евра по соби. На размену Министарства трговине се такође бележи раст средстава намењених за учешће Републике Србије на светској изложби „ЕХРО 2020 – Дубаи“ (200 млн динара) и за програм ваучера за одмор у Србији (100 млн).

Буџет Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде увећан је за преко 5 млрд динара. Средства намењена овом министарству су повећана са око 53 на 58 млрд динара. Практично целокупан раст буџета Министарства пољопривреде последица је већих издвајања за директне дотације пољопривредницима у износу нешто мањем од 5 млрд динара. Изменама Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у 2021. у фебруару и априлу ове године није био предвиђен пораст ових дотација у маси (само промена у структури), што значи да је њихово повећање тек најављено актуелним ребалансом. У самом Ребалансу није прецизирано о којим програмима се ради, а информације о директним плаћањима пољопривреди нисмо пронашли ни у другим изворима, па се за сада не може прецизније установити о којим конкретним врстама подстицаја је реч.

Министарство заштите животне средине такође бележи раст буџетских средстава, првенствено због нових инвестиција у екологију. Укупна апропријација намењена овом министарству је порасла за око 4 млрд динара, са првобитно намењених 8,3

млрд на 12,3 млрд динара. Скоро целокупан раст је последица већих инвестиција у заштиту животне средине. Детаљнија анализа ових расхода се налази у одељку о капиталним издацима.

Буџет Републичке дирекције за имовину је више него утрошчен услед повећања капиталних расхода. Средства овог корисника увећана су за нешто више од 2,5 млрд динара и износе око 3,5 млрд динара. Овај пораст је у потпуности последица већих капиталних расхода, међу којима најпре издвајамо издатке за изградњу фабрике вацкина (1,5 млрд динара) и за адаптацију Центра за секвенцирање генома (300 млн динара), који нису били предвиђени Законом о буџету за 2021. годину.

Буџетска апропријација Безбедносно-информативне агенције увећана је за више од једне трећине али је структура потрошње овог тела и даље потпуна непознаница. Ребалансом су овом кориснику опредељена укупна средства у износу од 8,9 млрд, што представља повећање од готово 2,5 млрд динара у односу на изворни буџет (скок од скоро 40%). За разлику од осталих буџетских корисника, на разделу Безбедносно-информативне агенције не само што нису наведени пројекти и програми ка којима су средства усмерена, него се структура расхода не приказују чак ни на агрегатном, најопштијем нивоу. Разумљиво је да ово тело због природе активности које спроводи не саопштава јавности до детаља који се захтевају од осталих буџетских корисника. Међутим, сматрамо да се тешко може оправдати да се чак и базична структура потрошње БИА скрива (не види се ни најосновнија подела по функционалној класификацији расхода), тим пре што средства за функционисање овог органа потичу од новца пореских обвезника.

Већи буџет Министарства омладине и спорта последица је већих дотација за спортске савезе. Предложена апропријација овог министарства, износи око 9 млрд динара и она је за око 2 млрд динара већа у односу на средства опредељена првобитним буџетом за 2021. годину. До пораста долази највећим делом услед дотација спортским савезима у склопу антикризних мера (1,2 млрд динара).