



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2021. ГОДИНУ

30. новембар 2020. године

САДРЖАЈ:

| | |
|--|-----------|
| 1. РЕЗИМЕ..... | 3 |
| 2. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ФИСКАЛНИХ ПЛАНОВА ЗА 2021. ГОДИНУ | 8 |
| 3. ОЦЕНА ПОРЕСКИХ ЗАКОНА И ПРИХОДА У БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ | 15 |
| 3.1. ОЦЕНА ИЗМЕНА ПОРЕСКИХ ЗАКОНА..... | 15 |
| 3.2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ЗАКОНУ О БУЏЕТУ ЗА 2021. ГОДИНУ..... | 18 |
| 4. ОЦЕНА РАСХОДА У БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ | 23 |
| 4.1. ОПШТА ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ РАСХОДА РЕПУБЛИКЕ У 2021. ГОДИНИ | 23 |
| 4.2. ОЦЕНА РАСХОДА У ЗАКОНУ О БУЏЕТУ ЗА 2021. ГОДИНУ..... | 27 |
| 5. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2021. ГОДИНУ ПО БУЏЕТСКИМ КОРИСНИЦИМА..... | 45 |
| 6. ДА ЛИ ЈЕ ПАНДЕМИЈА УЗРОК СВИХ ПРОБЛЕМА У ПОСЛОВАЊУ ЕР СРБИЈЕ? | 50 |
| 6.1. ПОСЛОВАЊЕ ЕР СРБИЈЕ ПРЕ ПАНДЕМИЈЕ | 51 |
| 6.2. УТИЦАЈ ПАНДЕМИЈЕ НА ПОСЛОВАЊЕ ЕР СРБИЈЕ И ПРОЦЕНА НЕДОСТАЈУЋИХ СРЕДСТАВА | 55 |
| 6.3. СУБВЕНЦИОНИСАЊЕ АВИО КОМПАНИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ПОУКЕ ЗА СРБИЈУ..... | 56 |

1. РЕЗИМЕ

Буџет за 2021. је због великих неизвесности које доноси наредна година требало планирати рестриктивније. Предлогом буџета за 2021. предвиђен је дефицит Републике од 178,5 млрд динара (3% БДП-а) и незнатно већи дефицит на нивоу опште државе од око 180,3 млрд динара. Овај план, међутим, почива на оптимистичној претпоставци да ће раст БДП-а у 2021. бити високих 6% која лако може да се не оствари. У случају нижег привредног раста јавни приходи се не би реализовали по плану, па би дефицит могао бити осетно већи од 3% БДП-а (близак 4% БДП-а) а учешће јавног дуга у БДП-у уместо да се заочи наставило би да расте (преко 60% БДП-а). Уколико се у 2021. наставе и неповољне епидемиолошке околности, можда ће бити неопходан и нови (свакако мањи) пакет помоћи привреди који би додатно оптеретио јавне финансије. Због толико много неизвесности оцењујемо да је буџет за 2021. требало опрезније да се планира, с дефицитом до 2% БДП-а како је Фискални савет и препоручивао Влади у новембру 2020. године. То се могло постићи пре свега замрзавањем зарада у јавном сектору (или њиховом минималном индексацијом), као и одлагањем или одустајањем од пројеката који у 2021. нису хитни (веома велики трошкови опремања безбедносног сектора, изградња аеродрома у Требињу, субвенције за електронске фискалне касе, субвенције такси превозницима, повећана издвајања за привлачење инвеститора и друго).

Препоручујемо зато Влади да пројекте из 2021. који нису приоритетни почне да реализује тек када/ако се увери у снажан привредни опоравак. Убедљиво највећи део расхода државе законски је дефинисан и на динамику њихове исплате током године не може се утицати (пензије, плате запослених у општој држави, социјална помоћ и друго). Такође, постоје и расходи који су важни за здравље и квалитет живота становника, као и за привредни опоравак (опремање здравственог система, инвестиције у основну инфраструктуру и друго). Такве пројекте потребно је реализовати што ефикасније. Преостали део планираних расхода којим Влада дискреционо управља требало би да се веома чврсто контролише док год траје неизвесност. Већ на пролеће 2021. много више ће се знати о епидемиолошкој ситуацији, темпу привредног опоравка и приливу пореских прихода у буџет – и предлажемо Влади да сачека неколико месеци пре него што почне да троши буџетирана средства за пројекте који утичу на повећање дефицита, нису значајни за привредни раст и здравље становника и могу се лако одложити. Уколико се након неколико месеци покаже да је здравствена криза дуготрајнија него што је то било очекивано оправдано је одлагање неких од ових пројеката за (боље) наредне године како би се спречило превелико повећање дефицита и јавног дуга у 2021. години.

Највећи структурни (трајни) проблем унутар буџета за 2021. који ће се тешко отклонити су превелика издвајања за субвенције и плате у јавном сектору. Поред поменутих пројеката, основу релативно високог дефицита у 2021. чине четири велике расходне компоненте буџета које се не могу одлагати, а које су током здравствене кризе повећане знатно изнад свог равнотежног нивоа. То су: 1) издаци за здравствену заштиту; 2) пензије; 3) зараде у јавном сектору и 4) субвенције и нето буџетске позајмице (у даљем тексту субвенције). Прва два чиниоца дефицита (повећани издаци за здравство и пензије) иако су знатно изнад одрживог нивоа начелно су у реду и не би требало да представљају трајан извор нестабилности јавних финансија. Међутим, преостала два главна чиниоца дефицита из 2021. године (високе субвенције и плате у јавном сектору) много су опасније и представљају озбиљан структурни проблем јавних финансија. Да би се он отклонио

потребно је да плате у јавном сектору дужи низ година расту спорије од привредног раста (и од плата у приватном сектору), а да се најважнија јавна и државна предузећа напоскон темељно реструктурирају. Искуство из претходних година показује да ће то бити велики изазов. У наставку је дат детаљнији преглед поменутих компоненти дефицита у 2021. години.

1. *Повећана издвајања за здравство:* држава и у 2021. намерава да настави с изузетно великим издацима за подршку здравству (опремање и изградња здравствених установа, набавка лекова, материјала и друго). То се у буџету Републике види на трансферима за РФЗО који су у 2021. ванредно увећани за преко 0,8% БДП-а у односу на њихов уобичајен преткризни ниво. Фискални савет оцењује да су повећана издвајања за здравство оправдана. Оно што смо, међутим, приметили још током 2020. јесте то да су ванредни издаци за здравство у Србији чак два пута већи него у упоредивим земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Највероватнији разлог због ког Србија током кризе мора да издваја више средстава лежи у томе што је земља здравственоу кризу дочекала са много лошијом опремљеношћу здравственог система у односу на друге земље ЦИЕ. Подаци Еуростата показују да је Србија пре кризе знатно заостајала за ЦИЕ и по броју основних медицинских апарата и броју постеља за стационарно лечење посебних болести на 100.000 становника. Влада, дакле, јесте у отежаним условима кризе успела да набави изузетно велике количине потребне здравствене опреме, уложи у постојеће објекте и изградњу нових, а планира да настави са тим и у 2021, што је одлично. Међутим, с друге стране поставља се питање зашто се чекала криза да би се појачала ова улагања – тим пре што Фискални савет годинама упозорава управо на овај проблем. Ванредно велико инвестирање у здравство такође не може да представља дугорочан извор фискалних неравнотежа (дефицита). Наиме, кад се заврши изградња сва четири планирана клиничка центра (средства обезбеђена још 2008. године) и заврше друге започете велике инвестиције у опрему и инфраструктуру – улагања у здравство ће се аутоматски умањити.

2. *Пензије:* други важан извор дефицита у 2021. су повећана издвајања за пензије која ће бити око 0,4% БДП-а изнад свог равнотежног нивоа. Ова неравнотежа отворила се бржим растом пензија од привредног раста у 2020. и 2021. години. У 2020. номинално повећање пензија било је 5,4% а у 2021. предвиђено је њихово ново повећање од 5,9% – па ће се пензије у ове две године реално повећати за око 8%. У истом периоду кумулативни раст БДП-а ће по оптимистичним прогнозама Владе износити око 5% (пад од 1% у 2020. и раст од 6% у 2021. години), а врло је вероватно да ће због здравствене кризе која још траје раст БДП-а бити приметно нижи од тога. Фискални савет, међутим, условно подржава планирани раст пензија у 2021. иако он није оправдан тренутним економским кретањима. Раст пензија у 2020. и 2021. резултат је примене објективног правила (швајцарске“ формуле). Ова формула у кризним временима даје већи раст пензија од раста БДП-а (што је сад случај), али у добрим временима резултира нешто споријим повећањем пензија – и тада би пензије требало аутоматски да се врате на свој одрживи ниво од око 10% БДП-а. Због тога Фискални савет подржава планирано повећање пензија у 2021, али само под условом да Влада настави доследно да се придржава „швајцарске“ формуле и након завршетка кризе. Важна тековина пензијског система која је у 2008. била напуштена, а онда с великом муком поново успостављена тек средином 2019. јесте да се пензије у Србији (као и у свим фискално уређеним земљама) повећавају искључиво у складу са објективним параметрима. Другачија

пракса, да се пензије уместо тога повећавају по основу дискреционих одлука Владе лоша је чак и када се на први поглед чини да иде у прилог пензионерима. Последице вођења таквих политика пензионери су најбоље могли да осете током фискалне консолидације у 2015. и такве грешке не би требало понављати.

3. *Плате у општој држави:* слично као у случају пензија и раст плата у јавном сектору у 2020. и 2021. знатно је већи од привредног раста због чега ће државна издвајања за плате у 2021. бити неодрживо висока, процењујемо за око 0,6% БДП-а изнад њиховог равнотежног нивоа. Постоје међутим две кључне разлике због којих је проблем превеликих издвајања за плате у јавном сектору далеко опаснији од издвајања за пензије. *Прво*, раст плата знатно више је одступио од привредног раста него раст пензија. Кумулативно повећање плата у општој држави у 2020. и 2021. износи преко 11% реално (номинални раст од 10% у 2020. и од 4,6% у 2021. години). То значи да је раст плата буџетских корисника у ове две године преко два пута бржи од раста привредне активности (одакле се тај раст финансира). Највећи проблем настао је услед превеликог повећања плата у 2020. од 10%. Као добру илустрацију тога може послужити податак да би плате у јавном сектору у 2020. и 2021. кумулативно порасле брже од привредног раста чак и да је Влада послушала препоруку Фискалног савета из новембра 2020. да оне буду у 2021. замрзнуте. *Други* велики проблем с платама у јавном сектору је то што оне (за разлику од пензија) нису системски уређене и њихов раст није повезан са објективним економским параметрима (увођење свеобухватног система платних разреда поново је одложено за 2022. иако је првобитно било најављено још за 2015. годину). То значи да, за разлику од пензија, не постоји правило које ће плате у јавном сектору аутоматски враћати на одржив ниво кроз неколико година. А ако плате у јавном сектору релативно снажно расту чак и у времену кризе тешко је очекивати да ће се таква пракса лако напустити током привредног опоравка. Економска потреба да се успори раст плата у јавном сектору постоји не само због фискалне стабилности већ и зато што су плате у општој држави сад већ око 20% веће него у приватном сектору, а радна места су сигурнија. Тако велика привилегованост јавног у односу на приватни сектор дугорочно је економски штетна.

4. *Субвенције:* укупни расходи за субвенције (укључујући и нето буџетске позајмице) који се планирају у 2021. такође су неуобичајено велики – око 0,8% БДП-а изнад њиховог дугорочно одрживог нивоа. Додатни проблем са субвенцијама је то што у предложеном буџету није објашњена конкретна намена великог дела тих средстава. По свему судећи државна помоћ ЕР Србији један је од важних разлога за ванредно повећање субвенција у 2021. години. Детаљнија анализа показује да је здравствена криза била само окидач за исплату те помоћи, а да је главни део онога што се сада покрива из буџета заправо настао услед вишегодишњег неуспешног пословања овог предузећа (в. поглавље 6). И кад се заврши исплата планиране помоћи за ЕР Србију тешко је очекивати да ће се трајно смањити укупни државни издаци за субвенције. Наиме скоро сваке године појављују се нека јавна и државна предузећа којима је потребна помоћ из буџета због нагомиланих дугова и обавеза услед неуспешног пословања. Тај трошак у времену кризе обично буде нешто израженији, али се појављује и у добрим временима. Тако је у 2021. је трошак направило предузеће ЕР Србија, у 2020. то су били ЕР Србија и ЕПС, пре тога Србијагас, Петрохемија и др, а субвенције за консолидацију пословања ПЕУ Ресавице већ су постале традиционална ставка буџета која се понавља сваке године, а проблем се не решава. Лоше пословање јавних и државних предузећа један је

од највећих структурних проблема јавних финансија Србије о ком Фискални савет годинама уназад пише и даје конкретне препоруке Влади – али нема кредибилних наговештаја да ће се напokon кренути у његово решавање (Фискални савет је прву детаљну и свеобухватну студију о предузећима у државном власништву израдио још у 2014, а затим смо наставили да припремамо додатне анализе овог великог проблема. Последња је објављена детаљна студија о ЕПС-у у 2019. године).

Предложени буџет има и добре елементе, а најбољи од њих је даље повећање издвајање за јавне инвестиције које су у 2021. планиране на веома високом нивоу. Буџетом за 2021. предвиђени су рекордни капитални расходи Републике од 274 млрд динара, а на нивоу консолидоване државе (укључујући и локалне самоуправе, ЈП Путеви Србије, фондове обавезног социјалног осигурања), планирају се укупне инвестиције од око 330 млрд динара (око 5,5% БДП-а). Према један део ових инвестиција јесте последица већ поменутог веома снажног али у основи привременог повећања улагања у здравство – важно је истаћи и то да улагања државе у путну и железничку инфраструктуру нису била умањена ни током кризне 2020, а остаће веома висока и у 2021. години. То значи да је у овој кризи избегнута једна од већих грешака економске политике Србије након завршетка светске економске кризе из 2008, кад су јавне инвестиције смањене, уместо да се повећају. 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 буџетом наставља се изражена нетранспарентност приказивања јавних расхода која је започета у 2020. години. Лоша пракса недовољно транспарентног приказивања јавних расхода која је била веома изражена у два ребаланса буџета из 2020. наставља се и с Предлогом закона о буџету за 2021. годину. У предложеном буџету идентификовали смо око 800 млн евра трошкова за које не постоји ниједан конкретан акт на основу ког би могло макар посредно да се процени шта конкретно стоји иза њих. По нетранспарентности нарочито се истиче Канцеларија за управљање јавним улагањима која у 2021. располаже буџетом од чак 21,2 млрд динара. Та средства приказана су 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 у Републици Србији“ - без било каквих додатних објашњења. Иако би требало да је реч о начелно оправданим улагањима (реконструкције основних и средњих школа, домовна здравља и поједених болница, домовна за старе, установе социјалне заштите и друго), неопходно је да се прикаже комплетна листа пројеката чије се спровођење планира током године, а затим и јасни критеријуми по којим су изабрани управо ти приоритети. На тај начин могло би да се види да ли се буџетска средства улажу тамо где су објективно најпотребнија или се усмеравају на основу дискреционих и ад-хок одлука. Такође, уколико би се у буџету видео детаљан план инвестиција које се реализују преко Канцеларије, на крају године би се могло проверити у којој мери је тај план остварен, тј. да ли је изграђено све што је било планирано. Уз Канцеларију за управљање јавним улагањима потпуно нетранспарентни су и расходи за оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима, субвенције за авио саобраћај, дотације за јавна путарска предузећа и улагања Министарства одбране.

Поново су запостављена улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. Буџетом за 2021. не планира се значајно повећање капиталних расхода

за ове намене – иако је то вероватно и највише запостављен сегмент јавне инфраструктуре који озбиљно угрожава здравље становника. Надлежна министарства (Министарство за заштиту животне средине и Министарство грађевинарства) укупно планирају свега око 25 милиона евра инвестиција које се односе на унапређење комуналне инфраструктуре и заштиту животне средине. Анализе Фискалног савета, међутим, показују да би Србија требало за ове намене да уложи бар четири пута више средстава од тога. Није искључено да ће Канцеларија за управљање јавним улагањима током 2021. у оквиру својих (недефинисаних) расхода почети да спроводи и инвестиције у заштиту животне средине. За то постоји обезбеђено финансирање, тј. одобрени кредит Банке за развој Савета Европе од 500 млн евра за Пројекат унапређења инфраструктуре за заштиту животне средине – који се поново појавио у Члану 3 предложеног Закона о буџету за 2021. годину. Међутим, тај одобрени кредит појављивао се и у буџетима за претходне године, па ниједан евро одобреног кредита није до сада повучен нити је неки пројекат по овом основу почео да се реализује. Због тога је мало вероватно да ће у 2021. доћи до потребног снажног помака у односу Владе према заштити од еколошког загађења. Оваква ситуација са дугогодишњим недовољним улагањима у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру донекле подсећа на дугогодишња недовољна улагања у здравство која су снажно повећана тек са избијањем здравствене кризе у 2020. години. Имајући то искуство у виду, не би било добро понављати исту грешку и чекати неку еколошку кризу да би буџетска средства напокон почела да се улажу и у смањење еколошког загађења земље.

Јавне финансије Србије тренутно су далеко од кризе што ипак не значи да се њима може управљати мање одговорно. У кризним временима попут овог у јавности се понекад могу чути претерано забрињавајуће оцене стања у буџету државе (а такође се могу чути и оцене државних званичника да је буџет беспрекоран што такође није тачно). Зато је важна улога Фискалног савета да независно потврди да јавне финансије у 2021. неће бити фундаментално угрожене. Србија и поред светске здравствене кризе тренутно није близу опасности избијања фискалне кризе и држава ће сигурно моћи и у наредном периоду уредно да извршава све своје финансијске обавезе. Ово је непосредан резултат успешно спроведене фискалне консолидација из 2015-2017. и болних мера које су тада оправдано спроведене. Све то, међутим, никако не значи да је сада оправдано да се држава (тј. сви становници Србије) задужи за 600 милиона евра (с каматом) да би се у сред кризе поделило по 100 евра свим пунолетним грађанима. Није оправдано ни то да се у сред кризе земља задужује за додатних 150 млн евра да би се у 2021. омогућило повећање плата запосленима у јавном сектору које нема покриће у економским кретањима. Неоправдано је и да порески обвезници из године у годину финансирају неуспешно пословање неког од предузећа у државном власништву у ком запослени по правилу имају далеко веће плате него у приватном сектору. Једнако важна питања за дискусију су и колико је оправдано да Србија годинама улаже три пута више од упоредивих земаља у опремање војске и полиције, даје велика буџетска средства у изградњу аеродрома у Требињу, а да је у исто време једна од еколошки најзагађенијих европских земаља. Важно је приметити и то да је предложени буџет већ трећи фискални документ заредом (након два ребаланса из 2020. године) са израженом нетранспарентношћу. Управо ови примери су илустрација тренутног опсега проблема с којим се суочавају јавне финансије Србије – а Фискални савет ће на време упозорити јавност уколико финансије земље буду заиста елементарно угрожене, што сада још увек није случај.

2. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ФИСКАЛНИХ ПЛАНОВА ЗА 2021. ГОДИНУ

Закон о буџету за 2021. предвиђа дефицит Републике од 178,5 млрд динара (3% БДП-а), који не гарантује заокрет растуће путање јавног дуга у следећој години. Криза услед пандемије болести Ковид-19 снажно је погодила домаће јавне финансије и Србија ће текућу годину завршити с рекордно великим фискалним дефицитом од близу 8,9% БДП-а и оштрим повећањем јавног дуга на око 60% БДП-а. Имајући у виду то да се здравствена криза не завршава са овом годином, припрема буџета за 2021. представља нарочито комплексан задатак јер је неопходно истовремено одговорити на неколико важних изазова. *Прво*, након одлучног одговора фискалне политике у циљу ублажавања последица кризе у 2020. години, основни задатак буџета за 2021. морао би да буде нагло обарање дефицита и враћање јавног дуга на силазну путању. *Друго*, поновно разбуктавање епидемије указује на то да и у следећој години треба планирати додатна издвајања за здравствену заштиту становништва. *Треће*, фискална политика би требало да пружи и подстицај привредном расту, а најбољи начин за то јесте да се јавне инвестиције барем одрже на овогодишњем нивоу. На крају, не сме се изгубити из вида то да се оштро смањење дефицита мора постићи уз неке унапред задате параметре буџета за 2021. годину, попут повећања пензија у складу са „швајцарском“ формулом. Предложени буџет начелно добро одговара на неке од ових специфичних изазова – остављен је простор за додатна улагања у здравствени систем, пензије ће се повећати у складу са законом, а планирано је и благо повећање капиталних улагања. Међутим, оцењујемо да кровни циљ фискалне политике за 2021. није добро и довољно опрезно одмерен, тј. мањак у републичкој каси је требало рестриктивније планирати од предвиђених 178,5 млрд динара (на нивоу опште државе 180,3 млрд динара, в. Табела 1). Оволики дефицит омогућио би незнатно смањење јавног дуга само ако би се оствариле прилично оптимистичне процене Владе у погледу привредног опоравка у следећој години, што доводи у питање кредибилитет плана за стабилизацију јавних финансија у 2021.

Табела 1: Планирани фискални резултат у 2021. години по нивоима власти

| | у млрд динара | у % БДП-а |
|---------------------------------|---------------|-----------|
| Република | -178,5 | -3,0 |
| Јединице локалне самоуправе | 1,7 | 0,0 |
| <i>Градови и општине</i> | 1,2 | 0,0 |
| <i>АП Војводина</i> | 0,5 | 0,0 |
| ЈП "Путеви Србије" и "Коридори" | -3,4 | -0,1 |
| Фондови ОСО | 0 | 0,0 |
| Општа држава | -180,2 | -3,0 |

Извор: Предлог Закона о буџету за 2021. годину и Фискална стратегија за период 2021-2023.

Буџет је израђен уз прилично оптимистичну процену раста БДП-а, што видимо као главни фискални ризик у следећој години. Здравствена криза се по свему судећи не завршава у овој години, о чему најбоље сведочи поновно разбуктавање епидемије и увођење ограничења на обављање привредне активности – како у Србији, тако и широм Европе. Штавише, Светска здравствена организација процењује да би епидемиолошка ситуација у Европи могла да буде лоша и током првих месеци следеће године, због чега ће 2021. бити година неуобичајено великих неизвесности и у економском смислу. Управо због тога што је још увек тешко поуздано проценити тренд привредног опоравка у Србији и земљама с

којима је наша економија тесно повезана, Фискални савет је предлагао Влади да израду буџета заснује на нешто конзервативнијој прогнози раста БДП-а, не већој од 4%. На тај начин, јавне финансије би се у највећој мери заштитиле од ризика повезаних с још увек неизвесним опоравком светске економије од актуелне здравствене кризе. Међутим, Влада је остала при претходно најављеној процени раста БДП-а у 2021. од 6%, коју у времену великих здравствених и економских ризика оцењујемо као оптимистичну и недовољно поуздану. Последично, ни буџет у који су уткане оптимистичне макроекономске пројекције није потпуно кредибилан план за преко потребан заокрет неповољних фискалних кретања из ове године.

У случају да привредни раст макар и благо подбаци, фискални дефицит од 3% БДП-а неће обезбедити планирано умањење јавног дуга. Према проценама Владе, фискални дефицит од 3% БДП-а требало би да доведе до благог смањења јавног дуга у следећој години, с процењених 59% БДП-а на крају 2020. на 58,7% БДП-а. Међутим, овај план начелно је добар¹ једино под условом да привредни раст у 2021. заиста износи 6%. Уколико раст БДП-а буде тек незнатно нижи, нпр. 5% уместо планираних 6%, фискални дефицит од 3% БДП-а неће довести до смањења јавног дуга у процентима БДП-а. Ситуација би била још гора да привредни раст у 2021. нешто више подбаци у односу на тренутну прогнозу Владе, што у овом тренутку не можемо искључити као могућност. Примера ради, уколико привредни раст следеће године буде упола мањи од предвиђеног, тј. уколико буде износио 3%, фискална позиција земље би се уз предложени буџет релативно снажно погоршала. Наиме, у том случају не би се постигао планирани дефицит од 3% БДП-а, већ би вероватно премашао 4% БДП-а – првенствено као последица слабије наплате јавних прихода који директно зависе од привредне активности (ПДВ, порез на добит, порези на зараде, доприноси и слично). Што се тиче јавног дуга, у оваквом сценарију он би наставио да се повећава, до близу 62% БДП-а. Напомињемо да Фискални савет не прогнозира да ће стопа раста БДП-а бити 3% у 2021. години, већ овим (могућим) примером желимо да илуструјемо колико су јавне финансије Србије рањиве у садашњој кризи. Због тога смо и предлагали Влади опрезнији приступ у планирању фискалног дефицита у следећој години, који је требало задржати до нивоа од 2% БДП-а. Толики мањак у буџету осигурао би обарање јавног дуга уз конзервативнију стопу раста БДП-а од 4%, а уколико би привредни раст био и нешто мањи то се не би у већој мери одразило на кретање основних фискалних агрегата.

Кључна неравнотежа у предложеном буџету и делом разлог за превелики дефицит у 2021. је неоправдано велико повећање плата у јавном сектору за око 4,5%. Као што смо већ истакли, буџет за следећу годину морао је бити израђен у складу с неколико унапред задатих параметара: повећање пензија у складу са законском „швајцарском“ формулом, ванредно велики расходи за здравствену заштиту због борбе против епидемије која још увек траје и очување достигнутог нивоа јавног инвестиција како би се пружио подстицај привредном расту. Кад то узмемо у обзир, основна полуга коју је Влада имала на располагању за додатно умањење дефицита у 2021. била је строга контрола зарада у сектору опште државе. Међутим, у наредној години предвиђено је да се плате у општој држави повећају у просеку за 4,5%. Конкретније, од 1. јануара 2021. здравствени радници ће добити повећање од 5%, а остали запослени у општој држави повећање од 3,5%. Овакве исплате

¹ Пројекције Фискалног савета заправо показују да би јавни дуг на крају 2020. могао да добаци и до 60% БДП-а и самим тим очекујемо нешто већу задуженост на крају следеће године, али сма трамо да разлика у односу на процену Владе није суштински значајна.

зарада планиране су у прва три месеца, да би од априла 2021. и остали запослени у општој држави добили једнако повећање као у здравству, тј. 5%. Фискални савет оцењује да је оволико повећање зарада у јавном сектору превелико. Плате запослених у општој држави већ су у 2020. у просеку порасле за око 10% (кориговано за инфлацију за око 8,5%), што је далеко брже од привредног раста у овој години (очекујемо реални пад БДП-а од 1,5). Последично, трошкови зарада у укупним буџетским расходима достигли су неодрживо висок ниво од 10,4% БДП-а. Имајући у виду све неизвесности које прате припрему буџета за 2021. годину, Фискални савет је предлагао Влади да раст плата у јавном сектору буде замрзнут током 2021. године, или да буде минималан – до 2%. Евентуално би било оправдано резервисати одређена буџетска средства за исплату једнократних бонуса радницима који због епидемије имају повећан обим посла или раде у отежаним околностима, попут запослених у здравству и просвети.

Скромније повећање трошкова за зараде запослених у општој држави било би не само фискално одговорно, већ и економски оправдано. Зараде у јавном сектору расле су у претходне три године по стопи од 9% или више годишње, што је било знатно брже раста номиналног БДП-а (просечно за нешто преко 6% годишње). Последично, укупна маса зарада која је исплаћена запосленима у општој држави достигла је 10,4% БДП-а у 2020. и тако видно премашила дугорочно пожељан ниво за земљу попут Србије (9,5% БДП-а).² Кризна 2020. и дубок пад БДП-а довели су значајног скока ових расхода и у нама упоредивим земљама ЦИЕ, због чега је у највећем броју земаља у 2021. планиран благи пораст масе зарада (производ очекиваног раста броја запослених и повећања плата) просечно за мање од 3%,³ изузев у Мађарској и Бугарској. Још важније, вишегодишњи тренд неоправдано великог повећања зарада у општој држави довео је до тога да ови радници кризу дочекају са осетно већим платама у односу на приватни сектор, према подацима за фебруар 2020. за преко 20%. Предложеним повећањем зарада у следећој години овај јаз ће се готово извесно додатно продубити, јер је мало вероватно да ће плате у приватном сектору бележити снажнији раст у 2021. чак и ако се криза релативно брзо заврши. Фискални савет сматра да то није економски оправдано, посебно кад се има у виду да су током кризе запослени у јавном сектору били економски боље заштићени – њихове плате и радна места се још увек нису доводили у питање. То не важи у истој мери за приватни сектор, који *de facto* порезима финансира, између осталог, и зараде запослених у општој држави. Наиме, статистички подаци показују постепено смањење међугодишњег раста плата у економији ове године, што се практично у целости може приписати трендовима у приватном сектору, јер је раст плата у општој држави зауцан већ на почетку 2020. Запосленост у приватном сектору је у претходним месецима углавном сачувана захваљујући субвенцијама из буџета, мада ипак бележимо пад броја неформално запослених за 7,6% (35.000 радника) који су остали ван домаћаја државне подршке. Пун ефекат кризе на запосленост у приватном сектору вероватно ће се сагледати тек кад истекне забрана смањивања броја запослених за предузећа примаоце помоћи државе.

² Укупни расходи за запослене у општој држави заправо су већи него што се приказује у званичној статистици јавних финансија. Наиме, издаци за запослене неких индиректних буџетских корисника (здравствене и установе високог образовања) нису укључени у укупан фонд плата, док се зараде научних радника књиже као на бавка робе и услуга – иако се суштински ради о зарадама. Имајући то у виду, укупна државна издвајања за зараде достижу готово 11,4% БДП-а, што је за 2 п.п. БДП-а изнад нивоа који се сматра одговарајућим за земљу попут Србије.

³ У Словачкој се заправо планира смањење масе зарада за запослене у општој држави за 0,8% у 2021. години.

Ако занемаримо ризик споријег привредног опоравка у 2021. години, приходи и расходи буџета Републике у маси су коректно планирани. Под претпоставком да ће Србија у следећој години заиста забележити раст БДП-а од 6% не видимо системске ризике да фискални дефицит буде већи од планираних око 180 млрд динара или 3% БДП-а. Другим речима, предложени буџет релативно добро одражава претпостављена макроекономска кретања, познате политике и сагледиве последице епидемије. Приходи републичког буџета планирани су у износу од 1.336,3 млрд динара, а ризике за остваривање ове пројекције Владе оцењујемо као симетричне. С једне стране, сматрамо да су очекивани приходи од ПДВ-а нешто оптимистичније процењени, али су истовремено непорески приходи доста опрезно буџетирани јер нису планирани неки ванредни велики приливи у буџет (попут добити јавних предузећа, НБС и друго). Искуство из претходних година нам показује да се ове једнократне уплате редовно дешавају и непорески приходи често бивају наплаћени у износу који је већи од планираног, због чега се ови ризици међусобно углавном потиру. Расходи републичког буџета планирани су на нивоу 1.515,0 млрд динара и такође не очекујемо пробијање овог збирног износа, иако су могућа одређена одступања у реализацији на појединачним ставкама. Добро је што су буџетом проактивно предвиђена додатна средства за здравствену заштиту становништва (набавка лекова, заштитне опреме и медицинских апарата, инвестиције) у износу од готово 400 млн евра. Имајући у виду то да епидемија болести Ковид-19 поприма све веће размере, ова средства би требало у највећој мери да покрију додатна улагања како би јавни здравствени систем могао адекватно да одреагује у случају да се лоша епидемиолошка ситуација настави и у наредним месецима. Међутим, скрећемо пажњу на то да би ова средства требало третирати као резерву, у смислу да их не би требало трошити за друге намене (повећање плата, бонуси пензионерима и слично) уколико се покаже да здравствена ситуација не изискује толика улагања. Понављамо, фискални дефицит од 3% БДП-а је превелики и уколико се отвори прилика за уштеде требало би је искористити.

На приходној страни буџета посебну пажњу би требало обратити на наплату ПДВ-а – буџетски план је нешто шири и кад се узму оптимистичне макроекономске пројекције Владе. Као што смо већ истакли, наплата јавних прихода у 2021. директно ће зависити од макроекономских кретања, која у овом тренутку није могуће потпуно поуздано сагледати. Примера ради, уколико би привредни раст био упола мањи од 6% колико је Влада предвидела, јавни приходи би били мањи за око 1 п.п. БДП-а и за толико би се вероватно повећао и фискални дефицит. Овде посебно скрећемо пажњу на буџетску пројекцију прихода од ПДВ-а, који би према пројекцији Владе требало да порасту за 9,6% у односу на ову годину. Истовремено, очекује се да ће домаћа потрошња, иначе пореска основица за обрачун ПДВ-а, номинално порастати за 7,4%. То заправо значи да је планирано да приходи од ПДВ-а расту приметно брже од пореске основице коју је Влада предвидела, а то се веома лако може показати као превише амбициозан план. На све то, досадашње мере за сузбијање епидемије углавном су се односиле на ограничавање кретања грађана и скраћивање радног времена трговинских и угоститељских објеката, што се неминовно одражавало и на мању потрошњу домаћинства. Кад се томе придода и у кризама очекивано уздржавање грађана од куповине трајних потрошних добара, продужено трајање епидемије и епидемиолошких мера могло би и у следећој години знатно да умањи потрошњу у односу на тренутне пројекције Владе. У случају овог негативног сценарија, приходи од ПДВ-а могли би бити за неколико десетина милијарди динара мањи од буџетског плана.

Буџетом се планира повећање јавних инвестиција у 2021, што је у складу с препорукама Фискалног савета и најбоља политика за подстицај привредном расту. Након што су јавне инвестиције у 2020. години, упркос кризи, одржане на нивоу првобитног буџетског плана, Влада је у 2021. планирала њихов даљи раст – што представља добар одговор фискалне политике на осетно успоравање привредне активности због пандемије. Наиме, капитални расходи буџета Републике планирани су на рекордно високом нивоу од око 275 млрд динара, док би јавне инвестиције опште државе требало да достигну 5,5% БДП-а. На нивоу Републике то је пораст у односу на очекивано овогодишње извршење за преко 70 млрд динара (око 600 млн евра), и то углавном због већих улагања државе у све видове саобраћајне инфраструктуре – путеви, пруге, луке. Напомињемо да би остваривањем овог амбициозног плана јавних инвестиција ови расходи достигли износ који је Фискални савет неколико година уназад препоручивао Влади као потребан и могући ниво улагања који је требало достићи у средњем року. Притом, наше анализе потврђују да овај пораст углавном потиче од интензивирања изградње неких неспорно приоритетних пројеката који су значајни за привредни раст у кратком и дугом року: брза пруга од Београда до границе с Мађарском, наставак реконструкције пруга Ниш-Димитровград и Суботица-Сегедин, изградња Моравског коридора и Коридора 11, радови на брзој саобраћајници Рума-Шабац-Лозница и др. Такође, процењујемо да предложени инвестициони планови државе јесу амбициозни, али и достижни. Као могуће уско грло видимо спорије спровођење експропријације земљишта, будући да се у претходних неколико година дешавало да се расходи за ову намену извршавају у упола мањем износу неко што се планира – што би у следећој години свакако требало избећи.

Међутим, структура капиталног буџета Републике није довољно унапређена у 2021. и неке друштвено важне области поново неоправдано остају запостављене. Фискални савет већ дуже време указује на то да структура јавних инвестиција у Србији није потпуно у складу са објективним потребама земље, нити се овим улагањима остварује највећи могући мултипликативни ефекат на привредни раст. С једне стране, свакако је унапређење то што је у 2021. планиран знатан пораст улагања у саобраћајну инфраструктуру. Међутим, с друге, у следећој години поново се очекују несразмерно велика (и непродуктивна) капитална улагања у безбедносном сектору (0,7% БДП-а наспрам 0,3% БДП-а у ЦИЕ), а истовремено у буџету није било места за озбиљније повећање улагања у комуналну инфраструктуру, заштиту животне средине и образовање. Чак су и инвестиције у здравствени систем знатно умањене у односу на кризну 2020. годину – из републичког буџета су остале близу прошлогодишњег нивоа (16,5 млрд динара), али се зато види пад инвестиционих улагања која иду преко РФЗО са 17,5 млрд динара у 2020. на око 4 млрд динара у 2021. Одређено смањење улагања у здравствени систем у следећој години смо свакако очекивали, али овако драстичан пад није сасвим оправдан. Наиме, у здравству постоји довољан број спремних пројеката у које је било потребно и могуће уложити више средстава, а актуелна здравствена криза је најбољи подсетник зашто је лоше одлагати ове инвестиције за будућност.⁴

⁴ Овде скрећемо пажњу на то да је могуће да су планирана улагања у здравство и образовање нешто већа од износа који смо са сигурношћу утврдили у буџету и праћећој документацији. Наиме, основну непознаницу представљају инвестиције које ће се реализовати са раздела Канцеларије за јавна улагања, чији буџет није расчлањен на појединачне пројекте и стога није могуће утврдити за шта конкретно су ова средства намењена. Више детаља о проблему нетранспарентног буџетирања Канцеларије за јавна улагања видети у поглављу 4, Оквир 1.

Поново постоји наговештај да би у 2021. могло да дође до повећања улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине, који није преточен у чврст буџетски план. Фискални савет је од 2018. у више наврата предлагао Влади да осетно повећа улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине, а у сарадњи с надлежним институцијама смо идентификовали и спремне пројекте за изградњу депонија, пречишћавача отпадних вода, заштиту ваздуха од загађивања и др. Наше примедбе да буџетима у претходним годинама средства за ову намену нису била одређена Влада је одбацивала као неосноване, уз аргумент да је у Члану 3. Закона о буџету предвиђено задуживање код Банке Савета Европе и да ће се тим средствима финансирати улагања у заштиту животне средине у 2019. и 2020. Међутим, овај кредит заправо још увек није формално одобрен и тако се обистинила наша сумња да ће у претходне две године изостати неопходно повећање инвестиција државе у овој области. Према последњим информацијама које имамо, уговор о овом кредиту је стигао до фазе ратификације у Народној скупштини, што је наговештај да би у 2021. напослетку могло да почне повлачење средстава са ове кредитне линије и да се крене с реализацијом предвиђених пројеката (ревитализација система водоснабдевања у 60 локалних самоуправа и изградња постројења за пречишћавање отпадних вода у неколико градова и општина). Забрињава то што нема гаранција да је то заиста план Владе за следећу годину, јер поново не видимо повећање планираних расхода за ове намене на разделима институција које би по природи требало да буду надлежне за њихово спровођење – Министарства заштите животне средине, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Канцеларије за јавна улагања. Другим речима, буџет за 2021. не даје сидро на основу којег бисмо могли да проценимо ко ће користити средства кад се кредит Банке Савета Европе формално одобри, када и у коликом износу.

Лоше пословање јавних и државних предузећа је хронични фискални ризик у Србији, а пошто изостају реформе постоји могућност да ће у 2021. бити нових буџетских трошкова за покриће њихових губитака. Овогодишња криза услед пандемије болести Ковид-19 донела је велике изазове за пословање неких јавних и државних предузећа, али и оголила њихове структурне проблеме који су познати од раније. На пример, анализе Фискалног савета показују да ће ЕР Србији до краја 2021. за опстанак недостајати око 200 млн евра, а у новембарском ребалансу буџета за 2020. и предлогу буџета за 2021. постоје индиције да ће Влада свакако помоћи овом предузећу – додуше, у још увек непознатом износу јер планирани трошкови нису транспарентно приказани. Оно што је извесно јесте да процењени мањак ЕР Србије од око 200 млн евра није само последица удара актуелне кризе, већ и лошег пословања у преткризном периоду. Томе у прилог говори чињеница да, иако су многе европске земље помагале својим авио превозницима у овој години, то је по правилу била мање издашна помоћ – било кад се гледа као проценат БДП-а, било као проценат прихода предузећа. Слично важи и за ЕПС, о чијим је проблемима у пословању Фискални савет редовно извештавао још од 2014. године, да би се у 2020. појавила нова буџетска субвенција овом предузећу од скоро 5 млрд динара. Сличан буџетски трошак за сад није планиран у следећој години, али подсећамо да ни овогодишња субвенција првобитно није планирана. Суштински проблеми ЕПС-а се и даље не решавају и стога не можемо искључити могућност да нешто ипак искрсне, посебно ако привредна кретања у 2021. буду лошија него што је Влада предвидела. На крају, Фискални савет, има и одређене резерве у вези с трендом појачаног издавања гаранција Србијагасу у последње време (до сад 130 млн евра, а планира се још 125 млн евра у следећој години) –

јер је то предузеће чије су гарантоване обавезе највише коштале буџет Републике у претходним годинама. То јесу гаранције на задуживање овог предузећа за изградњу гасовода и повезивање са суседним државама (дакле за инвестиције), и стога је то у складу са законским прописима. Међутим, упитно је да ли Влада има механизам који би осигурао да ће Србијагас самостално враћати ове обавезе или ће њихова отплата, као и раније, пасти на терет пореских обвезника.

3. ОЦЕНА ПОРЕСКИХ ЗАКОНА И ПРИХОДА У БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

3.1. Оцена измена пореских закона

Измене и допуне пореских закона које се предлажу заједно са Буџетом за 2021. годину не садрже значајније измене постојећих постулата пореске политике. Усвајање годишњег закона о буџету по правилу прати и усвајање измена и допуна постојећих пореских закона како би се омогућило спровођење мера пореске политике у наредној буџетској години.⁵ У 2021. години не планирају се битније измене постојеће пореске политике. Једна од новина је дефинисање пореског третмана дигиталне имовине, укључујући и њен промет, чиме се бави релевантни закони из области пореза на доходак грађана, пореза на добит предузећа и пореза на додату вредност. Такође, предложене измене Закона о порезу на доходак грађана омогућавају маргинално повећање неопорезивог цензуса на зараде, са 16.300 месечно у овој години на 18.300 динара у наредној години. Предлог измена и допуна Закона о акцизама доминантно се односи на усаглашавање акцизне политике у области дуванских производа. Такође, предложене су значајније оперативне и административне промене у оквиру измена Закона о порезима на имовину и Закона о фискализацији где се предлаже пренос администрације пореза на наслеђе, поклон и апсолутна права са републичког на локални ниво, односно промена система фискалних регистара за евидентирање промета добара и услуга.

Предложене измене Закона о акцизама у складу су са добром пореском праксом и омогућавају даљу конвергенцију ка европским стандардима у области акциза на дуванске производе. Предложене измене и допуне Закона о акцизама баве се акцизама на дуванске прерађевине и дефинисањем новог акцизног календара за период 2021-2025. године, будући да се постојећи календар завршава ове године. Предложеним акцизним календаром предвиђено је повећање фиксног дела акцизе на дуван за 1,5 динара на сваких шест месеци, односно 3 динара годишње, уз задржавање пропорционалног дела акциза на дуван од 33%. На овај начин се адекватно планира достизање минималног нивоа акциза на дуван који прописују стандарди Европске уније од 90€ на 1000 комада цигарета у категорији просечне пондерисане малопродајне цене, будући да ово оптерећење у Републици Србији тренутно износи око 70€ на 1000 комада цигарета у категорији просечне пондерисане малопродајне цене. Такође, предложене измене укључују повећање минималне акцизе на несагоревајући дуван (електронске цигарете), са 40% на 60% од минималне акцизе на цигарете, како би се смањила постојећа, неоправдано велика, разлика између акциза на стандардне дуванске производе и несагоревајући дуван. То је у складу са добром пореском политиком, јер су цигарете базиране на сагоревајућем и несагоревајућем дувану супститути, тако да велика разлика између акциза на ове две врсте цигарета није оправдана (тим пре што наводно мања штетност несагоревајућег дувана за здравље људи није недвосмислено потврђена, будући да је реч о новом производу и да недвосмислене студије о здравственим ефектима неће бити доступне у ближој будућности).

Предложеним изменама Закона о порезу на имовину се администрирање пореза на пренос апсолутних права поверава локалним самоуправама. Администрирање

⁵ Предлог Закона о буџету за 2021. годину пратеи одговарајући предлози измена и допуна Закона о порезу на додату вредност, пореза на доходак грађана, пореза на добит, пореза на имовину, доприноса за обавезно социјално осигурање, закона о акцизама и закона о фискализацији.

пореза на наслеђе и поклон као и пореза на пренос апсолутних права тренутно је у надлежности републичке Пореске управе, док се предложеним законским изменама администрирање ових пореза поверава локалним самоуправама почев од 2022. године. Ово је корак у добром правцу будући да је пре 14 година покренут процес децентрализације пореске администрације када је администрирање годишњег пореза на имовину такође поверено локалним самоуправама, тако да се сада ради о наставку, односно комплетирању, овог процеса. Међутим, наглашавамо да је потребно посебну пажњу обратити на техничке детаље везане за пренос администрирања ових пореза на локални ниво како би се избегли технички недостаци који су обележили пренос годишњег пореза на имовину на локални ниво власти пре 14 година.⁶

Предложене законске измене не решавају највећи недостатак тренутног система опорезивања имовине у Србији – изразито неједнак порески третман имовине у власништву физичких и правних лица. Опорезивање имовине у Републици Србији се разликује од система за опорезивање имовине у осталим европским државама по томе што се пореска обавеза може разликовати, и то значајно и вишеструко, у зависности од тога да ли је иста имовина у власништву физичког или правног лица. Разлике потичу од различитих пореских стопа и потенцијално различитих основица. Док се имовина правних лица опорезује по јединственој стопи од (највише) 0,4% годишње, физичка лица се опорезује са четири прогресивне стопе, почев од 0,4% па све до 2% годишње за имовину високе процењене вредности. Такође, законским изменама 2012. године је правним лицима омогуће да као основицу опорезивања, уместо званичне процене локалне пореске администрације, користе „фер вредности“ непокретности процењену на основу међународних рачуноводствених стандарда. На овај начин направљене су велике разлике између пореског третмана физичких и правних лица, нарочито у случају вредних непокретности, и самим тим отворене очигледне могућности за пореске арбитраже и избегавање пореза – фиктивним преносом власништва над имовином са физичког на правно лице. Отуда је вишегодишњи приоритет да се укине, или знатно смањи, велика разлика између пореског третмана физичких и правних лица. Нажалост, предложене законске измене не задиру у овај проблем, нити има назнака да би могло почети његово решавање. Уколико није могуће потпуно изједначити третман физичких и правних лица, онда је потребно барем почети са смањивањем великог јаза који тренутно постоји. У погледу пореских стопа, потребно је радити на смањењу изузетно оштре прогресије при опорезивању физичких лица, будућа да највиша маргинална стопа од 2% одступа од добре пореске и европске праксе која сугерише стопу не вишу од 1%. У погледу одређивања пореске основице, потребно је разрадити могућности да се у наредном периоду и физичким лицима омогући да ангажовањем овлашћених проценитеља одреде за пореску основу одређену у складу са „фер вредношћу“ рачуноводствених стандарда, по угледу на тренутно законско решење за правна лица.⁷

⁶ Приликом преноса годишњег пореза на имовину локалним самоуправама 2006. године нису сагледани сви оперативни и стратешки аспекти ове одлуке. Конкретно, преносом годишњег пореза на имовину на локалне самоуправе престала је да постоји било каква централна евиденција пореза на имовину у Републици, чиме је онемогућено системско праћење ефикасности наплате овог пореског облика у различитим локалним самоуправама, а такође је и онемогућено усвајање системских мера за стимулисања локалних самоуправа као ефикаснијем регистравању и ефикаснијој наплати овог пореског облика. Недостатак централне републичке базе имовине која подлеже годишњем порезу на имовину отклоњен је законским изменама тек пре пар година.

⁷ Како би се избегло административно преоптерећивање локалних самоуправа, могућност да физичка лица ангажује овлашћене проценитеље би требало ограничити – иницијално само на „атипичне“ непокретности где

Закон о фискализацији предлаже замену постојећих фискалних каса електронским фискалним уређајима који ће бити у сталној вези са централним сервером Пореске Управе. Закон предлаже да се, складу са технолошким напретком, изврши модернизација постојећег система фискализације, који датира из периода 2003-2005. године, на тај начин што ће постојеће фискалне касе бити замењене електронским фискалним уређајима који ће бити у сталној вези са централним сервером Пореске управе (тзв. системом за управљање фискализацијом). Иако сама модернизација система, с времена на време, није спорна, указујемо на могућност системских пропуста уколико процес буде вођен пуким технолошким развојем без постојања кохерентног приступа за сузбијање сиве економије. Овај проблем смо већ искусили у Републици Србији пре више од једне деценије када су уведени ГПРС уређаји за даљинско читавање фискалних каса. Тада је наиме изостао пословни модел и план интеграције овог технолошког унапређења у системски оквир борбе против пореских утаја – тако до данас није развијен софтвер за праћење и обраду података у Пореској управи (тзв. *data-mining* систем) који би омогућио смислено процесуирање података из ГПРС система чије увођење је привреду коштало десетине милиона евра. Отуда је веома важно да промена система фискализације овога пута укључи јавну и професионалну дебату о планираним изменама и начину на који ће модернизација система омогућити боље услове за сузбијање сиве економије.

Предлог закона о фискализацији и пратећа документације не садрже техничке одредбе у вези са обухватом фискализације, њеним трошковима или ефектима на сузбијање сиве економије. Предлог закона представља правни основ за промену и модернизацију постојећег система и са тог правног становишта не видимо спорних елемената. Ипак, имајући у виду важност ове реформе, мислимо да је било важно да се само функционисање система у пракси детаљније опише и објасни у пратећој документацији како би стручна јавност могла да види процени трошкове и користи новог система, као и да се привредни субјекти на време упознају са техничким детаљима новог система и његовим обухватом. Нажалост, конкретни технички и практични детаљи нису представљени јавности, тако да са стручне стране није могуће коментарисати потенцијалне користи и очекиване трошкове новог система, као што није могуће ни детаљније коментарисати планове Владе да се буџетом за наредну годину привредним субјектима субвенционисе прелазак на нови систем фискализације са 3 млрд динара.

Нови систем фискализације требало би развијати и дискутовати заједно са новим системом електронских ПДВ фактура. Једнако важан, а по неким међународним искуствима можда и важнији, систем за борбу против пореских утаја је систем електронских ПДВ фактура. Будући да су ова два система природно повезана и да се у великој мери наслањају један на други, мислимо да је потребно да се системи за електронску фискализацију и електронске ПДВ фактуре развијају заједно и у симбиози како би се обезбедила што ефикаснија и јефтинија примена оба система за привредне субјекте. Зато мислимо да би законе о фискализацији и електронским фактурама требало разматрати заједно и усвајати у пакету како би се обезбедио системски и обједињен приступ борби против ПДВ утаја, тим пре што актуелни планове Владе предвиђају да оба система почну са функционисањем у јануару 2022. године.

локалне самоуправе нису у најбољој могућности да процене тржишну вредност непокретности, као и у случајевима када постоји веће одступање процењене „фер вредности“ од званичне процене локалне самоуправе (нпр. јаз већи од 50% да би се предупредило административно преоптерећивање локалних пореских администрација).

3.2. Оцена прихода у Закону о буџету за 2021. годину

Приходи у Предлогу закона о буџету за 2021. годину начелно су коректно планирани у односу на претпостављене макроекономске трендове. Предлогом закона о буџету планирају се укупни приходи Републике у износу од 1.336,3 млрд динара, што је за око 45 млрд више од очекиване реализације у 2020. години (видети Табелу 2). Пројектовано повећање резултат је раста пореских прихода за готово 65 млрд динара и донација за око 4 млрд, али и смањења непореских прихода за преко 20 млрд динара. Основни разлог за очекивано повећање пореских прихода су процењени макроекономски трендови за наредну годину, пре свега, раст бруто домаћег производа, личне потрошње, запослености, зарада, инфлације и спољнотрговинске размене. Најављено повећање неопорезивог цензуса, као и наплата пореских потраживања из 2020. године само ће се маргиналним делом ефектуирати на републичке приходе, јер порези и доприноси на зараде доминантно представљају приходе социјалних фондова и локалних самоуправа. План непореских прихода заснива се на њиховим структурним нивоима, па су због тога искључени поједини ванредни и привремени приходи у 2020. године (попут високих добити јавних предузећа). Иако постоји могућност да реализација појединих категорија прихода одступи од плана, не видимо системски ризик за наплату укупно буџетираног нивоа прихода, под изнетим макроекономским претпоставкама. На пример, иако мислимо да су нешто оптимистичније процењени приходи од ПДВ-а, с друге стране пракса последњих година показује да је наплата непореских прихода често осетно изнад буџетираног нивоа.

Табела 2: Приходи у Предлогу закона о буџету за 2021. и Ребалансу за 2020. годину

| <i>у млрд РСД</i> | Ребаланс 2020. | Буџет 2021 | Разлика | Стопа раста, у % |
|--|----------------|----------------|--------------|------------------|
| ПРИХОДИ БУЏЕТА | 1.291,4 | 1.336,3 | 44,9 | 3,5 |
| 1. Порески приходи | 1.090,0 | 1.154,6 | 64,6 | 5,9 |
| Порез на доходак | 66,5 | 73,3 | 6,8 | 10,2 |
| <i>Порез на зараде</i> | <i>36,5</i> | <i>42,2</i> | <i>5,7</i> | <i>15,6</i> |
| <i>Остали порези на доходак</i> | <i>30,0</i> | <i>31,1</i> | <i>1,1</i> | <i>3,7</i> |
| Порез на добит | 113,0 | 99,1 | -13,9 | -12,3 |
| ПДВ | 547,5 | 600,3 | 52,8 | 9,6 |
| Акцизе | 299,7 | 315,8 | 16,1 | 5,4 |
| <i>Акцизе на деривате нафте</i> | <i>160,0</i> | <i>170,1</i> | <i>10,1</i> | <i>6,3</i> |
| <i>Акцизе на дуванске прерађевине</i> | <i>104,0</i> | <i>109,4</i> | <i>5,4</i> | <i>5,2</i> |
| Царине | 51,0 | 53,1 | 2,1 | 4,1 |
| Остали порески приходи | 12,3 | 13,0 | 0,7 | 5,7 |
| 2. Непорески приходи | 187,5 | 164,2 | -23,3 | -12,4 |
| <i>Редовни непорески приходи</i> | <i>93,9</i> | <i>97,2</i> | <i>3,3</i> | <i>3,5</i> |
| <i>Ванредни непорески приходи</i> | <i>50,2</i> | <i>23,5</i> | <i>-26,7</i> | <i>-53,2</i> |
| <i>Непорески индиректних корисника</i> | <i>43,4</i> | <i>43,5</i> | <i>0,1</i> | <i>0,2</i> |
| 3. Донације | 13,8 | 17,5 | 3,7 | 26,8 |

Извор: Предлог Закона о буџету за 2021. годину и Закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2020. годину (из новембра).

Ризик да макроекономско окружење одступи од буџетских претпоставки за собом повлачи и ризик да порески приходи буду нижи од плана. Велика неизвесност у погледу макроекономских кретања за 2021. годину условљена је поновним погоршањем епидемиолошке ситуације у свету и Србији. Уколико се не оствари пројектовани раст бруто домаћег производа, личне потрошње и осталих макроекономских показатеља, постоји изражени ризик да и наплата пореских прихода, првенствено ПДВ-а, буде нижа од планиране. Премда су у скорој прошлости макроекономски трендови углавном били бољи од иницијално процењених и стога је наплата прихода била боља од очекиване, сада је могућа потпуно другачија ситуација (нешто слично што се десило у 2010. години, а у мањој мери и 2014. године). Уколико се не оствари предвиђени раст БДП-а од 6%, ово ће највероватније за последицу имати и мањи раст личне потрошње, па би и приходи од ПДВ-а могли бити нижи од буџетираних. Такође, потенцијално поштравање епидемиолошких мера у смислу ограничених могућности кретања, могло би се прелити и на нешто мању наплату акциза на нафтне деривате.

Законске измене пореза на доходак и наплата пореских потраживања из претходне године мањим делом ће се утицати на приходе Републике. У наредној години биће настављено постепено пореско растеређење зарада, кроз повећање неопорезивог цензуса са 16.300 на 18.300 динара. Овим законским изменама ће оптерећење просечне нето зараде укупним порезима и доприносима бити смањено са 62% на 61,5%. Како порези на зараде доминантно припадају локалном нивоу власти (преко 70%), ово повећање највећим делом ће се ефектуирати на смањење прихода општина и градова (око 4 млрд динара), а мањи део ће се бити смањење прихода републике (непуних 1,5 млрд динара).⁸ Такође, и наплата пренетих пореских потраживања из 2020. године, само ће мањим делом утицати на републичке приходе. Прво, од пренетих потраживања за доприносе и порез на зараде који доспевају у наредној години очекује се степен наплата од 90%,⁹ што је око 7 млрд на име пореза на зараде и око 32 млрд доприноса за обавезно социјално осигурање. Од претходно наведених износа само 1,7 млрд динара имати директан ефекат на повећање прихода Републике (део пореза на зараде који припада републичком нивоу власти). Дакле, највећи део ових промена неће се видети на приходима, али ће преко смањених трансфера организацијама обавезног социјалног осигурања позитивно утицати на фискални резултат Републике. Очекујемо да је изнета процена наплате пренетих обавеза у складу је с принципом опрезног буџетирања и међународном праксом¹⁰, јер узима у обзир могућност да се део потраживања не наплати благовремено због проблема са ликвидношћу с којим се поједина предузећа могу суочити.

Очекујемо да је порез на доходак коректно процењен и да је у складу са очекиваним кретањима на тржишту рада, ефектима законских измена и наплати дела пренетих обавеза. Порези на доходак планирани су у износу од 73,3 млрд динара, што је за готово 7 млрд динара, више од процењене реализације у 2020. години. Већи део ове

⁸ Уз то повећање неопорезивог цензуса индиректно ће утицати на благо смањење доприноса, услед споријег раста бруто 1 зарада од нето – процењен ефекат приближно 2,5 млрд, што значи да би укупни ефекти на приходе опште државе били око 8 млрд динара. Напомињемо да је ефекат на фискални дефицит нешто преко 6 млрд динара, услед уштеда које држава има по основу пореског растеређења зарада за своје запослене (близу пола милиона запослених у државном сектору).

⁹ Наглашавамо да је рок за плаћање пренетих обавеза предузећима крај 2022. година, па се очекује да ће половина пренетих обавеза доспети у 2021. години.

¹⁰ Нпр. британска независна институција за јавне финансије (*Office for Budget Responsibility*) процењује да се између 5-10% одложених пореских потраживања вероватно неће наплатити.

приходне категорије чини порез на зараде који се планира на нивоу од 42,2 млрд динара, што је међугодишњи раст од око 15%. Иако је на први поглед велико повећање, основни разлог је нижи ниво пореза у 2020. години пошто су поједини привредни субјекти искористили могућност одлагања плаћања својих обавеза. Да су у 2020. години била наплаћена сва пореска потраживања, порези на зараде били би за 3-4 млрд виши. Од пренетих потраживања процењује се да ће у 2021. години бити наплаћено око 1,7 млрд динара. Осим тога, изменама Закона о порезу на доходак грађана повећан је неопорезив цензус са 16.300 на 18.300, што ће резултирати смањењем прихода за око 1,3 млрд динара. Премда, не постоје експлицитне претпоставке Министарства финансија о очекиваном кретању масе зарада (производ броја запослених и просечне зараде), узимајући у обзир све познате параметре можемо закључити да се очекује раст масе зарада од 4-5%, што сматрамо адекватном проценом. Дакле, сматрамо да порез на зараде на одговарајући начин обухвата све релевантне факторе за његову наплату наредне године. На крају, предвиђен минимални раст осталих пореза на доходак разумна је претпоставка имајући у виду да ће они зависити и од остварене привредне активности у 2020. години (нпр. приходи од дивиденде, порез на годишњи доходак).

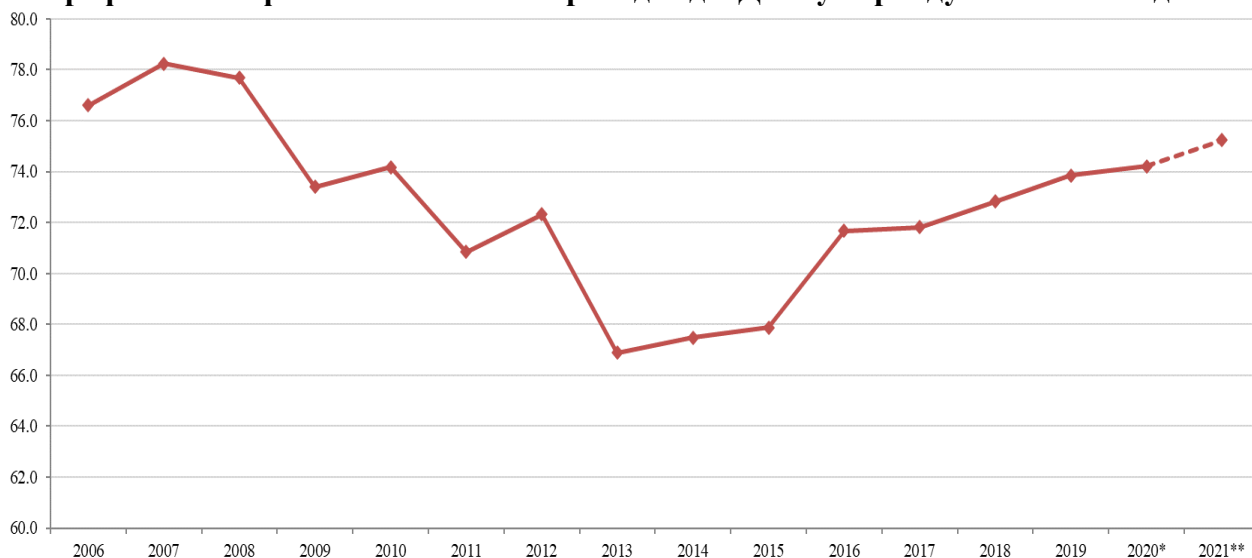
Приходи од пореза на добит за 2021. годину планирани су опрезно, што подржавамо. Предлогом Закона о буџету за 2021. годину предвиђају се приходи од пореза на добит у износу од 99 млрд динара, што је њихово смањене у односу на процењену реализацију 2020. године за око 14 млрд динара. Основица за наплату овог пореза у 2021. је опорезива добит из 2020. године, која ће се у тачном износу знати тек када се буду подносили завршни финансијски извештаји (до краја јуна наредне године). Иако још увек нема довољно података за прецизнију процену профитабилности привреде и опорезиве добити за 2020. годину, постоје јасне назнаке да ће она бити нижа него у претходној години. Стриктне епидемиолошке мере у 2020. години утицале су на знатан пад привредне активности у другом тромесечју и делимичном опоравку економије у наредном периоду (нпр. индустријска производња), али су одређени сектори и даље у проблемима (туризам, саобраћај, угоститељство). Имајући у виду претходно, али и изражену волатилност пореза на добит и тешкоће које се јављају у његовом пројектовању, сматрамо да је изнета пројекција Министарства финансија опрезна и одговара доброј буџетској пракси.

Највећи појединачни ризик уочавамо код наплате прихода од ПДВ-а, због нешто оптимистичнијег плана и неизвесног макроекономског окружења. Приходи од ПДВ-а планирају се у износу од 600 млрд динара, што је међугодишњи раст од 9,6%. Предвиђени раст прихода је нешто већи од пројекција Министарства за номиналну личну потрошњу која износи 7,4% (реални раст потрошње од 5,4% и очекивана просечна инфлација 2%). Како је лична потрошња доминантна основица за наплату прихода од ПДВ-а, сматрамо да би одмерено буџетирање значило усклађеност њихових трендова. Последишно, под условом непромењене ефикасности наплате и остварене пројекције потрошње, могло би се десити да прикупљени приходи од ПДВ-а буду нижи за око 10 млрд динара. Осим тога, постоји одређени ризик да се не оствари ни процењени раст личне потрошње. Уколико се пак покаже да је раст потрошње нижи од плана, ово би значило и додатно ниже приходе од ПДВ-а.

Одржање ефикасности наплате ПДВ прихода у 2020. години може се сматрати добрим резултатом имајући у виду услове кризе, али додатна опрезност биће неопходна и у наредној години. Прелиминарна процена индикатора *C-efficiency*, којим пратимо тренд ефикасности наплате прихода од ПДВ-а, показује да ће у 2020. години бити

одржан ниво наплате из претходне године - Графикон 1. Имајући у виду период економске кризе ово оцењујемо као добар резултат. Док је у нормалним привредним условима побољшање ефикасности наплате (смањење сиве економије) донекле једноставније, периоди криза могу условити додатне проблеме и стога су неопходне још одлучније и систематичније мере, чак и да би се само одржао достигнути степен наплате. Међународна теорија и пракса, као и искуство Србије у 2009. години (в. Графикон 1), показују да током и након кризе може доћи и до осетног смањења ефикасности наплате.¹¹ Према томе, скрећемо пажњу да би Пореска управа и у 2021. години благовременим и детаљним анализама и контролом требало да обезбеди да се и у наредној години одржи или евентуално делимично повећа ефикасност наплате.¹²

Графикон 1: Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а у периоду 2006-2020. године



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија и РЗС -а.

* Коефицијент ефикасности наплате за 2020. представља прелиминарну оцену, рачунату на основу очекиване реализације прихода од ПДВ-а и прогнозе домаће потрошње.

** Коефицијент ефикасности наплате за 2021. је процена на основу буџетског плана ПДВ-а и очекиване номиналне потрошње из Образложења Закона о буџету.

Акцизе у основи прате очекивано кретање потрошње и постепено законско повећање акциза. Буџетским планом за 2021. годину пројектују се приходи од акциза у износу од готово 316 млрд динара, што је повећање за преко 5% у односу на процену наплате у 2020. години. Већи део ових прихода представљају акцизе на нафтне деривате за које се очекује повећање за преко 6%, доминантно као резултат постепеног опоравка тражње за моторним горивима, а мањим делом и услед редовног законског усклађивања износа акциза за остварену инфлацију претходне године. Поред тога, процењује се да ће акцизе на дуванске прерађевине остварити раст од око 5% и достићи ниво од скоро 110 млрд динара. Овакав план у себи инкорпорира постепени раст цена дуванских прерађевина

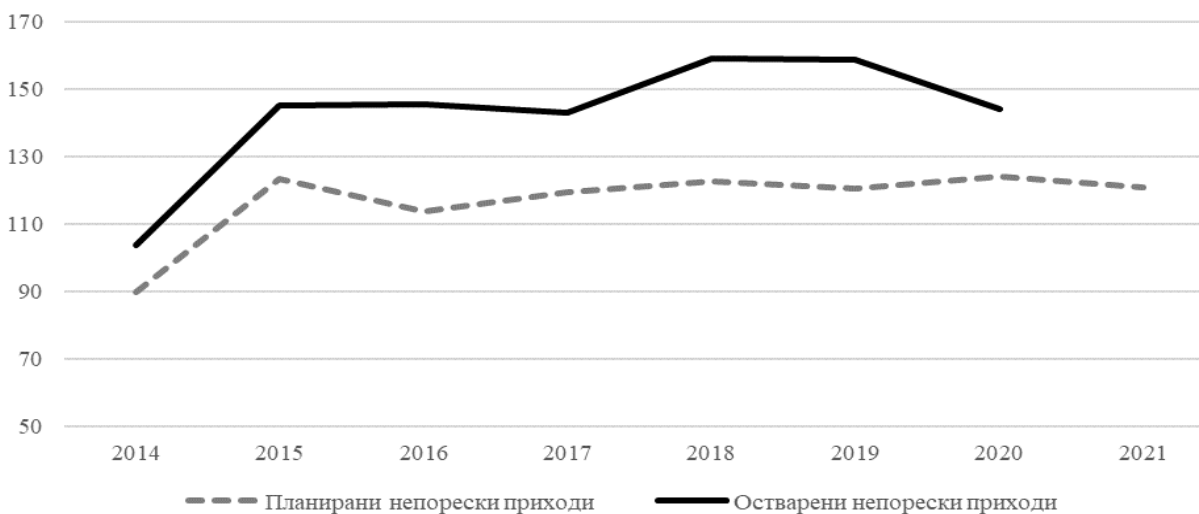
¹¹ За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Ефекат здравствене кризе на фискална и економска кретања у 2020. години и препоруке за фискалну политику у 2021. годину“, из јуна 2020. године, стр. 18-19.

¹² Заправо, званичне пројекције Министарства финансија имплицитно подразумевају делимично повећање ефикасности наплате ПДВ прихода јер се планира њихов раст од 9,6% у наредној години наспрам очекиваног раста потрошње од 7,4%.

(цигарета пре свега), нови акцизни календар и природни пад потрошње од око 3% годишње. За остале категорије акциза (на алкохол, кафу и електричну енергију) очекује се раст у складу са оствареном инфлацијом. Изнете пројекције Министарства финансија сматрамо одговарајућим и заснованим на објективним полазним претпоставкама. Истичемо да не би требало да буде проблема у наплати предвиђених износа, изузев у случају да се погорша епидемиолошка ситуација у земљи и да се поново уведу стриктне мере ограничења кретања, што би се прелило на смањене тражње за моторним горивима, а тиме и на нижу наплату акциза на нафтне деривате.

Непорески приходи су коректно процењени, али не искључујемо могућност да реализација буде виша од планиране. Предложеним Буџетом за 2021. годину највеће апсолутно смањење (од преко 20 млрд динара) пројектује се код непореских прихода. Наиме, прикупљени непорески приходи у 2020. години ће, већ традиционално, бити нешто виши од плана као последица наплате одређених једнократних и/или привремено високих прихода, попут добити и дивиденди предузећа у државном власништву, прихода од продаје државних хартија од вредности, пренетих прихода од Агенције за осигурање депозита и слично. Имајући у виду привремен карактер ових прихода, Министарство финансија при изради фискалног оквира у обзир узима само структурни (дугорочно одржив) део непореских прихода, који ће се наплатити са високом вероватноћом. Овакав вид планирања у складу је са добром буџетском праксом која налаже да се једнократни и неизвесни приходи не укључују унапред у фискални план, већ тек након што се реализују и у обиму у ком се остваре. На крају, на основу искуства претходних година (видети Графикон 2), не искључујемо могућност да се и у 2021. години интензивније наплате поједини ванредни непорески приходи, чиме би се премашио иницијално планиран ниво.

Графикон 2: Планирани и остварени непорески приходи* у периоду 2014-2021. године, у млрд динара



Извор: Закони о буџету и подаци из Завршних рачуна за период 2014-2019. и план за 2021. годину

*Приказали смо непореске приходе за директне буџетске кориснике, који се прате у оквиру редовног извештавања о извршењу буџета Републике.

4. ОЦЕНА РАСХОДА У БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

Иако су привреда и јавне финансије први удар кризе истрпели у текућој години, епидемија је далеко од завршене што показују и последњи подаци о броју заражених. Због тога ће неизвесност у погледу епидемиолошких кретања у великој мери утицати на расходе и у наредној (2021) години. Како бисмо што боље сагледали промене које су пред нама, у наставку најпре дајемо општу оцену очекиваних републичких расхода у 2021. години, а потом детаљније анализирамо предлог Закона о буџету за 2021. годину.

4.1. Општа оцена планираних расхода Републике у 2021. години

Након што су у 2020. години завршене све крупне и ванредне буџетске исплате, потрошња Републике у 2021. започиње постепено враћање на преткризни ниво. Републичка потрошња је у процесу фискалне консолидације у протеклих пет година умањивана, услед чега је са нивоа од готово 27% БДП-а из 2014. године спуштена на око 24% БДП-а 2019. године. Текућа (2020) година у потпуности је одступила од тих трендова¹³ јер су расходи у ванредним околностима увећани на рекордно високих 1.774 млрд (32% БДП-а). Овај скок је, ипак, највећим делом привремен и већ у 2021. долази до постепеног смањења јавне потрошње ка ранијим нивоима. Епидемиолошка ситуација се поново погоршава али одговор јавних финансија, без обзира на снагу наредног удара пандемије, неће моћи да буде ни изблиза истог интензитета као у првом налету. То се види по буџетским подацима, будући да је за 2021. годину планирано осетно смањење републичких расхода – за скоро 260 млрд динара, тј. са 1.774 млрд на 1.515 млрд динара.

Грађани поново остају ускраћени за важне информације о трошењу једног дела буџетског новца, што није одлика кредибилне економске политике. На мањак транспарентности у извештавању о крупним буџетским променама указали смо недавно, приликом оцене новембарског ребаланса за 2020. годину. Будући да је овај акт био полазна основа Влади за прављење буџета за 2021. годину очекивали смо да мањак транспарентности буде уклоњен, тим пре што је Фискални савет на овај проблем јавно скренуо пажњу Министарству финансија и посланицима на недавно одржаном скупштинском Одбору за финансије и контролу трошења јавних средстава. Додатни разлог због ког сматрамо да је буџет за 2021. требало да понуди детаљније објашњење за све крупне промене је то што ће ванредна захватања из буџета за санирање пандемије у 2021. бити знатно мања него у време кад је криза први пут избила, када је у веома кратком року требало ревидирати велики број расходних позиција на више различитих раздела. Многи буџетски расходи јесу описани – неки са мање, неки са више детаља, али се макар наводи конкретна намена (инвестиције Министарства грађевинарства чак и за пројекте од неколико десетина милиона динара, улагања полиције у обнову хеликоптерске јединице, изградња станова за сектор безбедности, субвенције за ЈП Ресавицу и др). Има расхода који нису описани детаљније али ипак проистичу из познатих закона и уредби, па им се може ући у траг; то су, на пример, субвенције за пољопривреду које нису описане али из акта о расподели овог вида подстицаја знамо на који начин и коме се додељују. С друге стране, у буџету има трошкова за које не постоји ниједан конкретан документ на основу кога бисмо могли чак и посредно да проценимо шта стоји иза промена које ће се десити у наредној години. За нетранспарентне расходе на које указујемо – високе инвестиције Канцеларије за

¹³ Оценом расхода у 2020. детаљније смо се бавили у недавно објављеном извештају „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2020. годину и препоруке за фискалну политику у 2021. години“.

јавна улагања, велика улагања Министарства одбране, оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима, субвенције за авио саобраћај и високе дотације за јавна путарска предузећа – немамо чак ни пропис на основу кога можемо проценити пројекте и расходе који се за њих везују, нити је у буџету то разјашњено.

Влада је имала три шансе да објасни намераване политике и расходе који из њих произилазе, али ниједну прилику није искористила. Прво место је детаљни преглед расхода по корисницима, други је образложење Закона о буџету, трећи је програмски део образложења буџета као готово непрегледни низ табела са објашњењима шта су програми, циљеви и критеријуми за мерење резултата буџетских корисника. Ниједним словом поменуте нетранспарентне позиције нису дотакнуте, ни на једном месту на готово 1.000 страна целокупне буџетске документације. Да бисмо указали на недопустиви степен игнорисања десетина милијарди динара пореских обвезника, навешћемо да се у тој документацији нашло места за објашњење трговинских трендова у свету, динамике јавних прихода и расхода у прошлој години, макроекономских пројекција ММФ-а и Европске централне банке за Европу и свет, па чак и привременог смањења стопе ПДВ-а у Немачкој. Да није реч о случајном пропусту сада је извесно јер се пракса понавља. Наиме, након недавног ребаланса буџета за 2020. годину Фискални савет је указао на недопустиву лежерност у буџетском приказу али то није исправљено ни у актуелном предлогу буџета за 2021. годину. Влада нема разлога да скрива пројекте и програме које намерава да спроводи и треба да представи све своје политике и намере, тј. планове за трошење новца пореских обвезника. То је фундаментални принцип добре буџетске праксе и одговорног управљања јавним финансијама.

Текућа буџетска резерва и даље је веома висока (у 2021. преко 53 млрд динара) и оставља огроман дискрециони простор Влади да у ходу мења политике. Буџетска резерва даје додатни велики простор за нетранспарентне расходе, мимо поменутих видљивих позиција које нису довољно детаљно објашњене. Ради се, подсећамо, о механизму који Влади омогућава да током године прерасподељује средства између корисника без одобрења Народне скупштине, а наше анализе показале су да су осим у ванредне сврхе, ова средства коришћена и за финансирање редовних политика. То није добро, посебно када имамо у виду да се ниво расхода који је на овај начин могуће потрошити из године у годину повећава – у 2021. ће, рецимо, премашити 53 млрд динара. На овај начин Влади се оставља огроман дискрециони простор да поново велики део буџетског новца троши на политике које доноси и/или мења у ходу, што подрива кредибилитет економске политике. Чак и да промене буџета буду изазване новом здравственом кризом или догађајем који се не може предвидети, нема разлога да средства и нови програми – ако доносе велике трошкове, реда величине неколико десетина милијарди – не прођу редовну процедуру за усвајање буџета и добију легитимитет скупштинским гласањем. Зато Фискални савет још једном позива Владу да смањи постојећи ниво буџетске резерве са 4% јавних прихода колико тренутно износи на 1,5% што је случај у упоредивим земљама које смо анализирали.

Капитални расходи расту што је једна од најпозитивнијих буџетских тенденција у 2021. години али њихова структура и даље није задовољавајућа. Огроман пораст републичких инвестиција у 2021. може се у потпуности објаснити растом улагања у све видове саобраћајне инфраструктуре (путеве, пруге и луке), што су то су потребна и продуктивна улагања која укупну инвестициону потрошњу полако приближавају нивоу који је потребан Србији. Капитални буџет, међутим, и даље има проблематичну структуру.

С једне стране, капитална улагања у наоружање и војну опрему остају висока (осетно изнад стандарда у упоредивим земљама), док с друге улагања у комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине остају недопустиво ниска. Новцем пореских обвезника сектор безбедности је у претходне три године (2018-2020) већ добио огромна средства реда величине 1,1 млрд евра, а у 2021. планирано је додатних 400 млн евра – дакле, скоро 1,5 млрд евра у збиру са новим буџетом. Тај износ био би довољан да се у потпуности реши проблем управљања отпадом у Србији (комунални, рударски, грађевински, индустријски) или изградње сва неопходна постројења за прераду отпадних вода широм земље. Сматрамо да је у условима погоршане епидемиолошке ситуације и неизвесности у погледу брзине опоравка привреде било потребно да се већ у 2021. години начини заокрет у инвестиционој политици – тј. да приоритет постану улагања која имају највећи позитиван утицај на животе и здравље становништва. У предложеном буџету за 2021. годину не видимо такав помак.

*
**

Опадање јавне потрошње за 260 млрд у 2021. последица је завршетка највећег дела пакета подршке привреди и становништву, али и смањених дотација здравству. Већина расходних категорија ће у 2021. забележити смањење у односу на кризну 2020. годину, што се у основи и могло очекивати. Посматрано у структури, убедљиво највећи део пада, од преко 235 млрд динара, дугује се *завршеним исплатама на име огромног дела пакета подршке привреди и грађанима*. Поред тога, у 2021. долази до *смањења ванредних дотација* (пре свега здравству и ПИО фонду) за 95 млрд динара. До овог смањења долази јер за наредну годину није у плану ново покривање ненаплаћеног дела доприноса, а истовремено неће бити једнако изражених ванредних трансфера за јавно здравство. Укупна буџетска потрошња у 2021. ипак неће опати у износу који одговара простом збиру поменутих чинилаца и то из два разлога. Прво, планирано је *увећање државних издвајања за саобраћајну инфраструктуру* за 45 млрд динара, што је нето ефекат већих инвестиција и мањих субвенција за путарска предузећа. Друго, поново се јављају *нова трошења* у износу од преко 25 млрд динара, а која Влада у буџету и пропратној документацији није довољно детаљно образложила. На расходној страни поред свега поменутог долази до још неколико промена чији ће се буџетски ефекти међусобно неутралисати – у 2021. се реализују набавке одложене услед пандемије и расту плате у јавном сектору, док се, с друге стране, смањују субвенције за пољопривреду и трансфери другим нивоима власти.

Пакет подршке привреди и становништву је готово у целости исплаћен у 2020, што је појединачно највећи разлог смањења буџетских расхода у 2021. години. Практично читав износ намењен за подршку привреди и становништву исплаћен је током 2020. године – пет месеци минималне зараде за привреднике, 100 евра пунолетним грађанима у динарској противвредности, највећи део кредита преко Фонда за развој, субвенције за пољопривреднике и хотелијере, као и једнократни бонуси од по 4.000 динара сваком пензионеру. Укупан трошак ове мере у 2020. години премашио је 235 млрд динара и он се неће, макар у овом обиму, поновити у 2021. години. То је појединачно највећи разлог за међугодишње умањење буџетских расхода, до кога долази на субвенцијама, осталим текућим расходима, нето позајмицама и мањим делом трансферима ПИО фонду.

Према нашим проценама резерва од најмање 400 млн евра ће у 2021. бити издвојено за здравство што сматрамо оправданим јер се епидемиолошка ситуација већ сад осетно погоршава. Иницијални удар пандемије оставио је велики траг на јавни здравствени систем, услед чега је држава одмах по проглашењу ванредног стања отпочела

с трансферисањем ванредно високих новчаних износа овом систему. Други део повећаних дотација забележених у 2020. години био је намењен за РФЗО, ПИО и НСЗ како би се овим фондовима надокнадио губитак изворних прихода (од доприноса за обавезно социјално осигурање). У 2021. неће бити давања за ове системе у тако великом износу, па ће укупни трансфери ка фондовима ОСО бити смањени за скоро 95 млрд динара (са 335 млрд на 239 млрд).¹⁴ Међутим, треба истаћи да су дотације јавном здравственом систему за 2021. планиране у износу од преко 75 млрд динара, што вишеструко превазилази преткризне нивое. Према нашим анализама најмање 400 млн евра (преко 50 млрд динара) остављено је јавном здравственом систему како би могао брзо и ефикасно да реагује уколико епидемиолошка ситуација настави да се погоршава. Та средства према нашим проценама највећим делом одлазе на опремање здравствених установа, набавку медицинског материјала и лекова, као и јачање здравствене инфраструктуре. Имајући у виду последње показатеље, извесно је да пандемија не само да неће да се заврши у 2020. години, већ се одређено погоршање епидемиолошке слике може очекивати и у наредној (2021) години. Због тога сматрамо да је одређивање поменутих средстава за здравство оправдано и да представља одлику одговорног буџетирања. Напомињемо да ова средства никако не би смела да се троше за неке друге непродуктивне намене (бонусе пензионерима, повећање зарада у јавном сектору или повећање субвенција) уколико епидемиолошка ситуација не буде захтевала њихову пуну реализацију током 2021. године.

Издавања Републике у саобраћајну инфраструктуру се додатно увећавају (за скоро 45 млрд динара), што је једна од најпозитивнијих буџетских тенденција. Након што је 2020. године, упркос ограничењима у погледу слободног кретања људи и робе, јавна инвестициона потрошња реализована изнад свих очекивања, позитивне тенденције се могу очекивати и у наредној (2021) години. У 2021. години доћи ће до снажног увећања републичких инвестиција од преко 70 млрд динара, што је прираст који је готово у потпуности усмерен на изградњу саобраћајне инфраструктуре али и припремне радове (у виду експропријације). С друге стране, након рекордно високих буџетских дотација јавним путарским предузећима у 2020, долази до њиховог смањења и то за више од 25 млрд динара што је у највећој мери и било очекивано. У нето износу, укупна државна издавања у саобраћајну инфраструктуру биће повећана за скоро 45 млрд динара упркос свим неизвесностима, што је несумњиво једна од најпозитивнијих буџетских тенденција у 2021. години.

У 2021. се јављају и неки трошкови које Влада није детаљно образложила, а који у збиру премашују 25 млрд динара. Фискални савет је у недавно објављеној оцени ребаланса за 2020. годину скренуо пажњу на то да се у одређеним сегментима, превасходно на субвенцијама и нето позајмицама, буџетска транспарентност значајно смањила. Очекивали смо да се у буџету за наредну годину ти недостаци уклоне, тј. да уколико нове политике поново нађу место на овим расходним категоријама сада буду детаљније образложене. То се није догодило – у буџетским плановима за 2021. срећемо практично идентичну ситуацију, пошто се највећи део нових недовољно разјашњених расхода од скоро 25 млрд налази управо на субвенцијама и нето буџетским позајмицама.

Нешто више од половине нових трошкова успели смо посредно да објаснимо, а Владу позивамо да расветли шта стоји иза преосталог увећања. Будући да Закон о

¹⁴ Без трансфера ПИО фонду за бонусе пензионерима (од око 7 млрд динара), јер смо ову меру укључили у трошак па кета подршке привреди и становништву.

буџету нове политике углавном сврстава унутар позиција с генеричким и општим називима, одговор на питање о којим субвенцијама се ради потражили смо у пропратној документацији. Од нових трошкова посредно се може објаснити нешто више од половине, укупне вредности од скоро 15 млрд динара. Тако смо, рецимо, укрштањем недавних изјава званичника и буџетске документације, закључили да се раст субвенција за стране инвеститоре од преко 4 млрд динара може се довести у везу с Владиним намерама да уз помоћ овог вида државних дотација ублажи пад СДИ. Поставља се питање оправданости овог механизма за привлачење инвестиција у условима пандемије и с њом повезаних ограничења у пословању и слободном кретању људи. У тим условима, далеко већу подршку страним улагањима и бољој интеграцији Србије у глобалне ланце вредности пружила би нпр. додатна улагања у путеве, изградњу квалитетне комуналне мреже и заштиту животне средине. Такође, из вида не би требало губити и чињеницу да овај нетржишни механизам никако не може да буде замена за реформу привредног амбијента и унапређење владавине права. Око 2,8 млрд опредељено је за покривање губитка банкама за кредите које је држава гарантовала привредницима, 3 млрд за субвенционисану набавку електронских фискалних каса, 2,5 млрд за субвенционисање куповине еколошки чистих такси возила и додатна 1 млрд за аеродроме (највећим делом онај у Требињу). Преостали износ увећаних трошкова нисмо могли у потпуности да разјаснимо, а он се готово у целости тиче прираста од 12 млрд динара на нето позајмицама на име повећања удела Републике Србије у власништву привредних друштава. Према нашим сазнањима убедљиво највећи део ове суме одлази на докапитализацију Ер Србије, а Владу позивамо да разјасни све недоумице и јавно изађе са планом подршке овом предузећу, тим пре што је део неразјашњених расхода у сличном износу већ у 2020. години намењен за ово предузеће.

4.2. Оцена расхода у Закону о буџету за 2021. годину

Укупни расходи Републике у 2021. планирани су на нивоу од 1.515 млрд динара и осетно су нижи у односу на 2020. годину, што је у основи и било очекивано. Епидемија је била велики шок за привреду и јавне финансије, услед чега је јавна потрошња у 2020. скочила на рекордно високе нивое. Епидемиолошка ситуација тренутно није повољна и погоршава се, што значи да се с огромном неизвесношћу улази у 2021. годину. Међутим, чак и у случају да пандемија у наредној години поприми сличне размере као у текућој, немогуће је очекивати исти одговор јавних финансија како би се ублажиле њене негативне последице. Због тога је у буџету за 2021. годину опредељено значајно мање средстава у поређењу с 2020. годином. Укупни буџетски расходи смањени су са нивоа од 1.774 млрд из новембарског ребаланса (што приближно одговара и нашој процењеној реализацији у тој години) на 1.515 млрд динара, што је пад од 260 млрд динара. Посматрано у структури расхода, највеће смањење остварено је на субвенцијама (160 млрд), буџетским трансферима за ООСО (преко 100 млрд), осталим текућим расходима (преко 80 млрд) и буџетским позајмицама (непуних 20 млрд) што је и било очекивано, мада су одређени трошкови и расли – капитални расходи, плате, јавне набавке (у збиру за 100 млрд). Планиране промене у нивоу и структури буџетских расхода заједно са узроцима промена приказали смо у Табели 3.

Табела 3: Предложени буџет за 2021. годину у односу на пројектовано извршење у 2020. години, у млрд РСД

| | Ребаланс II 2020 | Буџет 2021 | Разлика | Образложење одступања |
|-------------------------------|---------------------|----------------|---------------|---|
| УКУПНИ РАСХОДИ | 1.774,3 | 1.514,8 | -259,6 | |
| 1. Текући расходи | 1.526,5 | 1.209,1 | -317,4 | |
| Расходи за запослене | 322,4 | 334,9 | 12,5 | Повећање плата |
| Роба и услуге | 135,4 | 150,6 | 15,2 | На докнада одложених набавки из 2020. |
| Камате | 108,4 | 111,2 | 2,8 | - |
| Субвенције | 278,2 | 120,0 | -158,1 | |
| Привреда | 145,5 | 20,6 | -124,9 | За вршена исплата пакета помоћи привреди, раст субвенција за стране инвеститоре |
| Пољопривреда | 46,8 | 41,9 | -4,9 | За вршетак анти-кризне шеме субвенционисања |
| Железнице | 14 | 14,2 | 0,1 | - |
| Путеви | 44,6 | 17,7 | -26,9 | За вршена ванредно висока улагања у одржавање путева и експропријацију на одређеним деоницама |
| Туризам | 3 | 1,1 | -1,9 | За вршетак анти-кризне шеме субвенционисања |
| Култура | 1,7 | 0,0 | -1,7 | Смањење субвенција за јавне медијске сервисе |
| Остало | 22,5 | 24,6 | 2,1 | Нове субвенције за ваздушни саобраћај и банке за гарантну анти-кризну шему |
| Донације страним владама | 0,27 | 0,0 | -0,3 | - |
| Дотације међународним орг. | 6,2 | 6,4 | 0,3 | - |
| Трансфери осталим н.в. | 93,8 | 90,4 | -3,5 | - |
| Трансфери ООСО | 341,6 | 239,4 | -102,2 | |
| ПИО | 209,9 | 153,6 | -56,4 | За вршена на докнада за изгубљене доприносе |
| НСЗ | 2,7 | 8,6 | 5,9 | Нови програми за незапослене |
| РФЗО | 123,31 | 69,2 | -54,1 | Смањење ванредно високих дотација |
| СОВО | 0,4 | 0,4 | 0,0 | - |
| Остали | 5,2 | 7,6 | 2,4 | Раст дотација за здравство |
| Остале дотације и трансфери | 9,9 | 8,6 | -1,3 | - |
| Социјално осигурање и заштита | 119,1 | 120,1 | 1,1 | - |
| Остали текући расходи | 111,2 | 27,5 | -83,8 | За вршена исплата 100 евра пунолетним грађанима |
| 2. Капитални расходи | 201,6 | 273,9 | 72,3 | Пораст улагања у саобраћајну инфраструктуру |
| 3. Активирани гаранције | 7,8 | 11,7 | 3,9 | - |
| 4. Нето буџетске позајмице | 38,4 | 20,0 | -18,4 | Неразјашњени програми |

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Пројекције расхода највећим делом одражавају постојеће политике и тренутно сагледиве последице пандемије. Узимајући у обзир податке којима тренутно располажемо, процењујемо да обим јавних расхода планиран буџетом за 2021. одговара до сада усвојеним политикама и мерама. Уз то, на расходима је оправдано планирана додатна подршка за јавно здравство која би омогућила да овај систем правовремено реагује уколико епидемиолошка ситуација настави да се погоршава. Због тога оцењујемо да би укупна потрошња Републике, под претпоставком да не дође до неког новог екстерног шока, на крају 2021. могла да буде блиска планираном нивоу из Закона о буџету. Међутим, већ сада је јасно да ће наредна година бити пуна неизвесности и да су чиниоци који потрошњу лако могу да гурну изнад нивоа који је сада планиран бројни. Првенствено, лимит у 2021. би могао да се пробије уколико епидемиолошка ситуација буде драстично неповољнија у односу на претпоставку с којом се кројио буџет за наредну годину. Под условом да епидемија остане под контролом, постоје индиције да би капитални расходи могли незнатно да пробију план, а не треба занемарити ни ризик који потиче од неререформисаних јавних и државних предузећа чије је проблеме пандемија само додатно оголила. Нека од њих (ЕПС, Ер Србија) примила су ванредна буџетска давања већ у 2020. и нема никаквих гаранција да се то неће поновити. Такође, није искључено да у међувремену искрсну давања за нека друга предузећа попут Србијагаса, Петрохемије, или да се повећају давања за неке од традиционалних корисника субвенција (железничка предузећа, јавна путарска, ЈП Ресавица). Од других непланираних трошкова који могу да се десе у 2021. издвојићемо потенцијални раст расхода за онлајн фискализацију, будући да се постојећи оквир може показати недовољним за све обавезе које је Влада на себе преузела. С друге стране, на неким буџетским позицијама видимо конзервативније буџетирање, па би тако расходи за камате, гаранције и трансфере ПИО фонду могли да буду мањи од буџетом планираних.

Расходи за зараде расту услед недавне одлуке Владе о увећању плата у јавном сектору. Предложеним буџетом за 2021. годину предвиђено је да укупна републичка издвајања за запослене достигну износ од 335 млрд динара, што је за преко 12 млрд више од процењене реализације у 2020. години. Ова промена се практично у потпуности може објаснити недавно усвојеном одлуком Владе да повећа зараде у државном сектору. Запослени у систему здравства ће од 1. јануара наредне године остварити повишицу од 5% у односу на ниво с којим ће завршити 2020. годину,¹⁵ док је за остале буџетске кориснике предвиђено увећање зарада у две фазе – од јануара закључно до априла трајни раст од 3,5%, а онда од априла додатно увећање од 1,5% чиме ће укупно трајно увећање износити 5% у односу на ниво из 2020. године.

У буџету за 2021. имплицитно се претпоставља задржавање непромењеног броја запослених. Пројектовани раст укупног фонда плата републичког нивоа власти у 2021. износиће непуна 4%, што је ипак нешто мање од просечне пондерисане стопе која се добије на основу обрачуна из Владине уредбе о расту плата (4,6%). Разлог за мањи него укупно предвиђени пораст у маси може бити објашњен утицајем привремених чинилаца који су једнократно увећали укупне трошкове зарада током 2020. године. Реч је, на првом месту, о исплатама припадности приликом организовања парламентарних избора почетком 2020. године (укупан трошак од непуне 1 млрд динара), док ће крајем 2020. из републичког буџета бити исплаћени бонуси одређеној групи запослених (ефекат од 1,5 млрд динара).

¹⁵ Треба поменути да су повишице у износу од 10% које су здравствени радници добили у априлу 2020. године Законом о буџету за 2021. претворене су у трајно повећање зарада, што је и било очекивано.

Када из укупне очекиване реализације плата у 2020. искључимо ове привремене чиниоце, долазимо до закључка да ће маса зарада Републике трајно бити увећана управо за 4,6% колико се добије на основу недавно усвојене одлуке о увећању плата (пондерисани просек). Другим речима, једна од имплицитних претпоставки буџета за 2021. годину је да неће доћи до раста броја запослених.

Предвиђено увећање зарада у јавном сектору је превелико – није фискално одговорно нити економски оправдано. Након анализе динамике плата републичког нивоа власти, оправдано је проширити слику на читав систем опште државе који поред Републике укључује здравство, локал и фондове обавезног социјалног осигурања. Укупан прираст масе зарада на нивоу опште државе планиран је по стопи од 4,6%, што сматрамо неоправдано високим увећањем у условима неизвесности који су пред нама. Плате запослених у општој држави су већ у 2020. порасле за 10%, а то је далеко брже од привредног раста пошто очекујемо реални пад од 1,5% чиме је још једном нарушен један од основних принципа управљања јавним финансијама. Уз то, зараде у државном сектору већ су за око 20% изнад плата у приватном сектору, што је разлика која ће бити додатно увећана, док је сигурност посла у државном сектору далеко већа. Због свега тога наше препоруке за Владу које смо недавно изнели биле су да зараде у јавном сектору остану замрзнуте у 2021. години или да њихов раст буде ограничен (до 2%, колико износи пројектована стопа инфлације). То би у задатим околностима било не само фискално одговорно већ и економски оправдано јер је приватни сектор до сада већ поднео далеко већи терет кризе у односу на јавни; с друге стране, омогућило би очување куповне моћи за раднике у државном сектору. То се, међутим, није догодило, већ је Влада одлучила да укупна издвајања за запослене повећа по стопи која је више него двоструко већа од оне коју смо ми заговарали.

Планирано увећање зарада, поред тога што је превисоко, неће решити постојеће диспаритете у систему плата у јавном сектору. Након бројних одлагања у претходном периоду, планови државе били су да платни разреди ступе на снагу 2021. године. За то је било потребно завршити бројне започете процесе попут преговора са синдикатима око вредновања свих радних места, што је било немогуће очекивати у години у којој је епидемија у једном тренутку готово потпуно паралисала привреду. Због кризе су буџетски и реформски приоритети привремено промењени (сви ресурси били су усмерени на хитно санирање друштвено-економских последица пандемије), услед чега је и реформа система плата у јавном сектору одложена за још годину дана. То значи да би плате у јавном сектору коначно почеле да се мењају у складу с платним разредима почев од 2022. године, што је систем који би подразумевао да се свака нова промена зарада утврђује по радним местима а не арбитрарно по шире захваћеним секторима или групама запослених. У међувремену, Влада се крајем 2020. одлучила да поново секторски увећа плате свима у готово идентичном проценту, чиме је процес увођења новог система зарада додатно отежан. Фискални савет је више пута излазио с препорукама како да се систем зарада постепено уреди, али је то по свему судећи и у новом таласу реформе занемарено. Најмање што је Влада требало да обезбеди – ако је већ дошло до новог одлагања платних разреда – јесте да се секторским прописима не продубљују неке већ постојеће нерационалности на које смо указивали. Ипак, у предложеном буџету за 2021. није учињено довољно да се диспаритети умање, а начин на који се Влада определила да повећа зараде проблематичан је још из најмање два разлога. Наиме, највеће повишице јесу предвиђене за сектор здравства што је исправно опредељење, али ће истовремено сви други сегменти већ од априла добити идентично трајно увећање

зарада иако нису претрпели ни приближно исто оптерећење током пандемије. Друго, буџет а ни пропратна документација не нуде одговор на питање зашто није било нијансирања ни унутар одређених сектора. Поново ће, рецимо, читав сектор безбедности добити линеарно увећање зарада, што значи да ће посебне јединице које су биле ангажоване на директном сузбијању пандемије имати идентично увећање зарада као и административни радници у овом систему (правници, рачуновође).

Контрола запошљавања јесте ублажена али то неће битно унапредити стање у органима који већ сада функционишу с мањком кадра. Узимајући у обзир чињеницу да се пројектовано увећање масе зарада у 2021. готово у потпуности може објаснити повећањем плата постојећим радницима, то значи да у буџету није остављен простор за евентуални прираст броја запослених. С једне стране, ригидни механизми контроле запошљавања који датирају још од 2013. године јесу ублажени – одобрење Комисије за додатно запошљавање од 1. јануара 2021. морају да траже само они органи који желе да у радни однос приме више од 70% радне снаге која је напустила службу по било ком основу (подсећамо, до сада је за свако попуњавање упражњеног радног места морала да се тражи сагласност Комисије). Међутим, буџетски подаци о пројектованој маси плата о чему је већ било речи, заједно са намерама Владе исказаним у Фискалној стратегији (да лимит броја запослених у 2021. буде одређен на основу 2020. године) и изменама Закона о буџетском систему (према којима је ново запошљавање лимитирано унапред алоцираном масом зарада) показују да се у 2021. може очекивати задржавање непромењеног броја запослених у јавном сектору, у најбољем случају тек благи пораст. То ће имати највеће негативне последице управо на органе који су до сада имали проблем мањка стручног кадра – здравствене установе¹⁶, инспекцијске службе, одељења за управљање фондовима ЕУ и др.

Републички трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања умањују се за преко 100 млрд динара. Промена је изражена, али у највећој мери очекивана. Најкрупније ставке у оквиру овог блока републичких расхода – трансфери за ПИО и РФЗО – бележе значајно међугодишње смањење, и то у износу од 56 млрд и 54 млрд динара, респективно. Разлог овог великог смањења је то што се за 2021. не планирају нове мере одлагања отплате доприноса (што се догодило у 2020, а будући да се ради о изворним приходима ООСО Република је кроз трансфере морала да им надокнади) нити финансијска подршка здравству у износу у ком је то био случај непосредно након избијања епидемије. С друге стране, подршка за НСЗ кроз трансферна средства је увећана (за око 6 млрд динара) што је преваходно условљено новим мерама подршке запошљавању младих (програм „Моја прва плата“) а други део вероватно представља одређену буџетску резерву уколико након истека забране отпуштања крајем 2020. године дође до повећања незапослености.

Буџетски оквир за трансфере ка ПИО фонду постављен је нешто шире него што је потребно. Највећи расход ПИО фонда јесу издвајања за пензије; будући да изворни приходи ове институције (доприноси за пензијско осигурање) нису довољни за исплату читаве масе пензија, недостајући износ покрива се републичким трансферима. Буџетска издвајања за пензије у 2021. порашће за 5,9% у односу на реализацију у 2020. години, што је стопа која се добије применом „швајцарске формуле“ која је недавно поново уведена у српски пензијски систем. Међутим, сматрамо да би укупни расходи за пензије у 2021.

¹⁶ На здравству, заправо, тумачећи буџетске бројке видимо одређени буџетски простор који је (могуће) остављен за ангажовање одређеног броја радника (реда величине 1.000-2.000 броја људи) што је у постојећим условима недовољно, будући да укупни мањак кадра у јавном здравственом систему увелико превазилази овај број.

години могли да буду номинално нижи у односу на планирани ниво (до 5 млрд динара). Разлог ове промене лежи у нешто већој бази с којом Министарство финансија барата у односу на нас – наиме, према нашим рачуницама укупна државна издвајања за пензије већ у 2020. години могла би да буду незнатно мања од пројектоване новим ребалансом, што аутоматски значи и одређене уштеде у 2021. када се примени „швајцарска формула“. Други разлог због ког би реализација могла да буде мања од лежи у чињеници да пројекције Министарства финансија полазе од непромењеног броја пензионера, а могуће је да ће он ипак наставити да опада и у 2021. години, додуше по споријој стопи него што је то до сада био случај¹⁷ будући да се редовна старосна граница за жене од 1. јануара 2021. повећава за по 2 месеца годишње (уместо за по 6 месеци као што је до сада био случај). Уколико се ова предвиђања остваре и издаци за пензије на крају године заиста буду мањи од лимита, уштеђена средства не би требало трошити на нове бонусе за пензионере као што је раније био случај у таквим околностима.

Укупни трансфери за здравство пројектовани су на нивоу који осетно превазилази уобичајен преткризни ниво, што је одлика доброг планирања узимајући у обзир тренутну епидемиолошку ситуацију. Буџетске дотације здравственом систему исплаћују се са два раздела – Министарства финансија и Министарства здравља. Њихов укупан износ ће у 2021. бити осетно смањен у односу на прошлогодишњи ниво, и то са 130 на нешто преко 75 млрд. Пројектовани ниво у 2021. и даље је значајно изнад уобичајеног/преткризног износа ових расхода – процењујемо за најмање 50 млрд динара, тј. најмање 400 млн евра. Један део већих него уобичајених трансфера за здравство дугује се планираном увећању плата медицинском особљу (нето трошак од око 5 млрд динара), док преостали износ представља највећим делом додатна улагања у набавку материјала, лекова и инвестиције. Будући да се ради о средствима која су циљано опредељена како би систем јавног здравства правовремено и у потребном обиму одреаговао у случају да епидемија настави да поприма све веће размере и у наредним месецима – што се лако може догодити, оцењујемо да је оправданим овај вид проактивног буџетског планирања. С друге стране, напомињемо да ова средства никако не би смела да се троше за друге непродуктивне намене (повећање плата, бонусе пензионерима и друго) уколико здравствена ситуација не услови потребу за њима у пуној мери.

Буџетом за 2021. годину планира се снажан раст јавних улагања, углавном по основу изградње саобраћајне инфраструктуре. Капитални расходи републичког буџета у 2021. години планирани су на рекордно високом нивоу од готово 275 млрд динара (Табела 4). То је велики пораст (од преко 70 млрд динара, тј. око 600 млн евра) у односу на последњи ребаланс из 2020. године када су се јавне инвестиције, упркос изазовима пандемије, задржале на високом нивоу. Планирани раст капиталних улагања у наредној години се у потпуности може објаснити већим улагањима у изградњу саобраћајне инфраструктуре, а њихов укупан ниво се уједно уклапа и у наше пројекције потребних и могућих улагања која је потребно спровести у средњем року из буџетских средстава. Улагања Републике у неке друге важне области – здравство и школство, пре свега – упркос спремним пројектима стагнирају, а очигледно поново (трећу годину заредом) неће доћи до озбиљнијег заокрета и опипљивог пораста ни у области комуналне инфраструктуре, тј. заштите животне средине. Капитални буџет безбедносног сектора, с друге стране, задржава се и у 2021. на

¹⁷ Према последњим подацима ПИО фонда, укупан број корисника пензија је у периоду од септембра 2019. до септембра 2020. године смањен је за 0,8%.

несразмерно високом нивоу, а додатни проблем у буџету представља то што ове инвестиције као и капитална улагања Канцеларије за јавна улагања поново нису транспарентно приказане – што отежава прецизно сагледавање државне инвестиционе политике.

Табела 4: Капитални расходи републичког буџета у 2020 и 2021. години

| | Ребаланс II 2020 | Закон о Буџету 2021 | Разлика |
|---|---------------------|------------------------|-------------|
| Капитални расходи Републике | 201,6 | 273,9 | 72,3 |
| Саобраћајна инфраструктура и експропријација | 76,8 | 145,8 | 69 |
| <i>МГСИ</i> | 71 | 128,3 | 57,3 |
| <i>Експропријација</i> | 5,8 | 17,5 | 11,7 |
| Безбедносни сектор | 47,8 | 47,3 | -0,5 |
| <i>Министарство одбране</i> | 38,8 | 36,1 | -2,7 |
| <i>МУП</i> | 10 | 11,2 | 1,2 |
| Канцеларија за јавна улагања | 23,1 | 21 | -2,1 |
| Канцеларија за ИТ и еУправу | 8,6 | 6 | -2,6 |
| Министарство финансија (без експропријације) | 5,5 | 9 | 3,5 |
| Министарство здравља | 5,1 | 4,8 | -0,3 |
| Министарство просвете | 6,8 | 7,8 | 1 |
| Министарство трговине и телекомуникација* | 1,9 | 2,1 | 0,2 |
| Министарство заштите животне средине | 0,9 | 1,8 | 0,9 |
| Остали капитални расходи Републике | 25,1 | 28,3 | 3,2 |
| Капитални трансфери и буџетски кредити | | | |
| Министарство здравља | 5,5 | 7,4 | 1,9 |
| МЗЖС и МГСИ | 0,5 | 1,1 | 0,6 |

Извор: Обрачун ФС на основу Закона о буџету за 2021. и новембарског ребаланса за 2020.

Напомена: * - само пројекат „Повезане школе“

Најбоља ствар капиталног буџета у 2021. јесте дуплирање средстава за пројекте изградње физичке инфраструктуре. Укупно гледано, издвајања за капиталне пројекте у сектору саобраћаја бележе раст са скоро 77 млрд динара у 2020. (новембарски ребаланс) на готово 146 млрд динара у буџету за 2021. годину. Капитални расходи Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ), одакле се финансира највећи део радова изградње путне, железничке и друге транспортне инфраструктуре, бележе снажан раст, за око 80% у односу на 2020. годину (са 71 на 128 млрд динара). Та издвајања подржана су расходима за експропријацију земљишта која се планирају на готово троструко вишем нивоу него у 2020. години (17,5 млрд наспрам око 6 млрд динара) – што су суштински припремне радње које је неопходно завршити пре самог отпочињања физичких радова и такође се књиже на инвестицијама.

Расту улагања у све видове саобраћајне инфраструктуре – путеве, пруге и луке. Појединачно посматрано, највише средстава у буџету за 2021. годину – готово 52 млрд динара – опредељено је за изградњу брзе пруге од Београда до границе са Мађарском.¹⁸ Поред тога, за преостала два пројекта развоја железница (реконструкција пруга Ниш-

¹⁸ До овог износа смо дошли сабирајући предвиђена улагања у овај пројекат која се финансирају из кинеских и руских кредита, уз суфинансирајућа средства из буџета Републике.

Димитровград и Суботица-Сегедин) опредељена су знатно скромнија средства, у збиру 1,1 млрд динара. Када је реч о путној инфраструктури, постоји више пројеката који се финансирају из буџета а највише средстава предвиђено је за наставак изградње Моравског коридора (15 млрд) и Коридора 11 (12,6 млрд динара) затим за радове на брзој саобраћајници Рума-Шабац-Лозница (8,6 млрд) и Обилазници око Београда (6,3 млрд) као и за изградњу аутопута од Београда до Сарајева (4,5 млрд динара). Уз то, од нових пројеката издвајамо брзу саобраћајницу Иверак-Лајковац (која повезује Ваљево и Коридор 11) чија ће изградња буџет у 2021. години стајати нешто мање од 5 млрд динара. На крају, уочава се и осетан пораст улагања у лучну инфраструктуру и водни саобраћај (изградња бродских преводница на ХЕ Ђердап 1 и 2, реконструкције лука Смедерево и Сремска Митровица, чишћење уских пловидбених грла на Дунаву и Сави и друго), који су у претходним годинама чинили занемарљив део капиталних улагања у сектору саобраћаја, а за шта је у 2021. години планирано да се утроши преко 10 млрд динара – што је осетан пораст.

Инвестициони планови у сектору саобраћаја јесу амбициозни али и достижни. Да ли ће се планирани обим инвестиционих активности у овој области остварити зависи од неколико чинилаца. С једне стране, кључни фактор јесте динамика експропријације – у претходним годинама плаћања за експропријацију била су знатно мања од плана (најчешће је извршење ових расхода било половично), па је план инвестиција у овом делу подбацивао.¹⁹ На другој страни, ефикасно управљање започетим пројектима и координација послова између државе и предузећа биће пресудна за успешну реализацију плана инфраструктурних радова. Конкретно, буџетски најиздашнији ризик представља пројекат изградње брзе пруге од Београда до Будимпеште. Буџетом су за 2021. годину предвиђена двоструко већа средства за овај пројекат него у 2020. (укупно ће износити око 52 млрд динара) што се може показати као тешко достижан ниво, имајући у виду да је највиша досадашња финансијска реализација на овом пројекту износила око 24 млрд динара (у 2020. години). Ипак, предвиђени износ у складу је са преосталом динамиком радова и најављеним роком за завршетак деонице од Београда до Новог Сада (децембар 2021). Према нашим налазима средства су обезбеђена уз унапређену координацију између министарстава и предузећа задужених за реализацију пројекта, услед чега није немогуће да се сва предвиђена средства заправо и утроше.

Највећа слабост капиталног буџета за 2021. годину је његова недовољно унапређена структура. У нашим ранијим извештајима указали смо на основни недостатак политике јавних инвестиција у Србији. Укратко, реч је о недопустиво малим улагањима у комуналну инфраструктуру (заштита животне средине) уз истовремено постојање несразмерно великих улагања сектора безбедности. Наиме, капитални расходи Министарства одбране и МУП-а су се у периоду 2014-2020. више него удесетостручиле – порасле су са 4,2 млрд динара у 2014. на око 49 млрд динара у 2019. и 2020. години. Истовремено, буџетска улагања у комуналну инфраструктуру током читавог посматраног периода према нашим проценама нису прелазила 2-3 млрд динара на годишњем нивоу.

¹⁹ У 2019. години поменути расходи првобитно су планирани на нивоу од око 14 млрд динара да би, због осетно споријег извршења, ребалансом планирана средства била смањена на нешто мање од 7 млрд динара. Слично се догодило и током 2020. године, када су иницијалним плановима ова средства планирана на око 13 млрд динара, да би последњи ребаланс из новембра умањио ове расходе на око 6 млрд динара. Једно од објашњења за слабије извршење од плана јесу дугачки судски поступци чије окончање представља предуслов за исплату буџетских средстава.

Узимајући у обзир врло ограничени буџетски простор као и висок ниво неизвесности у погледу даљег развоја епидемиолошке ситуације, сматрамо да одговорна политика инвестиција мора да направи промену приоритета. Потребан је, наиме, одлучни заокрет ка улагањима од којих пресудно зависе услови живота и рада грађана Србије и која могу делотворније да подстакну привредни опоравак – што у буџету за 2021. није учињено.

У буџету за 2021. годину задржавају се релативно висока издвајања за војску и полицију. Капитални буџети војске и полиције у наредној години планирани су на нивоу од око 47 млрд динара, што је тек за око 2 млрд динара мање него у претходне две године. Од планираних 11,2 млрд динара, колико износе капитални расходи МУП-а, највећи део односи се на: *обнављање и модернизацију флоте Хеликоптерске јединице (5,4 млрд динара), подизање капацитета Сектора за ванредне ситуације (800 млн динара), изградњу и реконструкцију објекта Дирекције полиције (800 млн динара), наставак осавремењавања возног парка (470 млн динара) и унапређење ИКТ капацитета (400 млн динара)*. За разлику од МУП-а, чији је капитални буџет детаљно приказан у буџетској документацији, буџет Министарства одбране није транспарентан²⁰ и поред тога што је преко три пута већи од полиције (износи преко 36 млрд динара). Оно што је могуће из буџета разазнати јесте само да се за изградњу и набавку опреме за *функционисање Министарства одбране и Војске Србије* планира око 27 млрд динара а *за модернизација и ремонт средстава НВО* око 8,5 млрд динара. Према нашим сазнањима, део ових улагања од око 3,5 млрд динара, отпада на инвестициону подршку здравственом систему. Међутим, чак и када ова средства искључимо, планирани ниво капиталних расхода у војсци и полицији (око 44 млрд динара) и даље је висок у односу на издвајања у упоредивим земљама ЦИЕ (0,7% БДП-а у Србији наспрам 0,3% БДП-а у ЦИЕ) и препоручујемо њихово смањење у наредним годинама.

Додатни проблем видимо у томе што нема потребног (и могућег) раста инвестиција у изградњу комуналне инфраструктуре и заштите животне средине. 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 отпадних вода, регионалних депонија и др.) динамично повећати на око 100-150 млн евра.²¹ Планом за 2021. то није учињено, као што то није био случај ни у оригиналним ни ревидираним плановима у 2020. и 2019. години. Планирано је да се улагања Министарства животне средине у 2021. повећају на 2,5 млрд динара, у шта смо укључили и средства која се исплаћују у виду дотација општинама и градовима за припрему пројектне документације и суфинансирање изградње. Инвестицијама можемо придодати и намеру да се са раздела Министарства грађевине (МГСИ) уложи у водоснабдевање и управљање чврстим отпадом – износ од 400 милиона динара на позицији буџетских кредита, мада је извршење ових пројеката неизвесно с обзиром на то да су у претходним годинама планирани и виши износи али је реализација изостајала. Наговештај да до већих улагања ипак може доћи већ у 2021. години видимо из одобреног кредита Савета Европе од око 200 млн евра намењеним ревитализацији водоснабдевања у 60 ЈЛС и изградњу постројења за прераду отпадних вода у неколико градова у Србији. Да би средства из кредита постала доступна потребно је да зајам прође ратификацију у Скупштини, која је

²⁰ Разумљиво је да се о овим пројектима не износе прецизни подаци али је неопходно детаљније него што био случај до сада извештавати у буџету о планираним капиталним набавкама Министарства одбране.

²¹ За више детаља погледати на пример извештаја „Фискална и економска кретања у 2018. и стратешке препоруке за буџет 2019. године“ као и „Стратешке препоруке за буџет и фискалну политику у 2020. години“.

у тренутку писања овог извештаја још увек у току.²² Ако се планира да се током године радови ефектуирају, онда се на разделима носилаца послова (министарства животне средине, грађевинарства или Канцеларије за управљање јавним улагањима) морају видети буџетске позиције које одговарају расходима који ти радови претпостављају – а тога у плану капиталних расхода Републике за 2021. годину нема.

Улагања у образовну инфраструктуру у 2021. остају на сличном нивоу као 2020. године. Инвестиције у области образовања раздвојене су на неколико различитих буџетских корисника. Најпре, капитални буџет ресорног министарства (просвете) у 2021. години планиран је на нивоу од око 8 млрд динара. Половина тог износа отпада на реконструкцију и модернизацију основних и средњих школа у Србији. Уз то, још око 2 млрд динара предвиђено је са раздела Министарства трговине и телекомуникација и то за увођење бежичног интернета у школама у Србији (пројекат "Повезане школе"). Дакле, укупна улагања у просвету која се финансирају са раздела поменутога два министарства достижу 10 млрд динара, што представља благи раст, за око 1 млрд динара у односу на план из 2020 (новембарски ребаланс). Ипак, постоји могућности да су инвестиције у овој области заправо и веће – део се књижи у оквиру Канцеларије за јавна улагања при Влади, али услед њиховог нејасног приказа није могуће установити прави обим инвестиционе активности у овој области (о чему ће више речи бити у наставку).

Републичке инвестиције у здравству стагнирају, али укупна издвајања на нивоу опште државе бележе пад. Републичка капитална улагања у здравству традиционално се књиже на разделу Министарства здравља и она су буџетом за 2021. годину планирана на нивоу од око 12 млрд динара²³ што је раст за око 1 млрд динара у односу на планирани ниво у 2020. години. Највећи део средстава, преко 7 млрд динара односи се на пројекат изградње и реконструкције клиничких центара, а само за реконструкцију и опремање КЦ Србије опредељено је око 6 млрд динара. Уз то, око 3 млрд динара намењено је опремању других здравствених установа у државној својини и још око 600 млн динара за изградњу јединственог информационог система јавног здравства. Овим улагањима треба придодати око 3,5 млрд колико ће, вероватно, износити улагања Министарства одбране, што је такође приближно исти износ који је забележен 2020. године (новембарски ребаланс). Поред Републике, у здравство улаже и РФЗО – чији су капитални расходи према подацима Министарства финансија били ванредно увећани у 2020. години због епидемије корона вируса. Анализом инвестиција опште државе у фискалном оквиру из Фискалне стратегије за 2021-2023 закључујемо да ће у наредној години инвестициона улагања преко РФЗО бити смањена, и то са 17,5 млрд у 2020. на 4 млрд у 2021. години – што је пад који далеко превазилази скроман пораст улагања са раздела Министарства здравља који се види у Закону о буџету. Премда се очекивало умањење ванредних давања здравственом систему, овако драстичан пад сматрамо да није оправдан, будући да има много спремних пројеката у области здравства у које је било потребно (и могуће) уложити средства. Оцењујемо да инвестиције у здравство не би смеле да се спуштају на листи

²² Уз то, у наредној години држава планира да обезбеди нове кредите у вредности од преко 2 млрд евра за вишегодишња инфраструктурна улагања у области заштите животне средине. Међутим, о овоме се говори само у делу буџета у коме се помињу планови за задуживање (члан 3. Закона о буџету), а не и у конкретним расходима који би се из тих средстава финансирани.

²³ Укупан износ инвестиција у сектору здравства добијамо када ка питалне издатке Министарства здравља (4,8 млрд) увећамо за капиталне трансфере које Република исплаћује здравственим установама (од око 7,5 млрд динара).

приоритета Владе у 2021. години, 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.²⁴

Објективну оцену висине инвестиција у области здравства и просвете отежава нетранспарентан приказ буџета Канцеларије за управљање јавним улагањима. Пре неколико година започета је пракса књижења одређеног дела издвајања за здравство и просвету у оквиру раздела Канцеларије за управљање јавним улагањима (КУЈУ), тела које је иницијално основано за помоћ Влади при уклањању последица природних непогода. Капитални буџет поменутог тела у 2021. планиран је на нивоу од 21 млрд динара (2 млрд мање него у 2020), а према нашим сазнањима део планираних средстава намењен је за улагања у здравство. Међутим, буџет капиталних расхода ове институције није рашчлањен на конкретне пројекте (дат је само генерички приказ планираних средстава у маси) па нисмо у могућности да до краја сагледамо предвиђени обим републичких инвестиција у овим, важним областима. Овај проблем постаје све важнији будући да средства која се из године у годину алоцирају на ово тело постају све издашнија. Проблем неадекватног приказа капиталних улагања ове Канцеларије детаљније смо приказали у Оквиру 1.

Оквир 1. Буџет Канцеларије за управљање јавним улагањима

Владина Канцеларија за управљање јавним улагањима, испрва основана због обнове после поплава из 2014. године, у последњих пет година постаје све важније место за имплементацију пројеката у запостављеним друштвеним областима – здравству, школству и заштити животне средине. Ширење надлежности било је праћено и осетним растом (капиталног) буџета ове институције који је у 2020 и 2021. премашио 20 млрд динара. Према је углавном реч о продуктивним улагањима, основни проблем је њихов нетранспарентан приказ, који онемогућава сагледавање ефеката јавне инвестиционе политике у поменутих областима. С обзиром на то да се у будућности може очекивати даљи раст ових улагања од велике је важности да се јасно и детаљно прикажу расходи који проистичу из реализације појединачних пројеката у надлежности Канцеларије. Једно од могућих решења јесте додељивање веће аутономије овом телу, што би у техничком смислу подразумевало да се ово тело, уместо помоћног тела Владе што одавно више није јер у пракси има много веће надлежности, издигне на ниво буџетског корисника еквивалентан министарству. То би за ово тело значило, између осталог, формализацију проширених надлежности али и ригидније обавезе у погледу планирања, буџетирања и транспарентног приказивања свих својих активности.

Канцеларија основана за санацију штете од поплава временом је преузела реализацију многих крупних пројеката у важним друштвеним областима. Канцеларија за управљање јавним улагањима формирана је 2015. године као посебно тело Владе, задужено за обнову и санацију штете настале услед мајских поплава из 2014. године. Временом су надлежности Канцеларије проширене на реконструкцију и обнову објеката јавне намене, и то посебно пројеката друштвене и социјалне инфраструктуре (реконструкције основних и средњих школа, домова здравља и поједених болница, домова за старе, установе социјалне заштите и др.). Тако на пример, из листе пројеката који су

²⁴ Погледати извештаје Фискалног савета: „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“ и „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“; и „Мишљење на Фискалну стратегију за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину

завршени или у току види се да је канцеларија помогла и финансирала обнову бројних домова здравља и болница (у Београду, Лесковцу, Новом Саду, Панчеву и др.), основних и средњих школа (у Јагодини, Шапцу, Шиду и др), геронтолошких центара (у Суботици). Уз то, Канцеларија је била ангажована и на мањим пројектима изградње мреже водоснабдевања и заштитне инфраструктуре од штетног дејства вода (поплаве). Међутим, у последњих неколико година, КУЈУ постаје све важније место за имплементацију ширих пројеката у здравству и заштити животне средине – о чему сведоче растући капитални буџет и кредитна средства којима ова институција управља.

Са ширењем надлежности Канцеларије, растао је и њен буџет а проблем нетранспарентног приказивања пројеката још увек није решен. На почетку, 2015. године, средства с којима је ова канцеларија располагала износила су пар милијарди динара, од чега су капитални расходи чинили занемарљив део (непуних 300 млн динара). Временом, како су и надлежности институције расле, растао је и њен капитални буџет. Према подацима из Завршног рачуна буџета, улагања Канцеларије достигла су готово 8 млрд динара у 2018. години, а даљи раст средстава за инвестиције, на преко 20 млрд динара предвидели су буџетски планови за 2020. и 2021. годину. Као што смо већ напоменули, у начелу, реч је о продуктивним улагањима која се односе на реконструкцију школа, болница, установа социјалне заштите и др. Међутим, из буџета није могуће утврдити који су то конкретни пројекти који се финансирају из одређених средстава – наводе се само генерички називи програма а средства одређују у маси, у великим износима. Фискални савет је такву праксу већ критиковао приликом оцене последњег ребаланса републичког буџета (из новембра 2020) али никакав помак по том питању није учињен у буџету за 2021. годину – и то није добро.

У будућности се може очекивати даљи раст буџета Канцеларије и потребно је да се та улагања јасно прикажу. Током 2020. године КУЈУ је поверено управљање кредитима укупне вредности преко 400 млн евра за финансирање важних пројеката у здравству и заштити животне средине. Реч је пре свега о 250 млн евра из зајмова Савета Европе за реконструкцију и опремање регионалних болница и изградњу друге клинике дечје болнице у Тиршовој улици у Београду. Поред тога, 200 млн евра вредан кредит Савета Европе за инфраструктурне пројекте у области заштите животне средине чека ратификацију у Народној скупштини, такође је у надлежности овог тела. Могуће је да ће и део планираних будућих зајмова за пројекте у овим областима такође бити додељени Канцеларији на управљање. С обзиром на то да инвестиције у здравство, школство и заштиту животне средине треба да буду један од приоритета економске политике Владе, јасне информације о планираним улагањима важне су за процењивање ефеката политике јавних инвестиција и упоредну анализу Србије и других земаља ЦИЕ. Напомињемо да не постоје објективни разлози који би оправдали прикривено приказивање ових расхода пошто се на пример, у случају Министарства грађевинарства појединачно наводе сви пројекти па чак и они мале вредности – нпр. 12 млн динара за проширење Луке Прахово.

У буџету за 2021. наставља се недовољно транспарентно приказивање политике субвенционисања. Буџетска издвајања за субвенције, када искључимо економски пакет подршке за привреду, заправо расту – за око 15 млрд динара, тј. 130 млн евра. Раст је забележен на субвенцијама за: привлачење инвестиција (4,5 млрд динара), субвенционисање набавке електронских фискалних уређаја за привреду (3 млрд динара), приватне финансијске институције (2,8 млрд), набавку еко-такси возила (2,5 млрд), ваздушни саобраћај (1 млрд) и кредитну подршку предузећима у приватизацији (0,5 млрд).

За највећи део поменутих трошкова посредно се може закључити за шта су намењене, али то не ослобађа Владу обавезе да крупне буџетске промене детаљније опише и образложи у самој буџетској документацији.

Држава је супротно ранијим најавама повећала ослањање на нетржишне и инфериорне механизме за привлачење страних инвестиција.²⁵ Тумачећи недавне изјаве званичника, закључујемо су повећани лимити на позицији субвенција за инвеститоре највећим делом покушај да се делимично надомести смањење прилива страних директних инвестиција до ког је дошло услед пандемије.²⁶ Поставља се питање да ли је ово уопште добар механизам за привлачење инвестиција у доба кризе изазване епидемијом и ограничењима у погледу слободног пословања и кретања. Влада би, стога, требало пре да се определи за мере које директно доприносе унапређењу епидемиолошке ситуације и здравља грађана (улагања у здравство и заштиту животне средине) и друга продуктивна улагања (попут улагања у комуналну инфраструктуру, путеве и образовање). Такође, не треба губити из вида и то да ови нетржишни механизми и даље не могу да буду замена за реформу привредног амбијента и унапређења у области владавине права, што су фундаментални чиниоци који опредељују присуство страних инвеститора. У вези са субвенцијама за инвестиције у буџету јављају се још најмање два проблема. Прво, није добро што средњорочни оквир овог вида субвенционисања трпи велике промене у кратким временским интервалима, тим пре што нагле промене нису праћене адекватним објашњењима у званичним државним актима. Наиме, у недавно усвојеном новембарском ребалансу за 2020. годину, у члану 6. Закона о буџету који се односи на трогодишњи оквир буџетских субвенција за инвеститоре, Влада се обавезала да у 2021. и 2022. години овај трошак неће премашити 12 млрд динара. Међутим, већ у предложеном буџету за 2021. који је објављен непуне две недеље након тога, поменути средњорочни лимит увећан је до нивоа од 15 млрд динара у 2021. години (скок од 25%), а лимит од 16 млрд планиран је за 2022. и 2023. годину. Овако нагле промене средњорочних лимита за субвенционисање обесмишљавају улогу буџета као чврстог сидра за вођење економске политике и умањују кредибилитет Владиних пројекција. Друго, буџет и даље не разбија укупну суму субвенција за инвеститоре на појединачне износе и компаније, што је проблем на који Фискални савет годинама уназад безуспешно указује.

Субвенције за приватне финансијске институције намењене су за покриће ненаплативих кредита по основу анти-кризне гарантне шеме. Опис овог расхода није дат у предложеном буџету за 2021. годину, премда смо анализом средњорочног буџетског оквира опште државе изнетог у Фискалној стратегији 2021-2023 дошли до одговора на питање за које намене су издвојена ова средства (2,8 млрд динара). Наиме, у Стратегији се наводи да се у 2021. години очекују „брuto одливи буџета Републике Србије по основу предметне националне гарантне шеме у износу од 24 млн евра“, што је износ који у потпуности одговара необјашњеним буџетским расходима за финансијске институције. Ради се, заправо, о издатку који је намењен за покривање ненаплативих кредита банкама у име оних предузећа која су у међувремену престала с радом а која су узела кредит од комерцијалних банака у склопу кредитне шеме, будући да се држава у овој трансакцији јавља као гарант. Овакав вид буџетирања у складу је с добром буџетском праксом и

²⁵ Иако у формалном смислу не постоји никаква разлика између домаћих и страних инвеститора приликом конкурисања за ове подстицаје, убедљиво највећи део трошкова одлази иностраним компанијама.

²⁶ Тек мањи део овог прираста (једна до две милијарде динара) могао би се приписати евентуалном преносу обавеза из текућега наредну годину.

заступљен је у бројним европским земљама, а у случају Србије процена и третман ових издатака врше се у договору с Међународним монетарним фондом.

Терет увођења електронских фискалних каса држава ће преузети на себе (отуда раст на субвенцијама од 3 млрд динара), мада остаје нејасно коме ће и у којој мери трошкови бити покривени. На размену Министарства привреде појавио се нови трошак од 3 млрд динара, опредељен за подстицање набавке електронских фискалних уређаја. Званичници су недавно најавили да је у току израда новог Закона о фискализацији, чија ће пуна примена очекује од јануара 2022. године – што је нови пропис који се може довести у директну везу с новим издвајањима за субвенције. Једна од кључних новина коју ће нови пропис донети јесте обавезно увођење електронског фискалног уређаја за сва правна лица која их користе у свом пословању. У јавности су се, притом, могле чути и најаве да ће држава преузети на себе највећи део терета (негде да ће преузети читав трошак) преласка са старог на нови модел функционисања система фискалних каса. Отуда, с једне стране, не чуди што ови трошкови своје место налазе први пут баш у буџету за 2021. годину, имајући у виду да је потребно завршити све припремне радње како би читав систем могао да заживи од јануара 2022. године како се планира. С друге стране, буџетска документација не нуди никакво образложење у вези са начином и обимом трошкова које ће држава заиста преузети на себе. Тешко је поверовати да је са 3 млрд динара могуће покривати набавку свих потребних електронских уређаја (ако је то уопште план Владе), будући да у Србији постоји око 230.000 правних лица која користе фискалне касе, па се износ од тек 13.000 динара по новом уређају (хардверском или софтверском) из овог угла чини као недовољан. Могуће је, ипак, да ће држава правити неки вид селекције при одређивању износа трошкова које ће надокнађивати – нпр. само предузетницима и малим предузећима, или свима у једнаком проценту (али не цео износ). У сваком случају сматрамо да су предложени буџет и пратећа документација морали боље да опишу шта су заиста планови Владе у вези са фискализацијом, како би се прецизно утврдио трошак који ће по том основу морати да снесе порески обвезници.

Трошкови фискализације ће судећи по Владициним плановима изискивати додатно повећање буџетских расхода – можда већу 2021. години. Наиме, у образложењу Нацрта Закона о фискализацији који ће ускоро бити усвојен на Влади наводи се да ће држава покривати привреди не само трошкове увођења нових фискалних уређаја, већ и одржавања система, припремања одговарајућих регистара па и обуке запослених. С тим у вези, у овом акту се помиње да је за поменуте активности у буџету потребно обезбедити око 8 млрд динара. Уколико Влада успе у складу с планираном динамиком да за годину дана испуни све оперативне предуслове да систем заживи од јануара 2022. године и остане при том плану, оквир субвенција за фискалне касе (од 3 млрд динара) у 2021. ће вероватно бити пробијен – највише за 5 млрд динара. Уколико се, с друге стране, процес увођења електронских фискалних каса буде одвијао спорије него што је најављено, додатни трошкови које је Влада предвидела у Нацрту Закона о фискализацији ће буџет оптеретити вероватно од 2022. године.

Субвенције за приватна предузећа у друмском саобраћају расту јер је држава донела одлуку да покрије трошкове набавке такси возила такси превозницима. У буџету за 2021. видимо нове трошкове на размену субвенција за приватна предузећа у друмском саобраћају – и то са 0,3 млрд из ребаланса 2020. године на 2,8 млрд у 2021. години. Иако то није експлицитно наведено у буџету нити у његовом образложењу, по свему судећи ради се о планираним исплатама на име субвенционисане набавке еколошки одрживих возила за такси превознике. Држава је, наиме, крајем 2019. године усвојила уредбу којом

гарантује исплату износа од највише 8.000 евра за куповину новог еколошки одрживог возила²⁷ сваком такси превознику који задовољи дефинисане услове. Укупан број такси превозника који се пријавио и до сада остварио право на ову субвенцију се према нашим информацијама креће у распону од 2.000-3.000 – што у маси грубо одговара износу буџетираном за наредну годину. Будући да је предвиђено да се субвенционисана набавка путничких возила спроводи три године (до краја 2022. године) могуће је у наредном периоду очекивати и евентуалне додатне трошкове по овом основу. С друге стране, у јавности су се могле чути процене да би услове за добијање ове субвенције могао да испуни мањи део укупног броја такси превозника, тако да барем за сада не очекујемо да евентуална нова буџетска издвајања по овом основу буду значајна.

Иако нове субвенције за ваздушни саобраћај поново иду (највећим делом) за аеродрому Требињу, нејасно је зашто је Влада одлучила да то ни овог пута не прикаже јасно. Повећана издвајања за субвенције у авио саобраћају своје место у буџету први пут налазе у ребалансу из новембра 2020. године – и то у износу од 4,3 млрд динара. Будући да овај расход поменутом акту није био подробније објашњен, Фискални савет је позвао Владу да додатно осветли тај нови трошак. Испоставило се да су ови ванредни издаци намењени за изградњу аеродрома у Требињу. У буџету за 2021. годину недостатак у транспарентности при буџетирању ових субвенција није унапређен – исти расход поново налази место у буџетским расходима, сада у износу од 5,2 млрд динара (прираст од 1 млрд у односу на средства издвојена крајем 2020. године). Према нашим сазнањима додатни расходи се највећим делом поново усмеравају аеродрому у Требињу мада ће буџетски новац бити издвојен и за неке друге (мање) аеродроме у Србији, али то није експлицитно поменуто у буџету, па чак ни у образложењу у виду програмског буџета које броји више од 800 страна. Програмски буџет је у овом домену у најмању руку подједнако неинформативан, у одређеној мери чак и збуњујућ, будући да не садржи чак ни базну вредност која је прилично извесна, а односи се по свему судећи на број аеродрома у 2018. години (вид. Сliku 1). Уколико је циљ ових улагања заиста изградња и опремање аеродрома, то је требало транспарентно и приказати (кроз прецизнији опис, коментар и уношење базних и циљних вредности). Додатни разлог због ког сматрамо да би овај трошак мора да буде детаљније образложен видимо у томе што укупна буџетска давања за аеродром у Требињу у 2020. и 2021. достижу 70-80 млн евра, а то је осетно више од ранијих изјава званичника да ће овај пројекат коштати око 50 млн евра.

²⁷ Прописано је да ново путничко возило за које се додељује субвенција мора да има потпуно електрични, хибридни или погон на компримовани природни гас, или да задовољава најмање еуро 6 стандард у погледу емисије издувних гасова.

Слика 1: Опис државних активности у области авио саобраћаја у буџету

Програмска активност: 0004 - Ваздушни саобраћај

Правни основ: Закон о ваздушном саобраћају

Опис: У оквиру ове активности спроводе се послови обликовања и вођења политике Владе у области ваздушног саобраћаја, израде стратегије развоја ваздушног саобраћаја, уређења система ваздушног саобраћаја, припреме нацрта закона и предлога других прописа и програма у складу са међународним конвенцијама, стандардима и препорукама. Активност обухвата послове усклађивања домаће регулативе у области ваздушног саобраћаја са међународним конвенцијама, вршење контроле над спровођењем глобалне политике и најбоље праксе, стандарда и препорука дефинисаних одредбама прописа Међународне организације цивилног ваздухопловства (ICAO), сарадњу и учествовање у раду међународних ваздухопловних организација, стручно праћење израде просторних и других планских докумената, као и обављање других послова из делокруга Сектора.

Циљ 1: Унапређење аеродромске инфраструктуре

| Назив индикатора | Јединица мере | Базна година | Базна вредност | Циљна вредност у 2021. год. | Циљна вредност у 2022. год. | Циљна вредност у 2023. год. |
|---|----------------|--------------|----------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. Успостављање параметра око аеродрома | Број аеродрома | 2018 | - | - | - | - |
| <i>Коментар: -</i> | | | | | | |
| <i>Извор верификације: -</i> | | | | | | |

Извор: Образложење Закона о буџету за 2021. годину – Програмски буџет, стр. 696

Субвенције за Ресавицу још једном остају непромењене, што је сигнал да најаве званичника о променама у овом предузећу не можемо сматрати кредибилним. Пети пут заредом се у буџету понављају исте вредности и опис позиције на којој се књиже субвенције за ЈП Ресавица. Даје се, наиме, начелни план смањења броја запослених заједно са затварањем рудника у саставу овог предузећа (образложење буџета). У пракси су изостајале било какве промене, што нас наводи на закључак да је тешко поверовати да ће до озбиљнијег заокрета доћи у 2021. години. За наредну годину предвиђена је субвенција од непуне 5 млрд динара (од чега убедљиво највећи део иде на зараде) што не гарантује да ће доћи до било какве оптимизације у пословању. Додатну сумњу у спровођење читавог процеса уноси опис планираних активности који смо пронашли у програмском буџету где је, упркос плановима о затварању нерентабилних рудника, предвиђено повећање количине произведеног угља са 500.000 тона у 2019. години на 530.000 тона у 2021. након чега се у 2022. и 2023. циља одржавање тог нивоа производње.

Субвенција за ЕПС нема у буџету за 2021. годину, али то није никаква гаранција да им средства неће бити додељена – кроз буџетску резерву или нови ребаланс. Ово предузеће, наиме, има бројне проблеме у пословању, који су додатно огољени након избијања пандемије. Један од горућих проблема, поред превисоких зарада и великих потреба за инвестиционим улагањима, лежи у великим губицима при набавци електричне енергије из обновљивих извора од повлашћених произвођача. Ово предузеће је први пут добило директну буџетску субвенцију управо крајем 2020, када је у новембарском ребалансу за њега издвојено готово 5 млрд динара – без назнаке на шта је новац конкретно отишао. Наша претпоставка је била да се ради о покривању поменутих губитака за набавку ОИ енергије, премда се у јавности од званичника могло чути да се ради о покривању старог дуга према Русији (о чему нема детаља). Када говоримо о 2021. години, у буџету више нема дотација за ово предузеће што, међутим, не значи да ће тако и остати. Наиме, тешко је очекивати да ће ЕПС у релативно кратком року у условима када није уклоњена сва

неизвесност услед пандемије значајно унапредити своју ликвидносну позицију, што значи да постоји ризик да ово предузеће поново буде субвенционисано новцем пореских обвезника. Прилику за такав сценарио отвара и даље неодрживо висок ниво текуће буџетске резерве од преко 53 млрд у 2021. години. С друге стране, то је могуће остварити и уколико из било ког разлога током наредне године буде вршен ребаланс републичког буџета.

По први пут у буџету нема субвенција за јавне медијске сервисе што ће бити праћено новим повећањем претплате за грађане. Субвенције за јавне медијске сервисе (РТС и РТВ) су годинама уназад представљале стандардну буџетску категорију, будући да важећи прописи предвиђају се основна делатност ових ентитета, поред такси и комерцијалних прихода, делом финансира и из републичке касе. Након што је претплата повећана крајем 2018. године, ове субвенције кретале су се око свог уобичајеног износа од 2-3 млрд динара, да би према последњим плановима за 2020. овај трошак требало да износи 1,6 млрд динара. У предложеном буџету за 2021. годину, међутим, нема овог вида подстицаја. Мања субвенција за медијске јавне сервисе има за последицу ново повећање претплате за грађане (Влада је Скупштини предложила повећање са тренутних 255 динара на 299 динара, тј. за 17%) и процењујемо да би то могло да надомести смањење директних плаћања из буџета.

Упркос значајном паду у односу на 2020. годину, нето буџетске позајмице ће у 2021. и остати ванредно високе – 20 млрд динара. На нетранспарентно буџетирање нето позајмица указали смо недавно, у оцени другог (новембарског) ребаланса за 2020. годину – очекујући да ће у наредном кругу буџетирања овај проблем бити уклоњен. Прилика за то пропуштена је већ у предложеном буџету за 2021. годину, будући да се понавља идентичан ниво нетранспарентности у приказивању ових расхода. Након рекордно високог нивоа из 2020. године од преко 38 млрд динара (због кредитне шеме преко Фонда за развој али и кредитирања Ер Србије), на овој позицији долази до пада у 2021. до нивоа од 20 млрд динара. Ради се о износу који је и даље превисок, готово четири пута већи уобичајеног износа ових трошкова из периода пре кризе. Влада се ни овога пута није потрудила да разјасни откуд овако велики трошкови и у 2021. години, тим пре што ће убедљиво највећи (ако не и читав) износ кредитне подршке преко Фонда за развој и помоћ који се књижи на овој позицији бити завршен у 2020. години. Једина информација која се може пронаћи у буџету је да је 13,4 млрд динара са раздела Министарства привреде (практично читав износ преко ранијег уобичајеног нивоа) издвојено за оснивачки улог Републике Србије у привредним друштвима. Према нашим сазнањима, овај износ намењен је за докапитализацију Ер Србије, што је уследило непосредно након што је сличан износ одобрен овом предузећу у виду (буџетског) кредита. Сматрамо да је Влада у обавези да своје планове у вези са овом компанијом објави и детаљно разјасни, будући да је Република Србија и даље већински власник овог предузећа и да ће санирање његовог пословања по свему судећи пореске обвезнике коштати десетине милијарди динара.

У 2021. планиран је раст издатака за камате због овогодишњег наглог повећања јавног дуга, али и још увек великих пратећих трошкова задуживања. Буџетски издаци за камате планирани су на нивоу од око 111 млрд динара, што представља повећање у односу на овогодишње процењено извршење из новембарског ребаланса републичког буџета (109 млрд динара). Имајући у виду снажно повећање јавног дуга у овој години (са 53% БДП-а на око 60% БДП-а), овај пораст расхода за камате потпуно је очекиван. Међутим, овде скрећемо пажњу на то да буџетски оквир за камате и у овој и у следећој

години обухвата и релативно велике пратеће трошкове задуживања од око 9 млрд динара. По свему судећи, то је везано за склапање специфичног кредитног аранжмана за финансирање изградње Моравског коридора (Прељина-Појате), који подразумева плаћање једнократне премије осигурања у износу од 7 млрд динара.²⁸ Информације којима располажемо указују на то да овај кредитни аранжман још увек није склопљен, па ћемо тако једнократни раст издатака за камате по том основу највероватније имати у 2021. години уместо у овој.²⁹ И поред тога, оцењујемо да је буџетски оквир за камате од око 111 млрд динара нешто шире постављен и стварна реализација ових расхода у 2021. могла би да буде за око 5 млрд динара мања. Мањи део овог простора вероватно је остављен као резервисање у случају битних промена девизног курса и варијабилних каматних стопа, што је уобичајена пракса, док је остатак Влада могуће предвидела за случај превремене отплате неких обавеза државе. Почев од 2019. године започет је интензивни програм замене неких скупљих кредита државе јефтинијим због пада каматних стопа на глобалном финансијском тржишту, и од тада се годишњим буџетима по правилу планира нешто већи износ за плаћање камата него што би се очекивало на основу постојећег портфолија јавног дуга. Имајући у виду то да и у следећу годину улазимо с великом неизвесношћу у погледу даљег тока пандемије болести Ковид-19 и њеног утицаја на економију, у овом тренутку је тешко проценити да ли ће таквих операција у управљању јавним дугом заиста и бити.

Трошкови за активирани гаранције планирани су на нивоу од око 8 млрд динара, што је блиско очекиваном извршењу у овој години. Буџетски издаци за активирани гаранције значајно су смањени у последњих неколико година, са око 40 млрд динара у 2016. на око 8 млрд динара колико очекујемо да ће износити у овој години. С једне стране, то је резултат ограничења на издавање нових гаранција, које се искључиво могу давати за финансирање инфраструктурних пројеката – што Фискални савет подржава. С друге, постепено се завршава отплата кредита најпроблематичнијих корисника државних гаранција у претходном периоду – Србијагаса, Галенике, железничких предузећа и др. Влада је у следећој години планирала ове расходе приближно на овогодишњем нивоу, дакле око 8 млрд динара, што начелно одговара преосталим кредитима које је држава гарантовала предузећима која у прошлости нису могла самостално да измирују ове обавезе. Фискални савет, међутим, има одређене резерве у вези с трендом појачаног издавања гаранција Србијагасу у последње време (до сад 130 млн евра, а планира се још 125 млн евра у следећој години) – јер је то предузеће чије су гарантоване обавезе највише коштале буџет Републике у претходним годинама. То јесу државне гаранције на задуживање овог предузећа за изградњу гасовода и повезивање са суседним државама (дакле за инвестиције), и стога је то у складу са законом, али без обзира на то Влада би морала да осигура да ће Србијагас самостално враћати ове нове гарантоване кредите. У супротном, то би се опет свело на државно субвенционисање овог предузећа и стога би га тако требало и третирати у буџету.

²⁸ Наиме, у овој години је било планирано да се уплати ова премија осигурања што би једнократно повећало буџетске издатке за камате, али би се тако обезбедила веома ниска каматна стопа од 0,5% у следећих дванаест година.

²⁹ У том случају расходи за камате у овој години износили би око 100 млрд динара, што је за десетак милијарди динара мање од плана из новембарског ребаланса буџета Републике.

5. АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2021. ГОДИНУ ПО БУЏЕТСКИМ КОРИСНИЦИМА

Најкрупније промене на делима буџетских корисника резултат су истека анти-кризних мера, повећања плата у јавном сектору и већих капиталних инвестиција. У овом делу анализирамо највеће промене на делима корисника републичких средстава у односу на новембарски ребаланс за 2020. годину. Законом о буџету за 2021. није предвиђена анти-кризна финансијска подршка привреди, док су ванредне дотације за подршку здравству вишеструко умањене. Та смањења видљива су на делима корисника преко којих су се ове мере финансирале, а то су у највећој мери Министарство финансија (исплата 100 евра пунолетним грађанима и подршка здравству преко дотација РФЗО), Министарство привреде (исплата минималаца и повољни кредити за приватни сектор) и Министарство здравља (подршка здравству). Повећање зарада подигло је расходе на плате код практично свих буџетских корисника, а ово повећање је, што је и очекивано, највидљивије на делима министарстава са највећим бројем запослених, тј. Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране и Министарства просвете. Коначно, највећи део раста јавних улагања односи се на инвестиције у путну, железничку и лучку инфраструктуру, а које се финансирају са раздела МГСИ.

Корисници са највећим повећањем одобрених средстава

Промена у износу средстава одобрених МГСИ је нето резултат повећаних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру и умањених субвенција. Буџетска апропријација овог министарства увећана је за нешто више од 34 млрд динара, са око 137 млрд на преко 171 млрд динара. Износ опредељен за улагања у путну, железничку и лучку инфраструктуру које финансира МГСИ порастао је за око 58 млрд динара. Притом се нешто више од половине читавог раста ових инвестиција може објаснити повећаним средствима за изградњу пруге Београд-Будимпешта. Код субвенција се, иако су у збиру мање него у новембарском ребалансу, уочавају опречна кретања. Субвенције јавним предузећима Путеви Србије и Коридори Србије ради изградње нових и одржавања постојећих путева умањена је за око 27 млрд. Са друге стране, расту субвенције приватним превозницима у друмском саобраћају (за преко 2 млрд динара) и за авио-саобраћај (за око 1 млрд динара). Ова два програма за субвенционисање нису адекватно образложена у буџету и пропратној документацији. Према нашим сазнањима, субвенције у друмском саобраћају намењене су такси-превозницима за покривање трошкова набавке еколошких возила, на основу посебне уредбе донете крајем 2019. године. За ове подстицаје су већ оригиналним буџетом за 2020. опредељена одређена средства (200 млн динара) и на приближно истом нивоу су остала и у новембарском ребалансу. Разлог за ниска издвајања за субвенције за еко-возила у 2020. је највероватније то што није било могуће довољно прецизно предвидети одзив за ове подстицаје, као и могућност да су такси-превозници одложили куповину нових возила услед избијања кризе. Због тога се први значајнији пораст види у 2021. години, када је за ове намене опредељено 2,5 млрд динара. Пораст субвенција у области авио-саобраћаја се највећим делом односи на додатна издвајања за изградњу аеродрома у Требињу, мада постоје назнаке да ће овим средствима бити финансирани радови и на неким другим (мањим) аеродромима. О субвенцијама за таксисте и издацима за изградњу требињског аеродрома, као и о нетранспарентном приказивању ова два програма за субвенције детаљније смо писали у поглављу 4 овог извештаја.

Буџет Министарства просвете, науке и технолошког развоја увећан је услед раста зарада запослених у јавном сектору. Укупна средства опредељена за ово министарство износе готово 236 млрд динара, што представља повећање од преко 10 млрд динара у односу на новембарски ребаланс. Највећи део овог пораста је резултат повећаних расхода за запослене у просвети за око 7 млрд. Уједно расту и капитални расходи овог министарства за око 1 млрд динара, највећим делом као последица већих улагања у дигитализацију просветног система.

Пораст буџета Министарства за рад највећим делом последица је конзервативног планирања, што сматрамо оправданим будући да криза није завршена. Буџет овог министарства износи 140 млрд динара, што представља увећање од око 6,5 млрд динара у односу на новембарски ребаланс. Највећи део овог пораста отпада на различите програме социјалних давања, који уједно представљају и највећи издатак овог ресора. Средства намењена за бригу о породици, као што су дечји и родитељски додатак, су у збиру порасла за око 3 млрд динара. Планирана исплата социјалне заштите (попут новчане социјалне помоћи), као и помоћ за борце и инвалиде увећани су за укупан износ од око 2 млрд динара. За сада није у плану повећање права корисницима било ког вида социјалне помоћи, услед чега међугодишње повећање буџетског оквира у односу на ребаланс 2020. можемо приписати стандардном увећању за инфлацију, а делом и конзервативном планирању. То је оправдано, будући да док криза није завршена у буџету треба направити одређену резерву за случај да број корисника неке од категорија социјалне помоћи порасте. Уједно су повећана и издвајања у оквиру програма усмерених ка унапређењу социјалне заштите и политике запошљавања социјално рањивих категорија за преко 600 млн динара, од којих један део спада у ИПА пројекте. Додатних 400 млн динара опредељено је за израду информационог система за спровођење социјалне политике и социјалних карата.

Повећању буџета Министарства унутрашњих послова у највећој мери је допринео раст зарада запослених. Буџет овог министарства порастао је за 4,4 млрд динара (са 90,5 млрд на 94,8 млрд динара). Од ове разлике, приближно 3 млрд динара отпада на повећање зарада запослених. Преостало повећање је резултат раста капиталних расхода. Пораст инвестиција највећим делом представља нето ефекат с једне стране већих расхода за занављање хеликоптерске флоте за 3,5 млрд динара и, с друге стране, изостанка издвајања за опрему за надзор у саобраћају које је у новембарском ребалансу износило 2,1 млрд динара.

Раст буџета Министарства заштите животне средине углавном је последица раста капиталних улагања. Овом министарству одобрена су средства од око 8,3 млрд динара, што представља увећање од око 2,5 млрд динара у односу на новембарски ребаланс. За око једну милијарду динара порасле су инвестиције у изградњу постројења за третман отпадних вода и канализационих мрежа. За готово пола милијарде динара порасла су издвајања за набавку опреме и механизације за јавна комунална предузећа, од којих највећи део опредељен за возила и опрему за рециклажу. Такође су порасли и расходи намењени за санацију и затварање несанитарних депонија, попут оне у околини топионице у Зајачи (за 260 млн динара). Премда су укупна улагања у заштиту животне средине у 2021. предвиђена на вишем нивоу него у 2020. години, њихов пораст и ниво и даље су далеко мање од могућег и потребног да би се обезбедило опипљиво унапређење стања у овој области (о чему смо писали у Оцени расхода у Предлогу закона о буџету за 2021. годину)

Нова министарства која су настала након парламентарних избора 2020. великим делом настављају спровођење већ постојећих пројеката. Наиме, након избора у јуну 2020, креирана су три нова министарства, на која су за 2021. алоцирана одређена буџетска средства – Министарство за бригу о селу (1,5 млрд динара), Министарство за бригу о породици (1 млрд) и Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог (0,7 млрд динара). Већина ових средстава опредељена је за пројекте који су раније били у надлежности других министарстава или канцеларија. У наставку дајемо кратак преглед ових промена: *Министарство за бригу о селу* наставља политику коју је пре спроводио истоимени кабинет министра без портфеља и у питању су пројекти подстицања земљорадничких задруга. Програми *Министарства за бригу о породици* намењени су за заустављање миграције младих, спречавања насиља у породици и подстицања наталитета и слични су ранијим активностима Кабинета министарке без портфеља задужене за демографска питања. Такође, *Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог* бележи раст из методолошких разлога. Наиме, услед промене структуре Владе, угашене су Канцеларија за сарадњу цивилним сектором и Канцеларија за људска и мањинска права, а њихове надлежности је преузело управо Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог. Такође, под покровитељством овог министарства сада су и антидискриминаторне и мањинске политике које су раније биле под оквиром Министарства за рад и Министарства за локалну самоуправу.

Корисници са највећим смањењем одобрених средстава

Средства одобрена Министарству привреде износе тек нешто мање од четвртине оних из новембарског ребаланса – највећим делом због истека мера подршке привреди. Буџет овог министарства умањен је за око 140 млрд динара у односу на новембарски ребаланс и сада износи скоро 42 млрд динара. На разделу Министарства привреде истовремено се уочава пад расхода због истека мера подршке привреди током епидемије и раст расхода на неколико различитих позиција. Умањење буџетске апропријације услед истека анти-кризних мера подршке привреди износи око 160 млрд динара. Тим смањењем буџет овог министарства би се заправо вратио на преткризни ниво. Међутим, расту расходи на позицији оснивачки удео Републике Србије у привредним друштвима за око 12 млрд динара. Према нашим сазнањима, највећи део овог повећања се односи на докапитализацију Ер Србије. О нетранспарентном приказивању расхода опредељених за увећање оснивачког удела Републике Србије у привредним друштвима већ смо писали у претходном делу овог извештаја. Раст се уједно бележи и на субвенцијама за инвеститоре које су увећане за готово 5 млрд динара. Такође, на разделу Министарства привреде се појављује нови трошак, а у питању су подстицаји за електронске фискалне касе буџетирани у износу од 3 млрд динара.

Средства на разделу Министарства финансија умањена су за готово 100 млрд динара, са 1.019 млрд на око 920 млрд динара. Код овог министарства уочавају се супротстављене тенденције – једни расходи су у односу на новембарски ребаланс порасли, док су други смањени. Наиме, дотације ПИО фонду и РФЗО смањене су за 104 млрд динара. Ове дотације су новембарским ребалансом увећане у односу на оригинални буџет за 2020. ради покривања ненаплаћеног дела доприноса и пружања подршке здравству током епидемије Ковид-19. Пад дотација ПИО фонду и РФЗО је последица тога што за 2021. годину није планирано поновно покривање ненаплаћених доприноса, као и чињенице да нису предвиђена улагања у здравство у оној мери у којој је то учињено у 2020. години.

Затим, једнократна мера „100 евра пунолетним грађанима“ спроведена у 2020. није планирана за 2021. годину, чиме је буџет Министарства финансија растерећен за додатних 72 млрд. Истовремено, издаци за отплату главнице су порасли 75 млрд динара. Ово повећање у складу је са праксом Владе у претходних неколико година да планира нешто већи износ за отплату главнице кредита од оног који доспева у текућој години и тако остави простор за превремену отплату дуга. У новембарском ребалансу није било потребе да се остави додатни простор за враћање дуга с обзиром на то да је на крају 2020. у суштини било извесно колико ће износити укупна отплата главнице у тој години. Додатни разлог за пораст планиране отплате дуга је то што у 2021. години доспева на наплату еврообвезница Србија 2021. У питању је десетогодишња обвезница емитована 2011. година на износ од 2 млрд долара. Србија је 2019. године превремено отплатила 400 млн долара, али је за следећу годину остао замашан део главнице дуга од 1,6 млрд долара. Према изјавама званичника, део средстава за рефинансирање овог дуга обезбеђен је недавном емисијом нове еврообвезнице вредности 1,2 млрд долара.

Буџет Владе износи око 42,3 млрд динара, што представља смањење од 12,4 млрд динара. Овај пад је превасходно резултат умањења средстава одобрених Генералном секретаријату (за 6,5 млрд динара), Канцеларији за јавна улагања (за 4,4 млрд динара) и Канцеларији за информационе технологије и електронску управу (за 2,9 млрд).

- Највећа промена код *Генералног секретаријата* односи се на смањење средстава за борбу против епидемије Ковид-19 у износу од 3,5 млрд динара. У новембарском ребалансу није прецизирано које мере су финансиране са овог буџетског раздела. Сматрамо да је ове расходе требало адекватно приказати у буџету, како би се могло прецизно утврдити коју улогу у борби са пандемијом је имао Генерални секретаријат Владе. Уједно, за око 2 млрд динара смањене су дотације невладиним организацијама, чија намена и разлози за смањење нису транспарентно приказани у буџету. Овде напомињемо и то да вишегодишња пракса показује да стварни расходи Генералног секретаријата често премашују иницијални план (што није искључено да ће се десити и у 2021. години) тако што се додатна средства путем буџетске резерве на нетранспарентан начин преусмеравају ка овом буџетском кориснику.
- Пад средстава опредељених за *Канцеларију за јавна улагања* резултат је мањих расхода за накнаду штете услед елементарних непогода и нижих капиталних улагања. Издаци за накнаду штете од елементарних непогода нижи су за преко 2 млрд динара у односу на новембарски ребаланс. Ово смањење је по свему судећи последица истека програма за помоћ и обнову поплавлених подручја (накнада штете). Пад капиталних издатака износи око 2 млрд динара, а у питању је нето ефекат смањених улагања у оквиру програма ревитализације објеката јавне намене (за 4,8 млрд динара) и раста улагања по основу пројеката истраживања и развоја у јавном сектору (за 2,7 млрд динара). Међутим, нисмо у могућности појаснимо на које конкретне радове се ово смањење капиталног буџета односи због тога што пројекти који се финансирају у оквиру ових програма нису транспарентно приказани, што представља праксу која траје већ неколико година, а о којој смо детаљније писали у Оквиру 1.
- Умањење средстава одобрених *Канцеларији за информационе технологије и електронску управу* је у целости последица нижих капиталних улагања. Средства намењена за пројекат изградње Дата центра у Крагујевцу мања су за готово 2

млрд динара, што је у складу са чињеницом да се реализација овог пројекта, који је започео још 2019. године, приводи крају. Остатак смањења односи се на издвајања за израду софтвера и набавку софтверских лиценци.

Средства опредељена Министарству пољопривреде, водопривреде и шумарства износе готово 53 млрд динара, што је за око 3,5 млрд динара мање у односу на новембарски ребаланс. На разделу овог министарства уочавају се супротстављени трендови, односно истовремени раст расхода на једним позицијама, а смањење на другим. Директни подстицаји пољопривредницима нижи су за готово 6 млрд динара, након ванредно високих исплата у 2020. години због неочекивано добре пољопривредне сезоне. Додатни пад расхода проузрокован је изостанком мера за подршку пољопривредницима током кризе изазване епидемијом Ковид-19 из 2020. године од 2,8 млрд динара. Са друге стране, издвајања у оквиру ИПАРД програма и средства опредељена за заштиту здравља животиња и безбедност хране порасли су за готово 4 млрд динара у збиру. Капитална улагања Министарства пољопривреде, попут изградње бране „Ариље“ на Рзаву и система за пречишћавање отпадних вода у Брусу и Блацу, порасла су за 700 млн динара.

Средства одобрена Министарству рударства и енергетике износе 13,3 млрд динара, што представља умањење од преко 3 млрд динара. На разделу овог министарства истовремено се уочава пад субвенција јавним предузећима и раст на неколико хетерогених позиција. Смањење субвенција јавним предузећима од 4,8 млрд динара се у целости односи на финансијску помоћ ЕПС-у опредељену овој компанији новембарским ребалансом, а која није предвиђена у буџету за 2021 годину. Као што смо писали у претходном делу овог извештаја, о намени ових средстава није било детаљнијих образложења. С друге стране, порасли су расходи за изградњу резервоара за складиштење нафте у Смедереву (за 800 млн динара) и унапређивање енергетске ефикасности и подстицање коришћења обновљивих извора енергије у топланама (за око 500 млн динара).

Буџетом за 2020. годину Министарству здравља опредељено је око 32 млрд динара, што је за 2,7 млрд динара мање у односу на новембарски ребаланс. У 2021. опадају расходи за подршку здравственом систему током епидемије Ковид-19 за преко 8 млрд динара. Са друге стране, расту издвајања за реконструкцију КЦ Србија (за око 3 млрд динара) и КЦ Војводина (за 700 млн динара). Уједно су повећани и расходи за лечење оболелих од ретких болести и дотације РФЗО за накнаде за трудничко боловање у укупном износу од око 1,5 млрд динара.

6. ДА ЛИ ЈЕ ПАНДЕМИЈА УЗРОК СВИХ ПРОБЛЕМА У ПОСЛОВАЊУ ЕР СРБИЈЕ?

Пандемија јесте посебно погодила сектор авио саобраћаја али није чинилац који је најзаслужнији за потешкоће у пословању Ер Србије. Мере ванредног стања, ограниченог кретања и пословања паралисале су промет робе и путника у авио саобраћају, што је изазвало нагли пад прихода авио превозника широм света. Према подацима Еуростата, промет на европским аеродрома у прва два тромесечја 2020. године смањен је за 20% у Т1 и чак 90% у Т2, а негативне тенденције нису заобишле ни Србију. Према подацима Републичког завода за статистику обим промета путника на домаћим аеродромима смањен је у првој половини 2020. за скоро 60% у односу на исти период прошле године. У условима кризе државе широм Европе и света масовно су почеле да упумпавају ликвидност у своје националне авио превознике мимо општих програма анти-кризне подршке привреди. Ова тенденција такође неће заобићи Србију, будући да су званичници већ најавили буџетску подршку Ер Србија. Према нашим проценама за санирање проблема у пословању Ер Србије у кратком року потребно је бар 200 млн евра (преко 60% укупних прихода из 2019) што је знатно више него што европске земље помажу својим авио компанијама (у просеку покривају 35% прихода). Детаљнија анализа указује на то да су већи буџетски трошкови у Србији последица тога што је Ер Србија (за разлику од већине других европских превозника) имала велике проблеме у пословању и пре кризе. Заправо, од укупног износа помоћи који процењујемо да ће држава исплатити Ер Србији, по свему судећи, тек мањи део (60-80 млн евра за две године) се односи на финансијске проблеме изазване пандемијом.

Влада би требало јавно да представи план трошења буџетског новца за помоћ Ер Србији. Иако је одавно исказала намеру да финансијски помогне Ер Србију, Влада и даље није објавила прецизан план трошења јавних средстава по овом основу. Због тога анализу темељимо на јавно доступним информацијама и финансијским извештајима из периода 2015-2019. године. Из ових извештаја (који не укључују период кризе) закључујемо да ће Ер Србији до краја 2021. недостајати око 200 млн евра да би могла да покрије обавезе које јој доспевају у 2020. и 2021. години – а та средства ће бити вероватно и нешто већа због очекиваног споријег опоравка авио саобраћаја и евентуалног пролонгирања здравствене кризе. У последњим буџетским плановима за 2020. и 2021. уочавамо део неразјашњених политика на позицији нето буџетских позајмица (реда величине око 200 млн евра). Могуће је да су ова средства намењена управо за Ер Србију, али то ни у једном делу буџета и пропратне документације није јасно наведено. Уколико је део буџетских средстава заиста и намењен за ову компанију, Влада би требало што пре јавно да прецизира о ком износу се ради и образложи по ком основу (и за које намене) га тачно додељује. Очењујемо да је Влада дужна да ово јасно представи грађанима Србије будући да су они (тј. Република Србија) већински власник предузећа (51%), а ова државна помоћ ће по свему судећи коштати пореске обвезнике стотине милиона евра.

Ер Србија би такође морала да почне са објављивањем годишњих и периодичних финансијских извештаја. Ер Србија од свог оснивања на свом сајту није објавила ниједан периодични нити годишњи финансијски извештај, што није случај с европским компанијама у овом сектору. Гиганти авио индустрије, попут немачке Луфтхансе и француско-холандске Ер Франс-КЛМ их редовно објављују, а они се могу пронаћи чак и за 2020. годину без обзира на то што је била уздрмана пандемијом. Идентичан ниво транспарентности постоји и међу мањим компанијама (ФинЕр, Ицијан Ерлајнс, Ер

Балтик). Неке компаније из региона, Кроејша Ерлајнс и Монтенегро Ерлајнс, још увек нису објавиле извештаје за 2020. годину, али су у виду саопштења јавности приближили утицај пандемије на њихово пословање навођењем промена на основним билансним ставкама. Једини јавно доступни извор података о пословању Ер Србије јесте АПР, у чијим регистрима се могу пронаћи консолидовани финансијски извештаји за период 2015-2019. Истичемо и то да велико ограничење представља то што уговор о приватном партнерству са Етихадом из 2013. године и даље није објављен. То онемогућава сагледавање свих трошкова које је Република Србија преузела на себе, као и какве обавезе уговорне стране имају уколико предузеће западне у проблеме.

У наставку детаљније износимо анализу на основу које смо формулисали претходно изнете закључке.

6.1. Пословање Ер Србије пре пандемије

Ер Србија је имала потешкоћа у пословању и пре избијања пандемије. У овом делу извештаја анализирамо пословање Ер Србије, националног авио превозника с већинским државним власништвом, у периоду пре пандемије. Пре него што пређемо на техничке детаље наше анализе, сматрамо да је важно да укажемо на ограничења с којима смо се сусрели у том процесу. Ер Србија, за разлику од огромне већине европских компанија у овој делатности, не објављује ни годишње ни периодичне финансијске извештаје о свом пословању од свог оснивања 2013. године.³⁰ Јавно доступни подаци о пословању овог предузећа постоје једино на сајту АПР-а, али ни они не покривају читав период откад је основана – већ интервал од 2015. до 2019. године. То је, ипак, довољно дуг период за веродостојну оцену досадашњег модела пословања предузећа, услед чега смо анализу базирали управо на том временском интервалу. На основу спроведеног истраживања дошли смо до четири кључна закључка. *Прво*, добит коју је Ер Србија исказивала 2015-2019. последица је књиговодственог евидентирања државних дотација за отплату старог дуга ЈАТ-а, а не стварних пословних резултата. Када из пословних прихода искључимо државну дотацију за исплату старог дуга, предузеће заправо остварује губитак (пре пореза) од преко 2,5 млрд динара просечно годишње. *Друго*, предузеће је 2015-2019. имало озбиљне али прикривене ликвидносне проблеме. Од 2015. године Ер Србија не успева да из прилива из редовног пословања покрије доспеле обавезе, па се мањак средстава надомешћивао задуживањем. Када су ти дугови почели да долазе на наплату, практично од 2019. године, ликвидносна позиција предузећа додатно се погоршала. *Треће*, компанија годинама остварује губитак изнад висине капитала. То значи да је имовина Ер Србије (постројења, машине, опрема, пласмани, готовина и др.) вишеструко мања од њених обавеза, што ово предузеће формално чини презадуженим. *Четврто*, упоредна анализа основних показатеља успешности (рацио анализа), указује на то да Ер Србија стоји лошије него друге авио компаније са већинским државним власништвом.

Добит коју је Ер Србија исказивала у периоду 2015-2019. рачуноводствене је природе и није последица доброг управљања компанијом. Анализирајући билансе успеха предузећа у периоду пре пандемије (2015-2019) уочили смо да је Ер Србија исказивала просечну годишњу добит пре опорезивања од око 1 млрд динара. Међутим, остварени (брuto) добитак, заправо, био је последица позамашних исплата државне помоћи

³⁰ Пословање Ер Србије не прати ни Министарство привреде, а разлог је то што предузеће не послује у складу са Законом о јавним предузећима услед чега не постоји обавеза редовног достављања периодичних извештаја.

(реда величине од 2,5 млрд до 6 млрд динара) које су највећим делом издвајане за отплату старих дугова ЈАТ-а, а које се у билансу успеха овог предузећа рачуноводствено бележе као ставка пословних прихода. Како се према рачуноводственим правилима отплата главнице тих дугова не књижи на расходима (већ у билансу стања као смањење дугорочних обавеза) то значи да је овај вид књиговодственог приказа утицао само на приходну страну – па су пословни и укупни резултати управо због тога били бољи него што заправо јесу. Ако из прихода искључимо део новца дотираног од државе, долазимо до закључка да је у читавом посматраном периоду ово предузеће бележило губитке од око 20 млн евра (2,5 млрд динара) у просеку (последњи реду Табела 5).

Табела 5: Сажети приказ консолидованог биланса успеха Ер Србије, у млрд динара

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Пословни приходи | 33,3 | 35,6 | 34,3 | 34,4 | 36,4 |
| <i>од чега приходи од продаје</i> | 26,7 | 30,3 | 31,7 | 31,7 | 33,1 |
| <i>од чега државна помоћ</i> | 5,9 | 4,9 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Пословни расходи | 32,7 | 35,8 | 33,3 | 33,3 | 35,8 |
| Резултат из пословања | 0,6 | -0,2 | 1,1 | 1,1 | 0,6 |
| <i>без државне помоћи</i> | -5,3 | -5,1 | -1,4 | -1,4 | -1,9 |
| Резултат из финансирања | -0,6 | -0,5 | 0,2 | -1,4 | -1,9 |
| Резултат из осталог пословања | 0,5 | 0,9 | 0,7 | 1,7 | 2,8 |
| Укупан резултат пре опорезивања | 0,5 | 0,2 | 2 | 1,3 | 1,4 |
| <i>без државне помоћи</i> | -5,4 | -4,7 | -0,5 | -1,1 | -1,1 |

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података из Биланса успеха 2015-2019

Да је Ер Србија била у проблему пре пандемије још боље показују подаци из извештаја о новчаним токовима. Извештаји о новчаним токовима најбоље показују ликвидносну позицију предузећа, тј. стварне приливе и одливе новца у току једне године по основу свих активности (пословних, инвестиционих и финансијских). Према нашим прорачунима, Ер Србија у последње четири године није успевала да оствари позитиван салдо готовине из пословних активности, а годишњи мањак за исплату доспелих обавеза у просеку је износио око 1,3 млрд динара (око 10 млн ЕУР). То значи да Ер Србија није успевала да из новчаних прилива из редовног пословања (основног бизниса) финансира доспеле обавезе које из тог пословања проистичу. Ако на то додамо и одливе по основу инвестирања, укупан мањак на годишњем нивоу достиже 3,2 млрд динара или 30 млн ЕУР у просеку (Табела 6). Напомињемо да негативни (нето) одливи по основу инвестиција нису сами по себи проблем – здраво предузеће и треба да инвестира и да по овом основу бележи нето мањак готовине. Суштински проблем који Ер Србија није успела да реши у читавом периоду лежи у немогућности да из редовне делатности оствари вишак тј. позитивне нето новчане приливе.

Табела 6: Сажети приказ извештаја консолидованих новчаних токова, у млрд динара

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|
| Пословне активности | | | | | |
| Приливи готовине | 33,1 | 35,4 | 38,5 | 39,2 | 37,8 |
| Одливи готовине | 32,6 | 37,2 | 39,9 | 39,3 | 39,6 |
| <i>Нето готовина из пословних активности</i> | 0,6 | -1,9 | -1,5 | -0,1 | -1,8 |
| Инвестиционе активности | | | | | |
| Приливи готовине | 0,04 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Одливи готовине | 0,8 | 1,5 | 2,4 | 3,0 | 1,3 |
| <i>Нето готовина из инвестиционих активности</i> | -0,8 | -1,4 | -2,2 | -2,8 | -1,2 |
| <i>Укупан мањак из пословања и инвестирања</i> | -0,2 | -3,3 | -3,7 | -2,9 | -3,1 |
| Финансирање | | | | | |
| Приливи готовине | 5,7 | 6,5 | 1,7 | 4,2 | 2,4 |
| Одливи готовине | 0,003 | 0,005 | 0,010 | 0,046 | 4,2 |
| <i>Нето готовина из активности финансирања</i> | 5,7 | 6,5 | 1,7 | 4,1 | -1,9 |
| Укупно нето готовина | 5,4 | 3,2 | -2,0 | 1,2 | -5,0 |
| Готовина на крају године | 7,6 | 10,5 | 7,8 | 9,0 | 4,0 |

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података из извештаја о новчаним токовима

Недостатак готовине за сервисирање доспелих обавеза предузеће је надокнађивало задуживањем. Конкретно, у периоду од 2015. до 2018. године предузеће је узело два кредита од ентитета ЕА Партнерс (укупно 120 млн долара) у 2015. и 2016. години, кредит од Фонда за развој (14 млн евра) у 2017. и зајам од Етихад Ервејса (40 млн долара) у 2018. години. Ово је приказано у оквиру прилива готовине из активности финансирања у извештају о новчаним токовима (11. ред у Табели 6). Укупна повучена средства из тих кредита (преко 18 млрд динара) премашила су укупне потребе за сервисирање пословних обавеза и покривање инвестиција (од око 10 млрд динара). То је основни разлог због чега структурни проблем ликвидности – немогућност да се из редовног пословања генерише довољно готовине за покривање доспелих обавеза – није био исправа видљив, а Ер Србији све до 2020. године није недостајало готовине за обављање свих својих активности.

До првог озбиљнијег погоршања ликвидносне позиције долази током 2019. када на наплату почињу да доспевају претходно узети зајмови. Конкретно, на наплату је доспео кредит Етихад Ервејса од 40 млн долара који је био узет годину дана раније (дефакто краткорочни кредит за ликвидност, одобрен децембра 2018. године уз каматну стопу од 3%). Заједно са мањком готовине из редовних активности предузећа (3 млрд динара у 2019. години) укупне потребе за финансирањем премашиле су 7 млрд динара у тој години. Предузеће је на то реаговало додатним краткорочним задуживањем код Комерцијалне банке (20 млн евра, 2,2 млрд динара) што је укупни мањак готовине svelo на око 5 млрд динара (претпоследњи ред у Табели 6). Међутим, због чињенице да је Ер Србија раније узимала кредите у износу који је био већи од њихових стварних потреба, на рачунима је било довољно средстава (9 млрд динара) да се тај мањак покрије без интервенције државе. Ипак, предузеће је 2019. годину завршило са осетно ослабљеном ликвидносном позицијом – упола мањи салдо готовине на крају 2019. године (4 млрд динара, последњи ред у Табели 6) с којим је и дочекала 2020. годину.

Ер Србија од свог оснивања остварује губитак изнад висине капитала што је углавном одлика губиташких државних предузећа. Ер Србија се од свог оснивања

сврстава у групу предузећа која остварују губитак изнад висине капитала.³¹ Другим речима, нагомилане обавезе „појеле“ су капитал. На крају 2019. године укупне обавезе ЕР Србије износиле су 41 млрд динара и биле су 1,6 пута веће од укупне имовине предузећа (26 млрд динара), што значи да је компанија остварила губитак изнад висине капитала од чак 15 млрд динара. Један део овог губитка потиче од рачуноводственог третмана старог дуга ЈАТ-а, мада чак и кад се изврши корекција за овај износ губитак преко висине капитала остаће релативно висок (око 5 млрд динара). Поред ЕР Србије високе губитке изнад нивоа капитала у привреди остварују махом предузећа у стечају (Азотара, ИМР, ЕлектролуксПетрол) и друга државна с проблематичним пословањем (Железнице Србије, ДП Нови Сад-Гас, Стаклара Параћин, Ресавица, Прва искра, Енергетика Крагујевац, Застава оружје, Јумко). Од мањих и релативно упоредивих националних авио компанија у Европи губитак изнад висине капитала има једино Монтенегро Ерлајнс (Кроејша ерлајнс, ФинЕр, ЕР Балтик немају) који је још у прошлој години покренуо процедуру реструктурирања.

Губитак изнад висине капитала по важећој законској регулативи у Србији представља довољан услов за покретање стечајног поступка. У развијеним привредама губитак изнад висине капитала не постоји чак ни као рачуноводствена категорија, јер већ појављивање губитка (до висине капитала) представља довољан разлог за покретање стечајног поступка или ликвидације. Домаће законодавство не наводи експлицитно да је губитак преко висине капитала сам по себи узрок за покретање стечајног поступка. Међутим, Закон о стечају у члану 11. експлицитно наводи да је презадуженост довољан разлог за покретање стечаја, а сам термин презадужености дефинисан је као ситуација у којој су „обавезе веће од вредности имовине“ – што је појава коју срећемо у билансима ЕР Србије.

Упоредне анализе показују да ЕР Србија има далеко лошије перформансе него друге авио компаније с већинским државним власништвом. У потрази за одговором на питање да ли је ЕР Србија одрживо пословала у међународним оквирима, користили смо податке о авио компанијама са већинским државним капиталом широм света из делатности авио саобраћаја. Основни извор података била нам је скорашња студија ММФ-а која се бави проценом ризика јавних и државних предузећа и препорукама за њихову реформу.³² Анализирајући основне показатеље профитабилности, ликвидности и солвентности уочили смо да су њихове вредности за ЕР Србију осетно лошије од уобичајених у авио компанијама с већинским државним власништвом. Када је реч о показатељима профитабилности, за ЕР Србију нема превише смисла стављање нето добитка у однос са имовином будући да, као што смо већ и показали, ова компанија само књиговодствено исказује добит – а заправо послује с губитком. То значи да је профит негативан, што је случај и са приносом на имовину – у 2019. години овај показатељ за ЕР Србију износио је -4,6%, док је у авио компанијама широм света са државним власништвом достигао медијалну вредност 0,3%. Рацио текуће ликвидности ЕР Србије у 2019. износио је 0,4 и био је три пута нижи него у другим авио компанијама, где је медијална вредност овог показатеља 1,2. До сличног

³¹ Једна кост активе (имовине) и пасиве (капитала и обавеза) представља основни рачуноводствени идентитет. Ако је актива већа од пасиве, онда предузеће остварује добитак, који се „користи“ за повећање капитала. Међутим, ако предузеће којим случајем располаже мањом имовином од збира капитала и обавеза, онда је оно остварило губитак. Губитак се према стандардним рачуноводственим правилима исказује као корективна ставка капитала, тј. смањује вредност капитала. У екстремном случају, губитак може бити толико велики да практично у потпуности поједе вредност капитала – што је случај управо са ЕР Србијом.

³² IMF (2020), Managing Fiscal Risks from State-Owned Enterprise.

закључка долазимо и када посматрамо солвентност предузећа, коришћењем показатеља дугорочних обавеза у односу на имовину. Вредност овог индикатора за Ер Србију износи 0,8 у 2019. години, што је готово четири пута више него у другим авио превозницима с државним власништвом.

6.2. Утицај пандемије на пословање Ер Србије и процена недостајућих средстава

Процењујемо да ће Ер Србији до краја наредне године бити потребно 200 млн евра, а тек мањи део овог износа потиче од губитака изазваних пандемијом. У овом делу извештаја покушали смо да, на основу врло ограничених информација којима располажемо, проценимо колико средстава ће недостајати Ер Србији за сервисирање свих обавеза које доспевају у 2020. и 2021. години. Пошли смо од уобичајених годишњих мањкова из редовног пословања оствариваних 2015-2019. на шта смо придодали очекиване исплате за кредите који доспевају на наплату. На крају, у обзир смо узели и процену губитка у 2020. који се очекује услед пандемије, а коју су државни званичници јавно изнели. Укључивањем свих побројаних чинилаца у анализу, проценили смо да ће за функционисање Ер Србије до краја 2021. године у збиру зафалити 200 млн евра. Овај износ, притом, био би довољан само да се намире краткорочне потребе за готовином у наредне две године, али без реструктурирања не може се очекивати одрживо пословање предузећа. Ако се, ипак, и након пандемије настави пословање по обрасцу који се усталио пре кризе, Ер Србији ће поново структурно недостајати 30 млн евра годишње, под претпоставком да нема додатног задуживања. Управо с толиким годишњим мањком из редовних активности, подсећамо, Ер Србија је пословала пре пандемије само што се он често покривао скупим кредитима па се то није могло директно видети јер су оствариване резерве готовине. Стриктно математички посматрано, вероватно би и за државу било јефтиније да је из буџета директно дотирала недостајући новац, што никако не значи да би ово решење било оптимално. Једини начин да се Ер Србија коначно оспособи да самостално и одрживо послује јесте реструктурирање компаније и промена модела пословања.

Ер Србија би у 2020. била у проблему чак и да није било пандемије – процењујемо да би недостатак готовине износио око 60 млн евра. Наша анализа показује да би Ер Србија имала погоршање ликвидносне позиције у 2020. чак и да није избила пандемија. Разлог је то што на наплату доспевају два кредита: од ЕА Партнерс 1 у септембру (60 млн долара) и од Комерцијалне банке у децембру (20 млн евра). Како је предузеће на почетку 2020. располагало са упола мање готовине на својим рачунима (свега 4 млрд динара, тј. 30 млн евра) јасно је да би му недостајало преко 30 млн евра само за отплату ових обавеза. Ако на то додамо и мањкове које Ер Србија иначе остварује из редовног пословања (већ поменутих 30 млн евра), долазимо до закључка да би компанији недостајало око 60 млн евра да сервисира све своје обавезе у 2020. години чак и да нема пандемије.³³

Са избијањем пандемије ствари се додатно погоршавају, па ће мањак из редовног пословања у 2020. вероватно бити већи – за око 40 млн евра. С обзиром на то

³³ Имплицитна претпоставка коју смо овде користили јесте да у 2020. години не долази до осетног унапређење у пословању предузећа. Међутим, чак и у хипотетичком случају да није било епидемије и да је Ер Србија у 2020. осетно унапредила своје пословање – у мери која би јој омогућила да по први пут оствари довољне приливе из пословања за сервисирање редовних обавеза (што је већ само по себи тешко очекивати имајући у виду резултате у периоду 2015-2019) – предузеће би опет остварило мањак у 2020. због отплате кредита у износу од поменутих 30 млн евра.

да квартални извештаји о пословању Ер Србије у 2020. години нису јавно доступни (што је уосталом и случај са свим ранијим годинама), нисмо у могућности да прецизно сагледамо и квантификујемо утицај епидемије на пословање предузећа. Из тог разлога, ослонили смо се на процене које су у претходним месецима износили државни званичници. Према изјавама тадашње Министарке задужене за саобраћај,³⁴ Ер Србија је већ крајем априла забележила губитке у износу од 35 млн евра, што би до краја године могло да се дуплира на око 70 млн евра. То значи да је нето ефекат кризе на пословање Ер Србије у 2020. процењен на око 40 млн евра (разлика између очекиваног укупног губитка у 2020. од 70 млн евра и стандардног мањка од 30 млн евра). Дакле, укупан мањак средстава у 2020. години, заједно са процењеним средствима потребним за отплату зајмова, процењујемо на око 100 млн евра.

Додатна средства потребно је обезбедити и у наредној (2021) години. Наше анализе показале су да Ер Србија вероватно неће бити у могућности да самостално финансира обавезе ни у 2021. години. *Прво*, тешко је очекивати да ће Ер Србија у постојећим условима моћи да елиминише стандардни структурни мањак од око 30 млн евра. *Друго*, пандемија није завршена и питање је када ће почети прави опоравак авио индустрије како у свету, тако и код нас. Према релевантним проценама враћање на преткризне нивое активности очекује се најраније 2024. године, због чега процењујемо да би Ер Србија по том основу и у 2021. могла да забележи мањак од 20-40 млн евра. *Треће*, у јуну 2021. године доспева на наплату други кредит од ЕА Партнерс у вредности од 50 млн евра. Узимајући поменуто у обзир, Ер Србији ће (под условом да у међувремену не дође до репрограма дуговања) само током 2021. бити потребно између 100 млн и 120 млн евра за измиривање обавеза. Додавши на то раније поменути мањак из 2020. од 100 млн евра, долазимо до закључка да ће компанији до краја 2021. године требати најмање 200 млн евра.

За успешно пословање Ер Србије неопходно је темељно реструктурирање у складу са европском праксом. Поменутих 200 млн евра ће према нашим проценама бити довољно да се покрију ликвидносне потребе предузећа у 2020. и 2021. години, не и након тога. Од 2022. па надаље Ер Србија се у најбољем случају (ако се авио-саобраћај у Европи опорави, а то је мало вероватно) враћа на стазе пре пандемије, када је пословала константним годишњим мањком готовине од 30 млн евра. Дакле, без промене модела пословања немогуће је очекивати да предузеће након окончања пандемије и нормализације авио саобраћаја у Европи и свету почне да послује профитабилно. Зато је државну интервенцију потребно увезати са обавезом темељног реструктурирања, које би се после редовно пратило од стране надлежних министарстава па и саме Владе. Таква пракса примењује се у ЕУ у случају додељивања државне помоћи компанијама које су имале проблема у пословању и пре пандемије (румунски ТАРОМ, португалски ТАП), што смо детаљније анализирали у поглављу које следи.

6.3. Субвенционисање авио компанија у Европској унији и поуке за Србију

Сектор ваздушног саобраћаја је у Европи током 2020. претрпео велике губитке, услед чега државе широм ЕУ обезбеђују ликвидност за своје националне превознике. Пандемија је осетно угрозила нормално пословање у свим привредним гранама, али се сектор авио саобраћаја издвојио као један од релативно посматрано најпогођенијих. Увођење ванредног стања у европским земљама, заједно са накнадно усвојеним мерама

³⁴ <https://www.slobodnaevropa.org/a/mihajlovic-gubici-er-srbije-35-miliona-evra/30569785.html>.

ограниченог кретања робе и људи већ у првим месецима 2020. године паралисали су промет на међународним аеродромима, што је нагло оборило изворне приходе авио компанија широм Европе. Тако је према подацима Еуростата број превезених путника у ЕУ у првом тромесечју 2020. опао за 20%, а у другом за рекордних 90% у односу на исти период прошле године. Неповољне статистике нису заобишле ни Србију; промет домаћим аеродромима смањен је у првој половини 2020. за готово 60% у поређењу с нивоом из истог периода 2019. године. Према анализама релевантних институција³⁵ перспективе опоравка авио саобраћаја нису оптимистичне, јер се предвиђа да се ова грана неће вратити на преткризни ниво активности пре 2024. године. Пандемија и с њом повезане рестрикције осетно су отежали приступ редовним тржишним изворима финансирања, услед чега су бројне европске државе почеле да помажу својим националним авио компанијама у борби са ликвидносним проблемима.

Европска унија строго регулише доделу државне помоћи и тај третман се, уз одређене процедуралне олакшице, наставља чак и током пандемије. Европска комисија је у марту 2020. донела пропис ограниченог трајања³⁶ како би компаније помоћу државних давања и по олакшаној процедури могле да преброде финансијске потешкоће изазване пандемијом. Треба истаћи да је коришћење овог оквира намењено само за предузећа која су имала здраве билансе закључно са децембром 2019. године, с тим да је помоћ морала да буде директно пропорциона губитку насталом услед пандемије. Сматра се да предузеће није било у тешкоћама пре пандемије, између осталог, ако акцијски капитал због акумулираног губитка није смањен за више од половине или ако по домаћим прописима не испуњава неки од услова за покретање стечајног поступка (нпр. да није презадужено). Компаније које, с друге стране, нису успешно пословале пре кризе такође имају право на државну помоћ али по другим прописима³⁷ – и по осетно строжим условима. У пракси, компаније којима се буџетска помоћ одобри по строжим прописима обавезују се да ће спровести процес реструктурирања у унапред дефинисаном временском оквиру. Примери компанија које су то учиниле су румунски авио превозник ТАРОМ и португалски ТАП Ерлајнс. Дакле, иако се на основу појединих изјава домаћих званичника током претходних месеци могло закључити да је европска регулатива због пандемије осетно ублажена и да ће државама бити дозвољено да са великим степеном слободе одобравају средства коме пожелеле, такво тумачење не би било исправно. Фундаменти на којима почива европска идеја о слободном тржишту (енгл. *level-playing field*) нису мењани, већ су само процедуре привремено олакшане како би се брзо и у довољном обиму одреаговало на дисторзије изазване пандемијом.

Државна помоћ је помогла европским авио компанијама да у кратком року обезбеде ликвидност, али је уједно била строго одмерена и условљена. Од марта 2020. до данас, државе чланице Европске уније одобриле су помоћ авио компанијама у укупном износу од преко 25 млрд евра. Ова бројка на први поглед делује импозантно, али релативно

³⁵ Видети анализу Standard and Poor's Global Ratings (2020), *Airports face a long haul to recovery* (<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200528-airports-face-a-long-haul-to-recovery-11506553>), као и последње прогнозе EUROCONTROL-а (<https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024>).

³⁶ *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*

³⁷ На њих се примењује регулатива под називом: *Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty*.

посматрано то баш и није случај, јер је поменута сума еквивалентна износу од 0,2% укупног БДП-а Европске уније. Посматрано по земљама, индивидуална државна помоћ у просеку је тек нешто већа – око 0,3% БДП-а, а била је довољна да авио компаније покрију у просеку 35% укупних прихода³⁸. Посматрано у структури (Табела 7) најзаступљенији вид државне помоћи биле су *гаранције за ново задуживање*, на шта је отпало нешто више од половине укупне додељене суме. С тим увези поменућемо *кредите* као инструмент државне помоћи (18% укупног износа), док су *чисте субвенције*, тј. директна и бесповратна буџетска давања имале су занемарљиво мали (око 1%). Узимајући у обзир податак да је око 70% укупно одобрене помоћи пласирано кроз позајмице и гаранције за задуживање, закључујемо да су европске авио компаније заиста највећи део државне помоћи искористиле како би надоместиле привремени мањак ликвидности. У кризним околностима није било времена да авио компаније изађу на међународно тржиште капитала и задуже се по тржишним стопама, а и да су изашле поставља се питање висине каматних стопа које би добиле (због високог ризика који није заобишао чак ни најразвијеније земље). Још једна мера која је коришћена за подршку авио компанијама подразумевала је *докапитализацију* (учешће од 30% у укупној помоћи), тј. улазак државе у власништво – што такође није било безусловно. Овај вид помоћи по правилу је додељиван само уз строгу обавезу државе да у одређеном периоду, најчешће 5 или 6 година, изађе из власништва компаније којој је помогла (тј. да се поврати власничка структура која је постојала пре пандемије). Поред тога, докапитализација је подразумевала и нека друга, врло ригидна ограничења попут забране аквизиције других предузећа, уступања слотова на међународним аеродромима, ограничене исплате бонуса менаџерима, обавезе усаглашавања са еколошким стандардима ЕУ и др – која важе све док држава скоро па у потпуности не изађе из власништва.

Табела 7: Државна помоћ авио компанијама у ЕУ током пандемије

| Инструмент државне помоћи | Износ (млрд ЕУР) | Удео у укупном износу |
|---------------------------|------------------|-----------------------|
| Гаранција за кредите | 12,8 | 51% |
| Докапитализација | 7,6 | 30% |
| Кредити | 4,4 | 18% |
| Бесповратна субвенција | 0,35 | 1% |
| Укупно | 25,3 | 100% |

Извор: Процена Фискалног савета на бази доступних података

Напомена: Износи укључују посебне програме државних субвенција за авио саобраћај; ове компаније су, у склопу општих програма помоћи привреди, поред ових дотација имале право и на друге олакшице (дотације минималне за раде, пореске олакшице) као и остали привредници

Услови да компанијама које су пре пандемије имале проблеме у пословању буде одобрена државна помоћ били су још оштрији. За предузећа која су тражила државну помоћ – а која ни пре пандемије нису одрживо пословала – није имало смисла уводити механизме за повратак на преткризни модел функционисања. Због тога су она могла да добију дотацију из буџета само под још строжим условима, будући да је било потребно осигурати не само превазилажење потешкоћа изазваних пандемијом већ и наслеђених проблема из претходних година. Ти услови дефинисани су старим прописима за помоћ проблематичним предузећима и нису мењани током пандемије. Два добра примера

³⁸ Распон државне помоћи креће се у интервалу од 25% до 50% укупних прихода из 2019. године.

компанија које су на овај начин субвенционисане јесу румунски ТАРОМ и португалски ТАП Ерлајнс. Румунски национални авио превозник је пословао с губитком последњих 12 година, укључујући и 2019. годину. На захтев румунске владе из јануара 2020. Европска комисија одобрила је давање кредита за ликвидност овој компанији, али је влада морала у року од шест месеци да донесе одлуку да ли ће компанију реструктурирати или ће је угасити. Будући да је донета одлука о реструктурирању,³⁹ румунска влада је била у обавези да Европској комисији достави на одобравање детаљан план реформе и промене у моделу пословања. Према нашим налазима, у складу с тим планом, за ову компанију је предвиђено отпуштање око 30% радника као и продаја одређеног броја авиона како би се оствариле потребне уштеде. Са сличним сценариом сусрео се португалски ТАП Ерлајнс. Ова компанија је непосредно након избијања пандемије тражила одобрење за државну помоћ по прописима за здраве компаније, али је Европска комисија одбила овај захтев. Разлог неприхватања је то што је компанија на крају 2019. године забележила негативну вредност капитала због превисоких нагомиланих губитака.⁴⁰ Због тога је помоћ додељена у складу са старим прописима који следују свим компанијама које морају да реструктурирају своје пословање.

Из претходно изнете упоредне анализе могу се извући важне поуке за поступање Владе Србије у додели буџетске помоћи за Ер Србију. Влада је крајем октобра 2020. усвојила посебну Уредбу⁴¹ којом је у постојећи законодавни оквир уврстила могућност да и Република Србија на сличан начин одреагује током трајања пандемије и докапитализује неке посебно погођене компаније. Највећи део одредби преузет је из раније помињаног прописа који важи у ЕУ, тако да је нови пропис у Србији у сагласности са европском регулативом у овој области. Међутим, поставља се питање да ли се Ер Србија може сматрати кандидатом за добијање помоћи по овој Уредби, будући да је један од услова да компанија може бити докапитализована на овај начин ако, између осталог, по постојећим прописима не испуњава ниједан од услова за покретање стечаја – што према нашим анализама није случај.⁴² Не улазећи у процедуралне и формално-правне детаље, Фискални савет чврсто заузима став да Ер Србију треба субвенционисати у складу са ЕУ праксом за компаније које су пре пандемије имале потешкоће, а то значи да предуслов за одобравање средстава буде обавезивање предузећа на реструктурирање и промену модела пословања. Могуће је да је то већ у плану, будући да су се у јавности појавиле назнаке да је у овом предузећу усвојен план реорганизације према коме ће одређени број људи да буде отпуштен, док ће можда бити и смањења плата. План реформе овог предузећа мора бити поткрепљен објављивањем детаљне анализе пословања у досадашњем периоду, а врло је важно обезбедити и да читав процес консолидације пословања буде јаван и свеобухватан

³⁹ Након пандемије ово предузеће је запало у још веће проблеме, па је помоћ која је раније додељена увећана за износ губитка који је могао да се припише новој кризи.

⁴⁰ Извор: <https://www.tapairportugal.com/en/about-us/annual-reports>.

⁴¹ Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи кроз докапитализацију учесника на тржишту ради отклањања поремећаја у привреди проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19.

⁴² Конкретно, један од предуслова за добијање помоћи према Уредби о докапитализацији (члан 3) је да „учесник на тржишту није био у тешкоћама у смислу члана 2. [...] Уредбе о правилима за доделу државне помоћи на дан 31. децембра 2019. године“. Према члану 2. Уредбе за доделу државне помоћи „привредни субјекат је у тешкоћама ако [...] испуњава услове за отварања стечајног поступка“. Према важећем Закону о стечају (члан 11) један од стечајних разлога је презадуженост предузећа, која је дефинисана као ситуација у којој „је имовина стечајног дужника мања од његових обавеза“ што је био случај са Ер Србијом на дан 31. децембра 2019. године.

(потребно преиспитати све постојеће трошкове, политику најма авиона, задуживања и др). Будући да перспективе опоравка авио саобраћаја у свету нису оптимистичне (повратак на преткризни ниво промета на аеродромима вероватно не пре 2024. године) програмом је потребно осигурати да Ер Србија након спровођења тог програма не падне поново на терет пореских обвезника.