



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. И
ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА БУЏЕТ 2022. ГОДИНЕ**

25. октобар 2021. године

САДРЖАЈ:

1. РЕЗИМЕ	3
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2021. И ПРЕЛИМИНАРНЕ ПРОГНОЗЕ ЗА 2022. ГОДИНУ.....	9
3. ОПШТЕ ОЦЕНЕ ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2021. ГОДИНИ.....	20
4. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ	27
4.1. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОЖЕНОМ РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ	27
4.2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОЖЕНОМ РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ	36
4.3. АНАЛИЗА ПРЕДЛОЖЕНОГ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ПО БУЏЕТСКИМ КОРИСНИЦИМА.....	41
5. УПОТРЕБА ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ У 2021. ГОДИНИ.....	45
6. СТРАТЕШКЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ.....	48
6.1. ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА ФИСКАЛНУ ПОЛИТИКУ У 2022. ГОДИНИ.....	48
6.2. ПОЛИТИКА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У 2021. И ПРЕПОРУКЕ ЗА БУЏЕТ 2022. ГОДИНЕ	50
6.3. РЕФОРМА ПЛАТНИХ РАЗРЕДА: ПОГЛЕД УНАПРЕД.....	56
6.4. ФИСКАЛНИ РИЗИЦИ КОЈЕ ЈЕ ПОТРЕБНО УЗЕТИ У ОБЗИР ПРИ ИЗРАДИ БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ	58
6.4.1. Фискални ризици који потичу од јавних и државних предузећа	59
6.4.2. Ризици који потичу од плаћања на име казни, пенала и других накнада.....	64

1. РЕЗИМЕ

Предложени ребаланс буџета усмерен је ка стабилизацији јавних финансија због чега се (уз одређене замерке) може оценити повољно. Од избијања здравствене кризе почетком 2020. јавне финансије Србије биле су принуђене да се брзо прилагођавају на новонасталу ситуацију и трпе велике ванредне трошкове. То је резултирало неуобичајено великим бројем измена (ребаланса) буџета којима је током године снажно повећаван фискални дефицит (април и новембар 2020, април 2021. године). Предложени, други ребаланс буџета за 2021, међутим, разликује се од претходних кризних ребаланса јер предвиђа знатно смањење фискалног дефицита од око 900 млн евра (са 6,7% БДП-а на 4,9% БДП-а). Иако је и фискални дефицит од 4,9% БДП-а још увек превисок, он заправо представља добру основу за потребну даљу стабилизацију јавних финансија у наредним годинама. Највећи део, тј. скоро 3,5% БДП-а од планираних 4,9% БДП-а дефицита, чине ванредне мере које нису трајан буџетски трошак (исплате минималца приватним предузећима, неселективна помоћ грађанима и друго). То значи да се у наредну годину преноси фискални дефицит који је нижи од 1,5% БДП-а што је добар темељ за израду буџета за 2022. годину. Фискални савет зато уз оцену Предлога ребаланса препоручује Влади да додатно искористи повољнија фискална кретања из 2021. и дефицит државе у 2022. планира на нивоу од око 2% БДП-а – уместо 3% БДП-а колико је раније било предвиђено Фискалном стратегијом. Нешто снажније смањивање фискалног дефицита у 2022. од првобитног плана вишеструко је добра мера економске политике.

Макроекономска кретања током 2021. повољно су утицала на јавне финансије и овај „поклон“ оправдано је искоришћен за смањење дефицита и повећање јавних инвестиција. Макроекономска кретања у Србији, као и у већини европских земаља, у 2021. карактерише бржи економски опоравак од очекивања и снажно убрзање инфлације. Раст БДП-а Србије у 2021. вероватно ће бити близак 7% што је изнад прогнозе с којом је прављен првобитни буџет (6%) и последње прогнозе Фискалног савета (5,5%). Уз већу привредну активност, раст зарада и регистроване запослености у 2021. такође је надмашио очекивања. Међутим, поред повољних макроекономских кретања и инфлација је снажно убрзала и већ у септембру достигла је 5,7% на међугодишњем нивоу. Сви поменути макроекономски трендови заједнички су утицали релативно снажно на повећање буџетских прихода и у доброј мери су дефинисали изглед предложеног ребаланса буџета. Ванредна средства која су се улила у буџет једним делом су искоришћена за смањење фискалног дефицита а другим делом за повећање јавних расхода од чега је преко половине опредељено за повећање државних улагања у инфраструктуру и здравство. Иако предложени ребаланс има одређене слабости, овакво прилагођавање фискалне политике на измењене макроекономске околности у 2021. оцењујемо као начелно оправдано.

Предвиђено умањење фискалног дефицита од око 900 млн евра последица је раста јавних прихода од 1,7 млрд евра уз повећање јавних расхода од око 800 млн евра. У односу на први ребаланс из априла, предложени нови ребаланс предвиђа повећање прихода Републике за око 1,1 млрд евра (2,2 % БДП-а) и релативно мало нето повећање расхода од око 200 млн евра (0,4% БДП-а) – што за последицу има смањење фискалног дефицита за око 900 млн евра (1,8% БДП-а). Ови подаци из ребаланса, међутим, показују само део буџетских промена које су се заправо десиле. Наиме, укупно повећање јавних прихода консолидоване државе знатно је веће од 1,1 млрд евра колико се непосредно види у републичком буџету и износи скоро 1,7 млрд евра (3,2% БДП-а). Главни разлог за то лежи

у снажном повећању наплате доприноса који нису приход Републике већ организација обавезног социјалног осигурања (ООСО). То значи да је и стварно повећање јавних расхода веће од 200 млн евра колико се види у ребалансу и износи заправо скоро 800 млн евра (1,4% БДП-а). Већи део повећања јавних расхода компензован је у ребалансу смањењем трансфера из републичког буџета ка ООСО – што је књиговодствена последица повећања доприноса. Дакле, иако се то не види експлицитно у ребалансу, јавни приходи консолидоване државе повећани су скоро 1,7 млрд евра, а јавни расходи скоро 800 млн евра.

Главни разлог за повећање јавних расхода су већа улагања државе у инфраструктуру и здравство од преко 400 млн евра, што је начелно оправдано. Предложени ребаланс предвиђа повећање јавних инвестиција за преко 400 млн евра (део повећања види се директно у ребалансу, а део се књижи у републичком буџету као већи трансфер Путевима Србије, локалној самоуправи и друго). Предвиђено повећање јавних инвестиција усмерено је готово у потпуности на изградњу инфраструктуре и у здравство (саобраћајна инфраструктура, Клинички центар Србије, ковид болнице и друго) – док издвајања за опрему и наоружање војске и полиције овај пут нису додатно повећавана. Услед предвиђеног повећања јавних инвестиције њихово учешће у БДП-у биће у 2021. на рекордно високом нивоу од чак 7,8%. Од тога око 6,4% БДП-а отпада на тзв. продуктивне намене, док су инвестиције у војску и полицију остале на нивоу око 1,4% БДП-а колико је било планирано априлским ребалансом (што је и даље изузетно високо јер друге земље ЦИЕ издвајају око пет пута мање за те намене од Србије, тј. око 0,3% БДП-а у просеку). Повећање јавних улагања у инфраструктуру и здравство Фискални савет начелно оцењује као добру меру фискалне политике, нарочито у окружењу још увек присутне здравствене кризе. Појачана изградња инфраструктуре најјачи је фискални стимуланс убрзању привредне активности и један је од разлога за брз привредни раст Србије у 2021. години – а већа улагања у здравство тренутно су неспоран приоритет.

Ребалансом се у буџет с кашњењем укључују две већ усвојене мере директних давања грађанима и увећавају се издаци појединих постојећих политика. Осим повећања јавних инвестиција, предложени ребаланс формализовао је две већ усвојене мере фискалне политике које нису биле укључене у први ребаланс буџета из априла. Реч је о неселективној исплати 20 евра пунолетним грађанима (исплата у децембру) и 3.000 динара грађанима који су се вакцинисали до 31. маја 2021. године (исплаћено у јуну), што је повећало расходе буџета у односу на априлски ребаланс за скоро 200 млн евра. Неселективну помоћ свим пунолетним грађанима (и свим пензионерима) Фискални савет је у више наврата анализирао и те анализе недвосмислено показују да је ово лоша мера економске политике, а сад су овакве мере и додатно опасне због убрзања инфлације. Давање финансијских стимуланса само вакцинисаним грађанима донекле је специфичније, али кретање броја вакцинисаних током маја не показује да је ова мера значајније утицала на повећање имунизације становништва. Остала повећања расхода буџета која предвиђа ребаланс била су појединачно мања и односе се углавном на већ постојеће политике (повећане су субвенције рециклерима и субвенције за е-фискалне касе, директна давања у пољопривреди и друго). Ребалансом су неке појединачне расходне ставке буџета и умањене у односу на априлски план – нпр. смањена су планирана издвајања за исплату минималца приватним предузећима јер је интерес приватног сектора за ову меру био нешто мањи од очекивања.

Иза снажног повећања јавних прихода већим делом стоје макроекономске промене. Предложеним ребалансом све важније ставке прихода републичког буџета

систематски су повећане су у односу на априлски план. Највеће повећање од око 450 млн евра има ПДВ, а следи порез на добит (око 370 млн евра), непорески приходи (преко 200 млн евра), акцизе (преко 50 млн евра) и друго. Овој листи требало би прикључити и поменуто снажно повећање доприноса и пореза на зараде (око 450 млн евра) и неких других јавних прихода који нису део републичког буџета. Снажан пораст практично свих јавних прихода у односу на план највећим делом дугује се промени макроекономског окружења – нешто бржем привредном расту, снажном убрзању инфлације и бржем расту зарада и формалне запослености од очекивања. Преостали део повећања јавних прихода може се приписати и конзервативнијем иницијалном планирању (порез на добит, непорески приходи).

Фискални савет оцењује да су јавни приходи и расходи кредибилно планирани, а могуће је да фискални дефицит у 2021. уместо 4,9% БДП-а буде испод 4,5% БДП-а. Анализа Фискалног савета показује да су приходи у предложеном ребалансу буџета у основи објективно планирани – али да ипак постоје мањи ризик да се њихово планирано повећање не оствари у потпуности, пре свега прихода од ПДВ-а. Могуће одступање ПДВ-а у односу на пројекцију из ребаланса, међутим, не може битно да повећа фискални дефицит у односу на план – пре свега јер је мало, а могуће је и да ће се до краја године надоместити бољом наплатом неких других јавних прихода (нпр. непореских прихода). С друге стране, далеко је извесније да се до краја године неће остварити сви ребалансом планирани расходи, што би онда водило приметном смањењу дефицита. Релативно комотна позиција приликом израде октобарског ребаланса (због снажног повећања прихода) није захтевала претерано рестриктиван приступ у планирању јавних расхода. Због тога су у буџету задржани на непромењеном нивоу неки расходи чије је извршење у првих девет месеци било веома ниско и мало је вероватно да ће се та кашњења надокнадити до краја године. Апропријација буџета које се највероватније неће у потпуности извршити је набавка робе и услуга, а могуће су и одређене уштеде на трансферима ООСО и неким субвенцијама. Процењујемо зато да ће дефицит у 2021. уместо планираних 4,9% БДП-а вероватно бити око 4,5% БДП-а или нешто нижи.

Недовољна транспарентност је проблем који се понавља и у овом Предлогу ребаланса буџета. Фискални савет је и приликом оцене априлског ребаланса скренуо пажњу Влади на мањак транспарентности у приказивању појединих расходних ставки буџета. Предложени октобарски ребаланс, међутим, не доноси унапређења у овој области. И даље је нејасно на шта се конкретно троши капитални буџет Канцеларије за управљање јавним улагањима, за које намене се усмеравају субвенције путарским предузећима, шта тачно представља набавка финансијске имовине на разделу Министарства финансија, за које конкретне пројекте иде већи део трансфера осталим нивоима власти – уз већ стандардну нетранспарентност огромног капиталног буџета Министарства одбране. Укупан износ недовољно разјашњених расхода који су део предложеног ребаланса буџета износи чак око 1,3 млрд евра. Још један проблем на који скрећемо пажњу је распрострањено неоправдано коришћење текуће буџетске резерве за финансирање расхода мимо стандардне буџетске процедуре. Смисао буџетске резерве је да се из ње током године финансирају они расходи који се објективно не могу предвидети током редовног буџетског процеса – а добар пример за то су непланирани трошкови епидемије корона вируса. Међутим, буџетска резерва је током 2021. само мањим делом била коришћена за финансирање таквих расхода (давања за изградњу и опремање ковид болнице у Новом Саду и фабрике вакцина). Око 120 млн евра, тј. три четвртине потрошене буџетске резерве до средине октобра 2021.

искоришћено је за дотације Српској православној цркви, појединим локалним самоуправама, спортским клубовима и друго.

У 2022. се из 2021. преноси релативно низак фискални дефицит који је мањи од 1,5% БДП-а. Фискални дефицит од 4,9% БДП-а који је предвиђен октобарским ребалансом буџета јесте и даље веома висок. Међутим, у оквиру њега скоро 3,5% БДП-а (око 1,8 млрд евра) чине ванредне мере повезане са здравственом кризом – исплата помоћи привреди и становништву, инвестиције и набавке у здравству (вакцине, ковид болнице) и ванредна помоћ државним предузећима (Ер Србија и други). Будући да ови трошкови по својој природи не представљају трајни буџетски трошак, то значи да се у 2022. преноси релативно низак фискални дефицит, испод 1,5% БДП-а (а и то је можда конзервативна процена узимајући у обзир да ће фискални дефицит у 2021. највероватније бити мањи од 4,9% БДП-а). Овај резултат оцењујемо као добар темељ на ком би требало да почива фискална политика у 2022. години.

Фискални савет препоручује Влади да у 2022. планира фискални дефицит од око 2% БДП-а. Влада је у свом стратешком документу (Фискална стратегија) из прве половине 2021. најавила да ће у 2022. циљати дефицит опште државе од 3% БДП-а – што је Фискални савет тада оценио као добар план. Међутим, околности су се у међувремену промениле и Фискални савет сад препоручује Влади да уместо 3% БДП-а у 2022. планира дефицит од 2% БДП-а. Пре свега, у 2021. ће се очигледно остварити бољи фискални резултат од очекиваног и то побољшање требало би прихватити и потврдити буџетом за 2022. годину. Поједностављено речено, фискални дефицит од 3% БДП-а у 2022. представљао би одговарајуће унапређење јавних финансија да је у 2021. остварен планирани дефицит од 6,7% БДП-а. Будући да ће дефицит у 2021. бити 4,9% БДП-а (а највероватније и нижи од тога) то значи да и циљ за 2022. треба прилагодити овом побољшању. При том, дефицит од 2% БДП-а у 2022. оставља сасвим довољно простора Влади да и у 2022. има довољно средстава за евентуалне нове антикризне мере будући да се из 2022. преноси дефицит који је испод 1,5% БДП-а (без једнократних мера).

У 2022. је потребан релативно низак дефицит и због растућих макроекономских неравнотежа. Током прошле и у првој половини 2021. године главни економски задаци фискалне политике били су ублажавање негативних економских последица пандемије, а затим и пружање подстицаја привредном опоравку. Међутим, макроекономско окружење се током 2021. знатно променило. У последњих неколико месеци долази до снажног убрзања инфлације, али и приметног повећања текућег дефицита платног биланса. Раст унутрашњих и спољних неравнотежа који се тренутно дешава у Србији није се отргао контроли, али би економска политика требало на њега да реагује. Фискална политика би као одговор на ове трендове требало да смањи своју експанзивност, тј. да се у 2022. иде на нешто веће смањење фискалног дефицита. Велика експанзивност фискалне политике у 2022. није више оправдана ни из угла привредне активности јер се највећи део привреде Србије већ опоравио од здравствене кризе. Постоји и додатни макроекономски разлог за нешто снажније смањење фискалног дефицита у 2022. години. Услед глобалног повећања инфлације најважније светске економије већ почињу да смањују експанзивност својих монетарних политика, што би у крајњем исходу могло да води ка глобалном повећању каматних стопа. Евентуално повећање каматних стопа Србија не би требало да дочека неспремна, с високим јавним дугом од скоро 60% БДП-а (колико тренутно износи). Смањење фискалног дефицита на око 2% БДП-а у 2022. водило би приметном и сигурном

смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у и смањењу фискалних ризика од глобалног повећања каматних стопа.

Фискални дефицит у 2022. требало би рестриктивније планирати и због растућих фискалних ризика. Традиционално највећи ризик за домаће јавне финансије представља лоше пословање неререформисаних јавних предузећа. Највећи потенцијални трошак за јавне финансије у 2022. могао би бити Србијагас који ће се током 2022. суочити с већ извесним повећањем цене гаса. Раст набавне цене гаса повећаће трошкове Србијагаса у 2022. за најмање 200 млн евра, а можда и знатно преко тога пошто тек треба да се преговара о новом дугорочном уговору са снабдевачем. Проблем је у томе што Србијагас повећање својих трошкова услед раста набавне цене гаса неће моћи да покрије у потпуности сразмерним повећањем својих прихода. Већ је најављено да се цена гаса за домаћинства неће повећавати, што значи да ће Србијагас готово извесно да трпи губитке по овом основу. Такође, Србијагас тренутно испоручује гас и предузећима која нису у стању да сервисирају своје обавезе и по тренутној, релативно ниској цени (Метанолско-сирћетни комплекс). Јасно је да таква предузећа неће моћи да плаћају ни већу цену гаса. На крају, питање је да ли ће и градске топлане моћи да плаћају Србијагасу повећане трошкове енергената. Поред Србијагаса, државно предузеће које би могло да представља фискални трошак у 2022. је ЕР Србија чији су структурни проблеми у пословању додатно порасли са здравственом кризом. Уз државна предузећа озбиљан фискални ризик постају и све већи буџетски трошкови за казне и пенале. Тренутно се пред Међународним центром за решавање инвестиционих спорова води шест привредних спорова, а фискални ризик представљају и жалбе Европском суду за људска права. У 2020. години пред овим судом се нашло 1.836 нових случајева из Србије тј. 2,65 случаја на 10.000 становника, што је 5 пута веће од европског просека и после Црне Горе највећи број пријава по становнику у Европи.

У 2022. плате у јавном сектору не би требало повећавати више од 6%, а пензије би требало индексирати на основу „швајцарске“ формуле (5,5%). Контрола раста пензија и плата у јавном сектору и у 2022. остаје главно сидро за вођење одговорне фискалне политике. Добра вест је да у 2022. постоји фискални простор за солидно повећање пензија и плата у јавном сектору. Пензије би по „швајцарској“ формули требало да порасту 5,5% и препоручујемо Влади да се доследно држи ове формуле приликом израде буџета за следећу годину. Евентуалне модификације важеће формуле које се све чешће помињу у јавности никако не би требало спроводити без свеобухватних и транспарентних анализа јер су пензије најосетљивији и највећи сегмент јавних финансија. Плате запослених у јавном сектору већ неколико година повећавају се знатно брже од привредног раста што је економски лош и дугорочно неодржив тренд. У 2022. би зато требало планирати пораст зарада који би био нешто нижи од очекиваног номиналног раста БДП-а. Фискални савет процењује да је економски добра мера повећања зарада у јавном сектору у 2022. за око 6%, јер овај раст не би угрозио стабилност јавних финансија, а дозволио би и одређено повећање броја запослених од око 1% (тренутно постоје озбиљни мањкови запослених у појединим деловима јавног сектора). Фискални савет такође препоручује Влади да у 2022. промени досадашњи приступ и напokon покрене реформу система зарада и запослености у општој држави коју најављује још од 2013. године. Уместо декларативног а необавезујућег залагања за јединствене платне разреде које се годинама не спроводи, предлагемо Влади да реформу напokon започне мањим бројем фундаменталних, али реалистичних корака: 1) увезивањем укупног годишњег раста плата у јавном сектору са економски објективним параметрима (слично садашњем индексирању пензија), 2) увођењем јавног регистра

запослених и зарада, 3) уједначавањем зарада запослених на генеричким пословима на нивоу опште државе.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2021. И ПРЕЛИМИНАРНЕ ПРОГНОЗЕ ЗА 2022. ГОДИНУ

Општа оцена макроекономских кретања

Раст БДП-а Србије у 2021. тренутно процењујемо на 6,5 до 7%, а просечну инфлацију на око 3,7%. Током 2021. долази до релативно брзог глобалног економског опоравка од здравствене кризе и у готово свим европским земљама раст БДП-а осетно је бржи од прогноза. Међутим, нагли економски опоравак има и своју цену. Брз привредни раст уз експанзивне економске политике и још увек присутна ограничења на страни понуде – довели су до снажног повећања глобалне инфлације. Сличан образац може се препознати и у Србији. Након што је здравствена криза утицала на пад БДП-а Србије у 2020. од 0,9%, у 2021. долази до снажног привредног опоравка. Раст БДП-а у 2021. тренутно прогнозирамо на 6,5-7%, што је изнад прогнозе с којом је прављен првобитни буџет (6%) и изнад је претходне прогнозе Фискалног савета (5,5%). Уз бржу привредну активност и кретања на тржишту рада такође су нешто боља од очекиваних. Процењујемо да ће раст регистроване запослености у 2021. бити око 3% уз релативно висок номинални раст просечне зараде од око 8,5%. Иако је инфлација почетком године била изузетно ниска (испод 1,5% на годишњем нивоу), од априла је почела нагло да убрзава и већ у септембру међугодишња инфлација достигла је 5,7%. Услед овог убрзања просечан раст цена у 2021. тренутно процењујемо на око 3,7%, што је осетно изнад процене с којом је прављен првобитни буџет (2%), као и први ребаланс буџета из априла 2021. године (2,4%). Текући дефицит платног биланса је као и инфлација почетком године био веома низак (у првом кварталу чак је остварен привремени суфицит текућег рачуна) да би од априла такође почео релативно снажно да се погоршава.

Макроекономски оквир Министарства финансија који је коришћен за израду другог ребаланса буџета готово је идентичан изнетим проценама Фискалног савета. У односу на први ребаланс буџета из априла 2021, Министарство финансија је у Предлог другог ребаланса унело неколико промена у макроекономски оквир. Фискално најважније промене односе се на повећање прогнозе раста БДП-а у 2021. са 6 на 7% и повећање просечне инфлације са 2,4% на 3,5%. Обе нове пројекције готово су идентичне најновијим прогнозама Фискалног савета и оцењујемо их као одговарајуће. Прогнозе осталих значајних макроекономских агрегата (тржиште рада, платни биланс и друго) које се у Образложењу ребаланса експлицитно или описно помињу, такође су добро утемељене и у великој мери се подударају с независним прогнозама Фискалног савета.

Макроекономска кретања у 2021. један су од најважнијих разлога за боље фискалне резултате од очекиваних у 2021. години. Од поменутих макроекономских индикатора (бржи привредни раст, снажнија кретања на тржишту рада, већа инфлација, убрзање раста увоза) неки се могу оценити економски повољно, а неки не. Међутим, из угла фискалних кретања сви су деловали у истом смеру на буџет Србије у 2021. години, тј. утицали су на знатно повећање јавних прихода и последично смањење фискалног дефицита. Убрзање инфлације и већи раст БДП-а од очекиваног (а у оквиру БДП-а нарочито приватне потрошње) довели су до веће наплате ПДВ-а и акциза у односу на план. Боља кретања на тржишту рада повећала су наплату доприноса и пореза на зараде, а убрзање увоза довело је

до веће наплате царина.¹ У исто време, промене макроекономских кретања нису имале знатан утицај на јавне расходе јер су најважније расходне ставке буџета попут пензија и плата у јавном сектору биле унапред дефинисане. Процењујемо да су макроекономска кретања највише допринела очекиваном умањењу фискалног дефицита Србије у 2021. са 6,9% БДП-а на 4,5-5% БДП-а колико ће се највероватније остварити у 2021. години.

У 2022. очекујемо раст БДП-а од 4 до 4,5%, наставак релативно снажног раста зарада и запослености и стабилизацију инфлације на нивоу од приближно 3,5%. Последњи доступни подаци о привредним кретањима указују на то да је највећи део домаће привреде већ завршио убрзани опоравак од здравствене кризе. Због тога ће у 2022. привредни раст највероватније бити близак свом преткризном тренду који износи око 4% годишње. Међутим, пошто поједине делатности још увек нису достигле свој преткризни ниво (авиосообраћај, туризам), оне би могле да својим убрзаним опоравком допринесу да раст БДП-а у 2021. буде нешто бржи од 4%. Такође, нешто вишем привредном расту од 4% могла би да допринесе и пољопривреда која ће се у 2022. поредити са сушном 2021. годином. Очекујемо да ће раст масе зарада (плата и запослености) у 2022. наставити да буде нешто бржи од раста БДП-а. Бржи раст масе зарада од раста БДП-а није тренд који је дугорочно одржив али у Србији траје већ неколико година (вероватно услед мањка радне снаге у појединим делатностима) па очекујемо да ће се продужити и у 2022. години. Убрзање инфлације и текућег дефицита платног биланса које је започето средином 2021. требало би да се закочи у 2022. тим пре што се очекује смањење експанзивности фискалне и монетарне политике како у свету, тако и у Србији. Тренутно прогнозирамо просечну инфлацију у 2022. од око 3,5%, и дефицит текућег рачуна платног биланса од око 5% БДП-а.²

Привредна активност

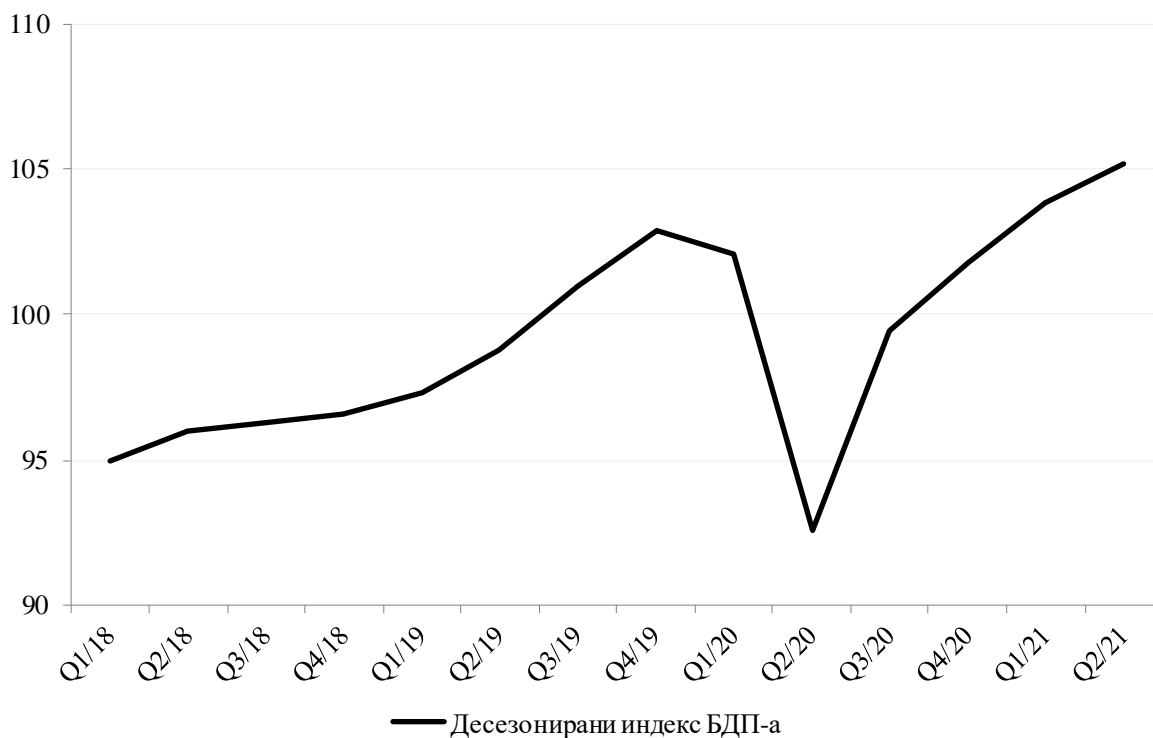
Највећи део привреде Србије већ се средином 2021. опоравио од кризе и враћа се на уобичајени тренд раста. Међугодишњи раст БДП-а у првој половини године био је 7,6%, што је добар резултат, али он је једним делом и последица поређења с ниском базом из претходне године. Зато је за поузданију анализу трендова привредне активности у 2020. и 2021. боље уместо међугодишњих посматрати десезониране индексе БДП-а (Графикон 1). У Графикону се види да је здравствена криза почела да утиче на привреду још у првом кварталу 2020. кад је десезонирани БДП имао пад од 0,8%, а да је до главног удара кризе дошло је у другом кварталу 2020. током ког је већим делом трајало ванредно стање уз оштра епидемиолошка ограничења. Тад је десезонирани БДП имао дубок пад од 9,3% у односу на претходни квартал. Међутим, већ од средине 2020. епидемиолошке мере нагло су попустиле и започет је врло брз привредни опоравак. Квартални раст БДП-а био је 7,4% у трећем кварталу 2020, чиме је одмах надокнађен већи део пада БДП-а, а онда је постепено успоравао све до 1,3% колико је износио у другом кварталу 2021, што је и последњи доступан податак (Графикон 1). Десезонирани индекс БДП-а показује два важна резултата.

¹ Мада раст прихода од царина није толико билансно значајан јер царине чине свега око 2% укупних јавних прихода.

² Тренутно је заправо веома тешко прогнозировать инфлацију и текући дефицит у 2022. будући да ће они доста зависити од светског раста цена енергије, прехранбених производа, основних метала и друго. Због тога би изнете прогнозе инфлације и текућег дефицита у 2022. још увек требало посматрати као индикативне и не потпуно поуздане.

Први, да се највећи део привреде већ опоравио од здравствене кризе – јер је десезонирани БДП у другом кварталу 2021. већ премашио свој највећи преткризни ниво из последњег квартала 2019. године (за 2,3%). Детаљнија анализа појединачних сектора потврђује да само мали број специфичних делатности још увек није достигао преткризни ниво активности (нпр. авиосообраћај и туризам), а сви други су је премашили. Други резултат који се види из десезонираних индекса јесте да је период убрзаног опоравка од кризе највероватније завршен, јер се десезонирани раст БДП-а успорава из квартала у квартал и у другом кварталу 2021. већ је био доста близак свом темпу који је имао пре избијања кризе од око 1% квартално (или око 4% ануализовано).

Графикон 1. Србија: десезонирани индекс БДП-а (2019=100)



Извор: Фискални савет на основу података РЗС

Тренутно очекујемо да ће раст БДП-а Србије у 2021. износити између 6,5 и 7%. У првој половини године међугодишњи раст БДП-а износио је 7,6%, а у другој половини године очекујемо да ће међугодишњи раст БДП-а бити нешто нижи због поређења с већом базом и износити између 6 и 6,5% (очекујемо раст од око 7% у трећем кварталу и од око 5,5% у четвртном). То би резултирало укупним растом БДП-а у 2021. од приближно 6,8%. До сличног резултата долази се и анализом десезонираних индекса раста БДП-а. Наиме, у другом кварталу (последњи доступан податак) десезонирани БДП порастао је у односу на претходни квартал 1,3%. Уколико се сличан темпо привредног раста задржи до краја године, укупан раст БДП-а у 2021. износио би 6,7%. Дакле, садашњи трендови привредне активности указују да би раст БДП-а у 2021. могао износити између 6,5 и 7%. Међутим, свакако је важно нагласити да је током трајања епидемије прогнозирање макроекономских индикатора и даље веома отежано и да су нагле промене тренда итекако могуће. На пример, уколико се убрзање инфлације отргне контроли, то би могло да има приметан негативан

утицај на раст БДП-а преко умањења реалног дохотка. С друге стране, уколико се у потпуности реализује план из најновијег ребаланса који укључује снажно повећање јавних инвестиција до краја године – то би могло ванредно да убрза раст БДП-а. Евентуална одступања које би БДП могао имати од изнетих прогноза су, дакле, могућа али ипак не би требало да буду претерано велика, јер је највећи део године већ завршен.³

Привредна активност Србије имала је мањи пад и бржи опоравак од кризе у односу на већину других европских земаља. У Табели 1 приказан је осим за Србију и раст БДП-а у ЕУ и земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ). У Табели се види да је Србија засад економски боље прошла кроз здравствену кризу од већине других европских земаља. Србија је имала приметно мањи пад БДП-а у 2020, а у 2021. опоравак јој је нешто бржи од укупне ЕУ као и од просека региона ЦИЕ. Више је разлога због којих домаћа привреда релативно добро подноси здравствену кризу. Пре свега, структура привреде Србије је таква да је релативно мало учешће делатности које је здравствена криза најснажније погодила (туризам, аутомобилска индустрија и друго), а релативно велико учешће делатности на које криза није негативно утицала (пољопривреда, прехранбена индустрија, производња основних хемијских производа и друго). Такође, мере економске (нарочито фискалне) политике, биле су у Србији веома снажне и приметно издашније у односу на просек региона.⁴ За убрзање привредног раста Србије у 2021. нарочито је важно велико повећање јавних инвестиција које ће у овој години премашити 7,5% БДП-а (у односу на 5,3% БДП-а из 2020. године). Утицај јавних инвестиција на убрзање раста БДП-а види се конкретније кроз врло снажан раст грађевинарства у 2021. години. На крају, краткорочни позитиван утицај на економски опоравак Србије имало је сигурно и то што су епидемиолошке мере од средине 2020. биле нешто блаже од оних које су у просеку имале друге европске земље.⁵

³ Иако су подаци о кретању БДП-а доступни само за прву половину 2021, за одређени број појединачних сектора доступни су подаци и за јул и август.

⁴ Због снажнијих фискалних и антикризних мера Србија је у 2020. и поред мањег пада БДП-а у 2020. имала већи фискални дефицит од других земаља ЦИЕ. Фискални дефицит Србије у 2020. био је 8% БДП-а, а друге земље ЦИЕ имале су дефицит који је у просеку био око 6,5% БДП-а.

⁵ Компаративне податке о рестриктивности епидемиолошких мера по земљама објављује Оксфорд универзитет (*COVID-19: Stringency Index*). Ту се види да је Србија започела здравствену кризу са знатно оштријим епидемиолошким мерама од других, али да је од средине 2020. имала блаже епидемиолошке мере од просека Европе. Иако је неспорно да смањивање рестриктивности епидемиолошких мера има позитиван краткорочни ефекат на привредну активност, требало би имати у виду и да ће здравствена криза имати и дугорочан утицај на привреду. Колики ће бити дугорочни негативан утицај кризе на привредни раст Србије (губита к живота, али и радне способности рековалесцената) тренутно је немогуће проценити.

Табела 1. ЕУ, земље ЦИЕ и Србија: привредни раст у периоду 2017-2021. године

	Међугодишњи индекси					
	2017	2018	2019	2020	2021	
					Q1	Q2
Србија	2,1	4,5	4,2	-0,9	1,8	13,7
ЕУ27	2,8	2,1	1,6	-5,9	-1,2	14,2
Централна и Источна Европа (ЦИЕ)	4,8	4,3	4,0	-3,8	-0,9	11,8
Албанија	3,8	4,1	2,3	-3,8	5,5	17,9
Босна и Херцеговина	3,2	3,6	2,7	-3,1	2,5	11,6
Бугарска	3,5	3,1	3,8	-3,9	-0,5	6,4
Црна Гора	4,7	5,1	3,9	-13,2	-6,5	19,0
Чешка	4,4	3,0	2,3	-5,7	-2,7	8,9
Естонија	5,7	4,8	5,0	-3,0	4,1	12,9
Хрватска	3,1	2,6	2,9	-7,7	-0,7	16,1
Летонија	3,8	4,6	2,1	-3,6	-1,3	11,1
Литванија	4,2	3,6	4,4	-0,8	1,5	7,8
Мађарска	4,3	5,1	4,6	-4,8	-2,1	17,9
Северна Македонија	0,2	2,7	3,2	-4,5	-1,9	13,1
Пољска	4,9	5,1	4,6	-2,7	-1,4	11,1
Румунија	7,1	4,0	4,2	-3,7	-0,2	13,0
Словачка	3,0	4,0	2,4	-4,8	0,2	9,6
Словенија	4,8	4,1	2,5	-4,2	1,7	16,3

Извор: Фискални савет на основу података Еуростата и завода за статистику појединачних земаља

Брз привредни опоравак у 2021. имају готово све европске земље, а нарочито у региону ЦИЕ. Премда Србија неспорно има боље привредне резултате од европског просека и упоредивих земаља ЦИЕ, важно је истаћи и то да релативно брз економски опоравак од кризе у 2021. није специфичан само за Србију већ да га имају скоро све европске земље. Тако је и већина других земаља ЦИЕ такође средином 2021. премашила свој највиши преткризни ниво производње (иако је било очекивано да ће се то десити тек крајем године). Због бољих резултата које су економије ЦИЕ остваривале током прве половине 2021, Европска комисија је за све земље ЦИЕ током године знатно подигла прогнозу привредног раста у 2021. години. Последња објављена, летња прогноза привредног раста за земље ЦИЕ11 сад износи око 5,5% (мада би се и ове прогнозе могле лако показати као конзервативне). Будући да тренутно прогнозирамо да ће раст БДП-а Србије у 2021. бити 6,5 до 7% то значи да ће Србија у 2021. највероватније имати око 1 пп. бржи привредни раст у односу на упоредиве земље. Ово јесте приметна разлика у корист Србије али може се закључити да резултати привреде Србије ипак у 2021. не одступају претерано од региона.

У 2022. прогнозирамо раст БДП-а Србије од 4 до 4,5%, али Влади препоручујемо да буџет за 2022. припреми с пројекцијом раста БДП-а од 4%. Тренутни трендови привредне активности указују на то да би (уколико не буде неких већих шокова) раст БДП-а Србије у 2022. највероватније могао да буде између 4 и 4,5%. Међутим, глобални економски раст у 2022. и даље је у великој мери неизвестан и то може у великој мери утицати на привредна кретања у Србији. Осим могућих нових таласа пандемије и повезаних епидемиолошких ограничења, на успоравање глобалног привредног раста свакако могу да

утичу и чиниоци попут раста цена сировина (пре свега енергената), тј. убрзање инфлације на светском нивоу. Због изражених глобалних неизвесности препоручујемо Влади (као што смо то препоручивали и претходне године) да у својим прогнозама буде конзервативнија и да не прогнозира раст БДП-а Србије у 2022. већи од 4% и да онда у складу с том прогнозом изради буџет за наредну годину.

Оквир 1: Прогнозе раста БДП-а у земљама ЦИЕ и Србији у 2021. години

Здравствена криза унела је велику неизвесност у глобална привредна кретања и отежала прогнозирање раста БДП-а. Интензитет и трајање пандемије (и с њом повезаних епидемиолошких мера) не могу се поуздано предвиђати и то је први проблем који отежава економске прогнозе. Такође, једнако тешко је унапред оценити колико ће појединачни сектори привреде бити погођени здравственом кризом и којом брзином ће се од ње опорављати, који ће производи постати дефицитарни на тржишту и у којој мери ће се те несташице одразити на раст цена, како ће различите привреде реаговати на нове мере фискалне и монетарне политике и друго. Због свега тога прогнозе привредног раста у 2021. за највећи број светских економија показале су се као веома непоуздане и током године су неуобичајено снажно ревидиране. Специфичност европског континента, а нарочито земаља ЦИЕ била је то да је остварени раст БДП-а у 2021. био осетно већи од очекивања.

У Табели 2.1 приказане су прогнозе раста БДП-а у 2021. за читаву ЕУ и за појединачне земље ЦИЕ11 које је током године објављивала Европска комисија.⁶ У Табели се види да је Европска комисија у свега шест месеци – од зиме до лета 2021. године – ревидирала прогнозиран раст БДП-а ЕУ у 2021. за преко 1 процентни поен навише, што је неуобичајено велика промена у кратком року. За земље ЦИЕ11 ове ревизије биле су још веће и износиле су у просеку чак 1,8 процентних поена. Конкретније, у фебруару 2021. било је прогнозирано да ће земље ЦИЕ11 у 2021. остварити раст БДП-а у просеку од 3,5%, а већ у августу (последњи доступан извештај) због бољих економских кретања од очекивања прогноза је подигнута на 5,3%.

⁶ Европска комисија даје најдетаљније краткорочне прогнозе привредног раста за земље чланице ЕУ. Ове прогнозе објављују се на кварталном нивоу (зимске, пролећне, летње и јесење прогнозе): https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts_en

Табела 2.1. ЕУ и земље ЦИЕ11: прогнозе раста БДП-а у 2021. години (%)

	Прогнозе за 2021. годину			Разлика у прогнозама (од зиме до лета)
	Зима 2021	Пролеће 2021	Лето 2021	
ЕУ27	3.7	4.2	4.8	1.1
ЦИЕ11 (пондерисани просек)	3.5	4.3	5.3	1.8
Бугарска	2.7	3.5	4.6	1.9
Чешка	3.2	3.4	3.9	0.7
Естонија	2.6	2.8	4.9	2.3
Хрватска	5.3	5.0	5.4	0.1
Летонија	3.5	3.5	3.8	0.3
Литванија	2.2	2.9	3.8	1.6
Мађарска	4.0	5.9	6.3	2.3
Пољска	3.1	4.0	4.8	1.7
Румунија	3.8	5.1	7.4	3.6
Словачка	4.7	4.8	4.9	0.2
Словенија	4.7	4.9	5.9	1.2

Извор: Фискални савет на основу извештаја Европске Комисије (*Economic forecasts*)

На исти закључак – да су европске земље, нарочито у региону ЦИЕ, имале у 2021. знатно бржи привредни опоравак од очекивања – указују и прогнозе ММФ-а. У Табели 2.2 дате су прогнозе раста БДП-а у 2021. које је током године објављивао ММФ за исти узорак земаља као у Табели 2.1. Ови подаци нису потпуно упоредиви с прогнозама Европске комисије јер ММФ своје прогнозе објављује два пута годишње, у априлу и октобру. Међутим, Табела 2.2 јасно показује да је и ММФ у периоду од априла до октобра 2021. релативно снажно ревидирао навише своје прогнозе привредног раста европских земаља у 2021, а нарочито за регион ЦИЕ. Прогнозирани раст БДП-а у 2021. за читаву ЕУ повећан је за 0.7 п.п, а за земље ЦИЕ11 за 1,3 процентних поена. Тренутне (октобарске) прогнозе ММФ-а кажу да ће ЕУ у 2021. имати раст БДП-а од 5,1%, а земље ЦИЕ у просеку 5,5%.

Табела 2.2. ЕУ и земље ЦИЕ11: прогнозе раста БДП-а у 2021. години (%)

	Прогнозе за 2021. годину		Разлика у прогнозама (окт-апр)
	Април 2021	Октобар 2021	
ЕУ27	4.4	5.1	0.7
ЦИЕ11 (пондерисани просек)	4.3	5.5	1.3
Бугарска	4.4	4.5	0.1
Чешка	4.2	3.8	-0.4
Естонија	3.4	8.5	5.1
Хрватска	4.7	6.3	1.6
Летонија	3.9	4.5	0.7
Литванија	3.2	4.7	1.5
Мађарска	4.3	7.6	3.3
Пољска	3.5	5.1	1.6
Румунија	6.0	7.0	1.0
Словачка	4.7	4.4	-0.2
Словенија	3.7	6.3	2.6

Извор: Фискални савет на основу података ММФ-а (*World Economic Outlook Database*)

Слично другим земљама ЦИЕ, и Србија током 2021. остварује бржи привредни раст од очекивања. Због тога су све релевантне међународне институције током претходних

годину дана повећавале прогнозе привредног раста Србије у 2021. години. У новембру 2020. релевантне међународне институције (ММФ, Светска банка, Европска комисија, ЕБРД) у просеку су прогнозирале да ће раст БДП-а Србије у 2021. износити 3,9%, а до октобра 2021. ове прогнозе повећане су на 6,2% у просеку (Табела 2.3). Поред прогноза међународних институција, у истој Табели 2.3 приказане су и одговарајуће, независне прогнозе Фискалног савета о којима ће бити више речи у наставку текста.

У новембру 2020. Фискални савет је препоручио Влади да због великих неизвесности буде нарочито опрезна у прогнозама привредног раста у 2021. јер је далеко лакше прилагодити фискалну политику на боље него на лошије привредне трендове. Тад смо саветовали Влади да буџет за 2021. „не би требало планирати с прогнозом привредног раста већом од 4%“.⁷ Ова препорука Фискалног савета била је у складу с тада важећим прогнозама кредибилних међународних институција (Табела 2.3).

Табела 2.3. Прогнозе раста БДП-а Србије у 2021. које су објављиване од новембра 2020. до октобра 2021. године (%)

	Новембар 2020	Април 2021	Октобар 2021
Министарство финансија Србије	6.0	6.0	7.0
Фискални савет	3-4	5.5	6.5-7
Просек међународних институција	3.9	5.1	6.2
<i>ММФ</i>	5.0	5.0	6.5
<i>Европска комисија</i>	4.8	5.3	-
<i>Светска банка</i>	2.9	5.0 ¹⁾	6.0
<i>ЕБРД</i>	3.0	-	6.0

Извор: Мфин, ММФ, Европска комисија, Светска банка, ЕБРД, Фискални савет

1) Светска банка је имала две ревизије прогноза у јануару и у јуну. У Табели је на месту априлске прогнозе приказана прогноза Светске банке из јуна.

Прву већу ревизију прогнозе привредног раста Србије у 2021. Фискални савет је имао у априлу 2021. и то искључиво због тада усвојеног ребаланса буџета. Наиме, тим ребалансом било је предвиђено снажно повећање фискалног дефицита у оквиру ког су јавне инвестиције подигнуте са 5,5% БДП-а на преко 7% БДП-а.⁸ Овако снажно повећање јавних инвестиција морало је да се одрази на убрзање привредне активности Србије због чега је нова прогноза Фискалног савета из априла 2021. била да ће раст БДП-а Србије у 2021. износити око 5,5%. У том тренутку ова прогноза била је нешто виша у односу на сва очекивања међународних институција (друга колона у Табели 2.3).

Остварени резултати привреде из прве половине 2021. и очекивана привредна кретања до краја године, међутим, указују на потребу да се прогноза привредног раста Србије у 2021. поново ревидира навише. Због тога је Фискални савет у овом извештају подигао своју прогнозу привредног раста за преко 1 п.п, са 5,5% на 6,5 до 7%. Готово исту ревизију прогноза привредног раста Србије навише спровеле су и све међународне институције (Табела 2.3). Такође, Србија с оваквим ревизијама не представља изузетак у

⁷ Видети извештај Фискалног савета: „Оцена предлога ребаланса буџета за 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години“ из новембра 2020. године.

⁸ Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2021. годину“ из априла 2021. године.

европским оквирима јер су и друге земље ЦИЕ у сличној мери позитивно изненадиле растом БДП-а у 2021. као и Србија (Табеле 2.1 и 2.2).

Осетне ревизије прогноза привредног раста навише које се током 2021. дешавају у Србији и другим земљама ЦИЕ не значе да међународне институције систематски лоше прогнозирају привредни раст. Напротив, прогнозе које су прављене током године биле су најбоље могуће у датом тренутку и с тада доступним подацима. Главни разлог због ког се прогнозе за 2021. показују као непрецизне је то што је економска 2021. била под утицајем бројних непредвидивих чинилаца – чији је крајњи исход у региону срећом био нешто повољнији од првобитних очекивања. На почетку 2021. приближно иста вероватноћа била је да привредни раст земаља ЦИЕ (и Србије) подбаци у односу на очекивања као и да их премаши, тј. остварени резултат лако је могао да скрене на потпуно другу страну.

Управо последњи закључак је важна порука која се у доброј мери односи на 2022. годину. У времену неизвесности које и даље траје, прогнозе привредних кретања су неизвесне, а оптимизам није добра стратегија за вођење јавних финансија. Одлично је кад се остваре оптимистичне прогнозе Владе (што се у основи десило у Србији у 2021. години). Међутим, нема гаранција да ће се исто то поновити и у 2022. години. Због тога Фискални савет поново препоручује Влади да у прогнозама привредних кретања у наредној години буде умерено конзервативна – што у конкретном случају значи да планира привредни раст од око 4% и да у складу с том прогнозом изради буџет за 2022. годину.

Тржиште рада

Током 2021. зараде се релативно снажно повећавају, што уз солидан раст регистроване запослености утиче на висок раст доприноса и пореза на зараде. Номинални раст просечне бруто зараде у првих седам месеци 2021. у односу на исти период претходне године износио је 8,5%, док је раст регистроване запослености у првих осам месеци био 3% (раст укупне запослености мерена Анкетом о радној снази био је око 1%). Такво кретање зарада и регистроване запослености утицало је на раст доприноса и пореза на зараде током 2021. од скоро 12%⁹ што је тренд који ће се готово извесно задржати до краја године. Релативно снажан раст зарада уз солидан раст формалне запослености траје у Србији већ неколико последњих година. Маса зарада (плате помножене с бројем запослених) још од 2018. расте систематски осетно брже од раста БДП-а. Пошто је маса зарада основица за наплату доприноса, учешће доприноса у БДП-у повећало се са уобичајеног нивоа од око 11,7% БДП-а (пре 2018. године), на преко 13% БДП-а у 2021. с тенденцијом даљег раста (иако је у посматраном периоду дошло и до смањења стопе доприноса). Повећање наплате доприноса у великој мери је било заслужно за добре фискалне резултате у претходним годинама и избалансиран буџет који је Србија имала пре избијања здравствене кризе. Иза тренда снажног повећања масе зарада у Србији леже два феномена: 1) бржи раст зарада у приватном сектору од раста продуктивности и 2) превођење једног броја запослених из неформалног у формални сектор (у ком се плаћају

⁹ Заправо формални раст доприноса у 2021. још је већи од 12% јер је једна од антикризних мера током 2020. била могућност одлагања уплате доприноса. Зато је ниво наплаћених доприноса био привремено нешто нижи у 2020. и нешто виши у 2021. години (биће и у 2022. години) све док порески обвезници измирују и одложене обавезе.

доприноси и порези на рад).¹⁰ Овакво систематско побољшање статуса запослених у Србији у последњих неколико година највероватније је последица мањка радне снаге у појединим делатностима за шта постоје и анегдотски докази.

У 2022. очекујемо номинални раст масе зарада (и доприноса) од преко 10% (реално око 6,5%) што ће бити брже од раста БДП-а. У 2022. очекујемо да се наставе слични трендови на тржишту рада као у 2021. години. Раст зарада вероватно ће бити сличан као у 2021, а можда би могао чак и да буде нешто бржи као реакција на повећања инфлације. С друге стране, могуће је да ће раст броја регистрованих запослених благо да успори пошто се смањује број неформално запослених радника (одакле се црпи већи део повећања регистроване запослености). Овакво кретање зарада и запослености резултирало би номиналним растом масе зарада (која је основица за наплату доприноса) у 2022. од преко 10%. То значи да ће раст масе зарада и у 2022. бити нешто бржи од раста БДП-а. Бржи раст масе зарада од раста БДП-а траје већ четири до пет година и уколико се настави у дужем року могао би утицати на смањење конкурентности домаће економије и бити економски опасан. Због тога би Влада требало да га пажљиво прати и анализира – и евентуално припреми одговарајуће мере које би ишле у смеру даљег пореског растеређења рада.

Инфлација и платни биланс

Инфлација у Србији је снажно убрзала током 2021. првенствено услед раста цена појединих производа на светском тржишту. Након врло ниског раста цена у првом тромесечју, инфлација је у Србији доста нагло убрзала од априла 2021. године. Раст цена у септембру је већ достигао 5,7% што је највећи ниво инфлације у претходних осам година. Услед последњег убрзања, инфлација је већ знатно изашла и из циљног коридора НБС који износи $3 \pm 1,5\%$. Осетан тренд убрзања инфлације до ког долази током 2021. у Србији дошао је углавном споља, као глобални феномен који је изазван чиниоцима на страни понуде (проблеми у ланцима снабдевања, раст транспортних трошкова) и високом тражњом коју подстичу брз глобални економски опоравак и експанзивна фискална и монетарна политика. Због тога се већина светских економија тренутно суочава с неубичајено високом инфлацијом. У Еврозони је међугодишњи раст цена у септембру износио 3,4% што је највећи ниво инфлације Еврозоне још од 2008, а у САД инфлација је достигла чак 5,4%. Кад се раст цена у Србији разложи на производе, види се да је повећање инфлације и даље сконцентрисано на релативно ограничену групу разменљивих производа – нафту, храну, основне метале, грађевински материјал и друго. Уколико се посматра тржишна инфлација (из које су искључени храна, енергија, алкохол и дуван), види се да она у Србији још увек није претерано повећана. Тржишна инфлација је у септембру износила 2,7% на годишњем нивоу (у односу на 5,7% укупне инфлације).

Просечан раст цена у 2021. биће око 3,7%, а у 2021. очекујемо стабилизацију просечне инфлације на сличном просечном нивоу. Иако је међугодишња инфлација тренутно 5,7%, просечна инфлација која ће се остварити у 2021. биће нешто нижа и износиће око 3,7%. То је зато што је раст цена убрзао тек од априла, а у првом кварталу 2021. међугодишња инфлација износила је свега 1,4%. Дакле, просечна инфлација у 2021.

¹⁰ Током 2021. раст регистроване запослености (на основу података ЦРОСО) износи око 3%, а раст укупне запослености по АРС-у износи свега 1,2%. То значи да се смањује број неформално запослених радника што је тренд који траје још од 2017. године. Учешће неформалне запослености у укупној запослености смањено током 2021. на најнижи ниво од кад се објављује АРС од око 12%.

биће комбинација веома ниске инфлације од 1,4% у првом кварталу, од око 4% у другом и трећем кварталу и од преко 5% колико очекујемо да ће бити у четвртом кварталу. У 2022. се, дакле, улази с високом инфлацијом која ће највероватније бити већа од 5%. Међутим, како 2022. буде одмицала очекујемо стабилизацију инфлације и њено постепено смањивање како се буде поредила са све већом базом из 2021. године. Под тим претпоставкама просечна инфлација у читавој 2022. могла да буде на нивоу од око 3,5% и да изгледа као слика у огледалу инфлације из 2021. године.

Текући дефицит платног биланса биће у 2021. на сличном нивоу као у 2020. од око 2 млрд евра (око 4% БДП-а) али и он бележи тренд повећања средином године. Анализа кретања у спољноекономској размени Србије у 2021. веома је отежана чињеницом да током године долази до неуобичајено великих промена цена најважнијих извозних и увозних производа Србије (храна, основни метали, енергија). Слично као инфлација и текући дефицит платног биланса почетком године био је веома низак – заправо у првом кварталу забележен је чак благи суфицит на текућем рачуну платног биланса.¹¹ Међутим, од априла долази до преокрета услед бржег раста увоза од извоза који је подстакнут високим растом домаће тражње, као и растом цена увозних производа (енергија). Као последица ова два различита тренда из првог тромесечја и остатка 2021, текући дефицит ће на годишњем нивоу у 2021. бити вероватно сличан оном који је остварен у 2020. и износити око 4% БДП-а. То још увек није претерано висок текући дефицит за Србију, тим пре што је и даље у потпуности покривен приливима страних директних инвестиција у земљу (СДИ) које ће у 2021. вероватно премашити 5,5% БДП-а. Међутим, у 2022. се улази с трендом повећања текућег дефицита о чему би требало водити рачуна, нарочито у условима реалног јачања динара у односу на евро, односно веома високог раста зарада у еврима. Због тог убрзања тренутно прогнозирамо да би текући дефицит платног рачуна у 2022. могао да буде већи него у 2021. и да износи око 5% БДП-а

Убрзање инфлације и раст текућег дефицита до којих долази средином 2021. налажу смањење експанзивности фискалне политике Србије у 2022. години. Раст спољних и унутрашњих неравнотежа какав се тренутно дешава у Србији није се отргао контроли, али би економска политика требало на њега да реагује. Пре свега, фискална политика би као одговор на ове трендове требало да смањи своју експанзивност, тј. да се у 2022. иде на што је могуће веће смањење фискалног дефицита. Велика експанзивност фискалне политике у 2022. није више потребна ни из угла привредне активности јер се највећи део привреде Србије већ опоравио од здравствене кризе. Евентуални фискални стимулаци у наредној години (ако су уопште потребни) требало би да буду усмерени само на специфичне секторе привреде који и даље осећају последице кризе. Постоји још један важан макроекономски разлог за снажније смањење фискалног дефицита у 2022. години. Услед глобалног повећања инфлације најважније светске економије већ почињу да смањују експанзивност својих монетарних политика, што би у крајњем исходу могло да води ка повећању каматних стопа. Евентуално повећање каматних стопа Србија не би требало да дочека неспремна, с високим јавним дугом од скоро 60% БДП-а (колико тренутно износи). Уместо тога у 2022. требало би планирати смањење фискалног дефицита на око 2% БДП-а које би водило приметном и сигурном смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у и смањењу фискалних ризика од глобалног повећања каматних стопа.

¹¹ Колико је суфицит на текућем рачуну платног биланса неуобичајен резултат за Србију показује и податак да се то први пут десило од кад постоји упоредива серија података за Србију.

3. ОПШТЕ ОЦЕНЕ ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2021. ГОДИНИ

Октобарски ребаланс предвиђа смањење дефицита опште државе са 6,7% БДП-а (3,5 млрд евра), колико је било предвиђено ребалансом из априла, на 4,9% БДП-а (2,6 млрд евра). Здравствена криза услед пандемије COVID-19, након што је снажно погодила јавне финансије Србије у прошлој години, унела је доста турбуленција у фискална кретања и током 2021. Према првобитном буџету за 2021. годину, који је Народна скупштина усвојила у децембру прошле године, било је предвиђено да дефицит опште државе у овој години износи 3% БДП-а, тј. око 1,5 млрд евра. Међутим, после само неколико месеци Влада је ревидирала овај план и први ребаланс овогодишњег буџета Републике усвојен је већ у априлу. Непосредан повод за усвајање априлског ребаланса био је спровођење трећег пакета антикризних мера за помоћ привреди и грађанима, што је био економски одговор Владе на кризу услед погоршања епидемиолошке ситуације у земљи крајем прошле и на почетку ове године. Поврх тога, планирани буџетски расходи тада су повећани и због већих издвајања за здравствену заштиту становништва (набавка вакцина, дотације здравственим установама и слично), а Влада је представила и знатно амбициознији план за јавне инвестиције у 2021. као подстицај привредном расту. Кад се све сабере, априлским ребалансом повећан је планирани дефицит опште државе у овој години на поприлично високих 6,7% БДП-а (око 3,5 млрд евра)¹², што је у том тренутку био један од већих планираних фискалних дефицита у ЦИЕ. У међувремену је дошло до неочекивано брзог економског опоравка на глобалном нивоу и привредни раст је позитивно изненадио у готово свим европским земљама, што није заобишло ни Србију. Као што смо у претходном поглављу већ истакли, реални раст БДП-а ће извесно бити већи, док ће кретања на тржишту рада бити повољнија него што су наговештавале априлске пројекције, што све доприноси смањењу фискалног дефицита. Релативно нагло убрзање инфлације и погоршање спољнотрговинских токова су економски мање повољни трендови, али чак су и они фискално издашни и деловали су у смеру повећања јавних прихода. Октобарским ребалансом републичког буџета Влада формално прихвата ова макро-фискална побољшања, па за разлику од првог, другим ребалансом заправо се планира значајно смањење дефицита опште државе, до нивоа од око 4,9% БДП-а (2,6 млрд евра).

Фискални дефицит од 4,9% БДП-а је вероватно горња граница за овогодишњи мањак у буџету, а фискални резултат би веома лако могао да буде нешто бољи. Нови план Владе сугерише да би дефицит опште државе у 2021. требало да буде мањи за 1,8 п.п. БДП-а, тј. за око 900 млн евра, у односу на априлски ребаланс. Премда су укупни јавни расходи у октобарском ребалансу повећани за 1,5 п.п. БДП-а (близу 800 млн евра), ажуриране пројекције Министарства финансија указују на још снажније побољшање наплате јавних прихода, за које се очекује да ће премашити априлски план за чак 3,2 п.п. БДП-а (1,7 млрд евра). Независне анализе Фискалног савета показују да нове Владине пројекције прихода опште државе углавном добро одражавају измењене макроекономске околности у земљи, осим у случају прихода од ПДВ-а који би према нашој процени могли

¹² Дефицит опште државе заправо је тада планиран на нивоу од 6,9% БДП-а, али је у међувремену повећана процена номиналног БДП-а у 2021. години. Не само да су навише ревидиране стопе реалног раста БДП-а и инфлације (због чега ће номинални БДП у 2021. порастати више него што се очекивало у априлу), већ је у међувремену РЗС повећао номинални БДП у 2020. за 0,7% - што је база за процену његове овогодишње вредности. Последице, фискални дефицит и све друге величине које се изражавају у процентима БДП-а сада су нешто мање него што се очекивало у априлу 2021.

да буду наплаћени у нешто мањем износу (в. Табелу 3). На расходној страни буџета идентификовали смо неколико нових програма за које претпостављамо да ће се у целости извршити у овој години, попут нових инвестиционих пројеката који су придодати у октобарском ребалансу. Али, постоји неколико расходних ставки (роба и услуге, остали текући расходи, субвенције, издаци за социјалну помоћ) код којих је задржан план из априла, упркос томе што је њихово досадашње извршење приметно каснило. Наше последње процене су да би се на овим расходним ставкама могле појавити уштеде од барем 0,5% БДП-а до краја године. Кад подвучемо црту, оцењујемо да је Влада добро и конзервативно одмерила ниво фискалног дефицита, будући да ће он по свему судећи износити 4,5-5% БДП-а, могуће чак и нешто испод тог нивоа. Поздрављамо и генерално опредељење Владе да се неочекивана фискална побољшања током 2021. углавном искористе за умањење претходно превисоко планираног фискалног дефицита, односно за обуздавање раста јавног дуга. Нешто слабију оцену заслужује то што наше анализе показују да Влада до дефицита опште државе од 4,9% БДП-а у 2021. стиже уз донекле предимензиониране приходе и расходе буџета. Међутим, као што се може видети у Табели 3, ова оцена се у већој мери односи на јавне расходе због чега је вероватније да фискални дефицит у 2021. буде нешто мањи него да премаши ревидирани циљ Владе.

Табела 3: Процене фискалног резултата опште државе у 2021. години

у % БДП	Ребаланс I 2021.	Ребаланс II 2021.	Процена Фискалног савета
ЈАВНИ ПРИХОДИ	40,2	43,5	43,2
1. Порески приходи	36,1	38,9	38,6
Порез на доходак	3,8	4,1	4,1
<i>Порез на зараде</i>	2,9	3,1	3,1
<i>Остали порези на доходак</i>	0,9	1,0	1,0
Порез на добит	1,7	2,5	2,5
ПДВ	9,7	10,6	10,4
Акцизе	5,2	5,3	5,3
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	2,8	3,0	2,9
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	1,8	1,8	1,8
<i>остеле акцизе</i>	0,6	0,6	0,6
Царине	0,9	1,0	1,0
Остали порески приходи	1,4	1,5	1,5
Доприноси	13,2	13,9	13,9
2. Непорески приходи	3,8	4,2	4,2
3. Донације	0,3	0,3	0,3
ЈАВНИ РАСХОДИ	46,9	48,4	47,6
1. Текући расходи	39,4	40,1	39,4
Расходи за запослене	10,0	10,2	10,2
Куповина робе и услуга	7,8	8,0	7,7
Отплата камата	1,8	1,8	1,8
Субвенције	3,5	3,5	3,3
Социјална помоћ и трансфери	14,0	13,9	13,7
<i>од чега: Пензије</i>	10,0	9,9	9,9
Накнаде незапосленим лицима	0,2	0,0	0,0
Накнаде за боловања	0,2	0,0	0,0
Социјална помоћ	2,7	0,0	0,0
Остали трансфери домаћинствима	0,8	0,0	0,0
Остали текући расходи	2,2	2,7	2,6
2. Капитални расходи	7,0	7,8	7,8
3. Активирани гаранције	0,2	0,1	0,1
4. Буџетске позајмице	0,4	0,4	0,4
КОНСОЛИДОВАНИ РЕЗУЛТАТ	-6,7	-4,9	-4,5

Извор: Министарство финансија и процене Фискалног савета

Главни разлог за смањење очекиваног фискалног дефицита у 2021. је побољшање макроекономских кретања и последично већа наплата јавних прихода. Премда смо већ истакли да Фискални савет очекује нешто мање приходе опште државе у 2021. од пројекција Владе, и према нашим проценама наплаћени износ би требало значајно да премаше план из априла, вероватно за око 3 п.п. БДП-а (1,5 млрд евра). Посматрано по изворима овог повећања, највећи део односи се на бољу наплату пореских прихода, мада ће и непорески приходи вероватно пребацити планирани износ за око 200 млн евра (0,4% БДП-а). Непланирано велика наплата пореских прихода у овој години првенствено је резултат знатно повољнијих макроекономских кретања у односу на априлске пројекције, а самим тим и већег раста пореских основица него што је било ко очекивао. Наиме, због снажнијег опоравка приватне потрошње (и БДП-а) и видног убрзања инфлације у последњих шест месеци, порези на потрошњу (ПДВ и акцизе) могли би да премаше план из априла за око 400 млн евра (0,7% БДП-а). Због повољнијих кретања на тржишту рада, тј. већег раста запослености и просечних зарада него што се претходно мислило, приходи од пореза на доходак и доприноса за обавезно социјално осигурање биће већи за скоро 500 млн евра у односи на априлски план (приближно 0,9% БДП-а). На крају, део објашњења за овако снажан раст јавних прихода у 2021. је и донекле конзервативно планирање прихода од пореза на добит предузећа – како у изворном буџету, тако и у априлском ребалансу – јер тада није био познат пословни резултат домаће привреде у 2020. Како се испоставило да је профитабилност домаће привреде у прошлој години била много већа него што је Министарство финансија раније претпостављало, стварно наплаћени износ пореза на добит предузећа биће за преко 400 млн евра (0,8% БДП-а) изнад нивоа планираног у априлу.

Јавна потрошња ће и у 2021. години остати на ванредно високом нивоу, тек незнатно испод историјског максимума који је постигнут у прошлој години. Да је 2021. година великих фискалних турбуленција показују и промене плана јавних расхода, будући да октобарски ребаланс доноси друго значајно повећање укупних издатака консолидоване државе – овај пут на преко 2.980 млрд динара (48,4% БДП-а). Ако овај ниво буџетског трошења упоредимо с нивоом у преткризној 2019. години, дакле нивоом с којим смо дочекали пандемију, видимо да је реч о повећању за скоро 6 млрд евра односно за 30%.¹³ Поређења ради, јавни расходи у 2021. биће знатно изнад нивоа који је забележен током 2012. и 2014. године (нешто преко 45% БДП-а), а то су управо године које је обележила прилично лоша ситуација у јавним финансијама и које су претходиле спровођењу болне фискалне консолидације у периоду 2015-2017. Под претпоставком да се октобарски план јавних расхода заиста оствари, њихов ниво биће тек незнатно испод прошлогодишњег, када су укупни расходи консолидоване државе достигли рекордних 49% БДП-а. Имајући у виду да су 2020. обележиле снажне буџетске интервенције у циљу хитног ублажавања здравствених и економских последица пандемије, које су по обиму биле практично без преседана широм света, то јасно показује колико је и ова година изазовна из угла јавних финансија.

Међутим, овако висок ниво јавних расхода у 2021. ипак није изненађење, нити би требало да представља трајнију опасност по стабилност домаћих јавних финансија. Први важан разлог због којег јавни расходи у 2021. нису осетније умањени у односу на ниво из прошле године јесте то што епидемија COVID-19 у Србији још увек траје, па су и током

¹³ Уколико посматрамо просечну јавну потрошњу у периоду 2016-2019, јавни расходи који су планирани октобарским ребалансом већи су за чак 8 млрд евра, односно за 45%.

ове године биле актуелне антикризне мере за пружање помоћи привреди и становништву – додуше, мање издашне. Тако су и током 2021. из буџета исплаћиване дотације за приватни сектор у нивоу минималне зараде, различите новчане исплате становништву, а повремено лоша епидемиолошка ситуација налагала је ванредне набавке у здравству (нпр. вакцине, медицинска опрема, изградња и опремање ковид-болница и друго). Овде је веома важно истаћи да су све ове мере по природи привременог карактера, тј. очекује се да ће оптерећивати буџет само у овој години (последња исплата планирана је за децембар 2021. године), а према нашим проценама износе реда величине око 3,5% БДП-а. Посматрано из другог угла, за толико би требало очекивати смањење јавних расхода и фискалног дефицита у 2022. практично по аутоматизму и без икакве штедње, под претпоставком да ће се епидемија ставити под контролу до почетка следеће године и да неће бити нових антикризних мера. Дакле, иако су у овој години и јавни расходи и фискални дефицит релативно високи, њихово смањивање почев од 2022. не би требало да буде превелики изазов, те стога не доводе у питање дугорочну одрживост домаћих јавних финансија. Други важан разлог ванредно великих расхода опште државе би требало тражити у снажном повећању јавних инвестиција, што је добра анти-кризна политика и у основи је то и била једна од политика коју је Фискални савет препоручивао Влади од почетка кризе. Октобарски ребаланс наговештава да ће укупне јавне инвестиције достићи ниво од 7,8% БДП-а, што представља огромно повећање у односу на 2020. за чак 2,5 п.п. БДП-а. С обзиром да највећи део овог пораста потиче од већих улагања у саобраћајну, комуналну и здравствену инфраструктуру, за очекивати је да ови државни издаци имају повољан мултипликативни ефекат на привредни раст, па и друштвени развој уопште.

Током године дошло је до видљивих промена на расходној страни буџета, како по обиму, тако и у њиховој структури. Октобарски ребаланс доноси повећање јавних расхода у 2021. не само у односу на претходне године, већ и у односу на недавни план из априла, и то за око 800 млн евра (1,5% БДП-а). Најпре, Влада је по други пут ове године повећала капитални буџет, тако да бележимо раст јавних инвестиција за преко 400 млн евра (0,8% БДП-а) – дакле, више од половине предвиђеног повећања буџетске потрошње потиче од планираног раста инвестиционих улагања државе. За разлику од априлског ребаланса, кад је велики део додатних капиталних расхода био усмерен у сектор безбедности, код октобарског повећања готово је искључиво реч о додатним инвестицијама у инфраструктуру и здравство, што Фискални савет оцењује много повољније. Следећи разлог за повећање јавних расхода у односу на први ребаланс је *de facto* проширење анти-кризног програма из априла ове године за две нове мере: исплата додатних 20 евра свим пунолетним грађанима, као и исплата по 3.000 динара за вакцинисане грађане – што представља првобитно непредвиђен буџетски трошак на позицији остали текући расходи од око 200 млн евра (0,4% БДП-а). Фискални савет је у више наврата показивао да оваква неселективна подела значајних буџетских средстава (нпр. свим пунолетним грађанима или свим пензионерима) није добра мера економске политике и да би је требало трајно напустити.¹⁴ Такође у непосредној вези с пандемијом бележимо и повећање плата запосленима у здравству (тзв. ковид-бонуси, прековремени рад и друге једнократне накнаде) и додатно запошљавање медицинског кадра, што је у збиру повећало буџетске издатке за зараде запосленима за око 100 млн евра. Поред ових, великих промена, постоје одређена одступања у односу на априлски план и на другим расходним позицијама, али се

¹⁴ Видети анализу Фискалног савета: „Фискална и економска анализа неселективних новчаних исплата грађанима“, мај 2021.

њихови ефекти на фискални резултат углавном међусобно потиру. Примера ради, повећана су издвајања за робу и услуге у износу од око 100 млн евра, али је тај раст практично неутрализован мањим извршењем на ставкама за пензије, субвенције и активирани гаранције у сличном износу. С обзиром на то да је углавном реч о променама које се виде у буџету Републике, ова одступања смо детаљније описали у поглављу у ком анализирамо расходе у октобарском ребалансу републичког буџета (поглавље 4.1).

И поред тренутно неповољне епидемиолошке ситуације, не очекујемо да ће јавни расходи у 2021. премашити оквир који је постављен октобарским ребалансом. Анализе Фискалног савета показују да је ревидирани фискални оквир опште државе у пуној мери обухватио ефекте свих до сад познатих политика, и у актуелним околностима не видимо већи ризик да би јавни расходи могли да пробију нови план. Штавише, наше анализе показују да би укупна потрошња државе могла да буде и нешто мања у односу предложени оквир, и да су могуће уштеде реда величине 0,5-1% БДП-а. С једне стране, идентификовали смо неколико нових програма у октобарском ребалансу (углавном инвестициони пројекти), и будући да их Влада укључује у буџет само неколико месеци пре краја године претпостављамо да су ти расходи кредибилно планирани и да ће се заиста извршити у буџетираном износу. Међутим, постоји неколико ставки у буџету Републике и локалних самоуправа које се од почетка године извршавају нешто спорије од планова, па и у односу на априлски ребаланс, а чији предвиђени износи овом приликом нису мењани. Последично, сада се чини да је буџетски оквир за робу и услуге, остале текуће расходе, субвенције и издатке за социјалну заштиту постављен нешто комотније него што је реално потребно. Имајући у виду поновно разбуктавање епидемије у последњих неколико недеља, Фискални савет сматра да би овај потенцијални простор у буџету свакако требало чувати за додатне издатке за здравствену заштиту становништва, уколико за то буде потребе, и тако ипак остати у оквирима циљног дефицита опште државе (4,9% БДП-а).

Макроекономски трендови и умањење фискалног дефицита веома су повољно утицали на кретање јавног дуга, због чега су постојали услови да се он умањи већ у 2021. Након усвајања априлског ребаланса, којим је планирани фискални дефицит у 2021. повећан са 3% БДП-а на 6,7% БДП-а, Фискални савет је изнео бојазан да би јавни дуг Србије у овој години могао да достигне ниво од 61% БДП-а. Тадашње пројекције Владе биле су нешто оптимистичније, будући да је јавни дуг требало да износи тачно 60% БДП-а, што смо тада у начелу оценили као остварив циљ.¹⁵ Међутим, неколико различитих чинилаца утицаће на то да јавни дуг на крају 2021. године извесно остане испод 60% БДП-а. Најпре, већ смо објаснили да ће фискални дефицит који је основна детерминанта кретања јавног дуга износити 4,5-5% БДП-а уместо 6,7% БДП-а, што за собом аутоматски повлачи и мању потребу да се држава задужује. Такође, у међувремену је РЗС ревидирао навише процену номиналног БДП-а у 2020. за 0,7% па је ниво јавног дуга на крају те године (иначе почетна тачка за израду пројекције за ову годину) сада 57,8% БДП-а уместо 58,2% БДП-а. На крају, слично као ситуација коју смо имали код фискалног дефицита, макроекономски трендови су збирно утицали на то да јавни дуг у 2021. буде осетно мањи него што се предвиђало, кад се изражава у процентима БДП-а. Најпре, стопа раста реалног БДП-а ће по свему судећи бити нешто већа него што се процењивало у априлу (6,5-7% уместо 6%), док ће неочекивано снажно убрзање инфлације уз номинално непромењени курс динара према еврџу довести до

¹⁵ Процену нешто мањег јавног дуга на крају ове године Министарство финансија је добило за хваљујући претпоставци о реалној апријацији динара, односно захваљујући информацији о превременој отплати неких кредита на почетку године, којом Фискални савет тада није располагао.

израженије реалне апрецијације домаће валуте него што се раније мислило. Кад се узме у обзир заједнички утицај мањег фискалног дефицита, снажнијег привредног раста и израженије реалне апрецијације, наше пројекције показују да је постојала шанса да се јавни дуг Србије смањи већ у овој години – са 57,8% БДП-а на крају 2020. на око 57% БДП-а.

Међутим, јавни дуг ће ипак благо да порасте у 2021. години на око 58,5% БДП-а због емисије „зелених“ обвезница које ће привремено повећати новчане депозите државе. Србија се половином септембра задужила на међународном финансијском тржишту продајући еврообвезнице укупне вредности 1,75 млрд евра. Од тога, 750 млн евра односи се на емисију регуларних еврообвезница које се по правилу користе за рефинансирање постојећих кредита и/или финансирање текућих расхода, док 1 млрд евра представља примања од прве емисије тзв. „зелених“ обвезница. Специфичност „зелених“ обвезница огледа се у томе да се прибављена средства могу користити искључиво за финансирање и рефинансирање одређеног скупа пројеката које је Влада уврстила на своју зелену агенду, и то током наредне две године. Фискални савет нема информацију о томе о којим пројектима је реч, али смо претпоставили да би се само мањи део ових средстава могао потрошити у последњих неколико месеци 2021. године, а знатно већи у преосталих двадесетак месеци – из разлога што Србија још увек има релативно мало започетих и завршених пројеката који задовољавају све критеријуме. Другим речима, ово задуживање државе не произилази директно из макро-фискалних кретања у 2021. већ се у одређеној мери може схватити као предфинансирање одређених расхода у следеће две године. Емисија „зелених“ обвезница у овој години повећава јавни дуг мимо фискалног дефицита и утиче на раст државних депозита, који ће се затим трошити током 2022. и 2023. за финансирање дела буџетских трошкова који се односе на реализацију зелене агенде. Требало би имати у виду да ћемо због овог предфинансирања дела буџетских расхода у следеће две године имати супротну ситуацију и допринос фискалног дефицита кретању јавног дуга ће бити благо умањен. С обзиром на то да нам није познат план располагања средствима од „зелене“ обвезнице у овој години, наша најбоља процена је да ће јавни дуг на крају 2021. износити око 58,5%.

Задржавање јавног дуга испод 60% БДП-а је важан резултат у овој години, а његово даље смањење мора остати главно сидро за фискалну политику у наредном периоду. Захваљујући симултаном дејству неколико неочекиваних повољних чинилаца, јавни дуг Србије ће у овој години ипак остати испод 60% БДП-а. Оцењујемо да је то веома добар и важан фискални резултат, али поново истичемо и то да је јавни дуг од готово 60% БДП-а превисок за земље сличног нивоа развијености. Притом, Србија ће вероватно и ове године завршити као натпросечно задужена земља у односу на регион ЦИЕ, који је уз то у просеку и на вишем нивоу развијености. Детаљне и ажуриране фискалне пројекције по земљама још увек нису доступне за ову годину, али чињеница је да смо у 2021. ушли с јавним дугом који је за око 5 п.п. БДП-а био изнад просека ЦИЕ, а нема сумње да ћемо слична макро-фискална побољшања која бележимо у Србији у одређеној мери сигурно видети и у земљама региона – дакле, заостатак се вероватно неће битно смањити. Овде посебно треба истаћи и то да Србија у просеку плаћа за трећину већу каматну стопу на јавни дуг него земље ЦИЕ – 3,8% наспрам 2,9%. Буџетски трошкови за камате су други угао из ког је могуће сагледати чињеницу да је наш јавни дуг вероватно превисок, јер јавни дуг Србије од око 60% заправо одговара задужености просечне земље у региону ЦИЕ од 90% БДП-а – што није случај ни у једној од њих. Све су то разлози због којих обуздавање раста јавног дуга и његово одлучно смањивање мора остати главно сидро у вођењу фискалне

политике у наредним годинама. Тим пре што убрзани опоравак глобалне привреде у 2021. има за резултат и нагло убрзање инфлације, што потенцијално има мрачну страну, нарочито за земље у развоју попут Србије. Постепена нормализација монетарне политике у најразвијенијим земљама (што је већ реалност у САД, Великој Британији, Канади и другим) би могла да доведе до повећања каматних стопа на светском финансијском тржишту и у крајњој инстанци означи крај ере екстремно повољних услова за задуживање држава. Сличне епизоде у прошлости су показале да се земље у развоју већ на нивоу задужености од 50-60% БДП-а, где је Србија тренутно, налазе у повећаном ризику од избијања фискалне кризе.

4. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

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

Октобарски ребаланс, по други пут ове године, предвиђа раст републичких расхода. Оригиналним буџетом за 2021. годину планирано је смањење републичке потрошње у односу на претходну годину, тј. да рекордно висок ниво из 2020. почне већ од 2021. постепено да се враћа ка (уобичајеном) преткризном нивоу. Да то неће бити случај постало је јасно већ у априлу, када је извршено прво ребалансирање буџета којим су формализовани нови, иницијално непланирани трошкови подршке привреди, грађанима и јавном здравству. Фискални савет је у оцени априлског ребаланса, између осталог, изнео став да се ради о акту који највероватније представља прелазно решење (прављен тако да се хитно одговори на погоршану епидемиолошку ситуацију, не и да сви државни органи реалоцирају своју потрошњу и приоритете) и да ће буџетски корисници до краја године најмање још једном морати да ревидирају своје апропријације, након што ефекти продужене пандемије на привредна кретања буду извеснији. То се управо и догодило – Влада је 21. октобра усвојила Предлог другог ребаланса за ову годину, којим је предвиђен додатни прираст буџетских издатака у односу на априлски лимит. Наиме, у предложеном ребалансу буџетска потрошња у 2021. пројектована је на 1.793 млрд динара, што је раст од скоро 25 млрд у односу на лимит из априла.

Раст републичке потрошње потиче од увећања инвестиција, што је уједно и најбоља буџетска тенденција. Капитални расходи расту са нивоа од 362 млрд, колико је било предвиђено планом из априла, на 389 млрд динара, што је ниво који је пројектован октобарским Ребалансом. Другим речима, раст укупне потрошње Републике (око 25 млрд) готово да у целости може бити објашњен растом капиталних издатака. Оцењујемо да је ово најпозитивнија буџетска тенденција, будући да се читав прираст републичке потрошње може приписати најпродуктивнијем виду јавне потрошње. Додатно је охрабрујуће то што је тај раст у потпуности заснован на улагањима у физичку инфраструктуру (путеве, железнице и здравство), а то су издаци за које је и емпиријски доказано да имају највећи позитивни утицај на привредни раст и друштвени развој, посебно у кризним временима. Уједно, ради се о областима у којима је Србија до скоро бележила велики заостатак у поређењу са земљама Централне и Источне Европе, што додатно потврђује њихову оправданост. Једина мана ревидираног капиталног буџета је то што су улагања у заштиту животне средине смањена, а то се може довести у везу са неквалитетном пројектном документацијом која је спречила пуну реализацију иницијалног плана.

Ребалансом се у буџет са кашњењем укључују две мере директних давања грађанима, али то неће увећати масу расхода јер су на другим позицијама направљене уштеде у истом износу. Реч је о исплати 20 евра пунолетним грађанима (исплата у децембру) и 3.000 динара грађанима који су се вакцинисали током маја (исплаћено у јуну), што ће буџет у 2021. оптеретити за додатних скоро 22 млрд динара. Поменуто мере су *de facto* биле део трећег антикризног пакета али су јавности представљене тек након што је Скупштина усвојила априлски ребаланс (награда за вакцинисане само две недеље након тога); сада се ефекти ових већ познатих трошкова формално и укључују у буџетски оквир. Сматрамо да временска неусаглашеност између усвајања буџета и дефинисања мера није у складу са најбољом буџетском праксом. Наиме, Буџет, баш као и Ребаланс, садржи свеобухватан план прихода и расхода Републике, због чега се у Закону о буџетском систему,

кровном пропису у области јавних финансија Србије, он препознаје као основни документ економске политике Владе (члан 2). То значи да би овај акт требало да интегрише све дискреционе мере које Влада планира да спроводи у једној календарској години, а не да се оне формулишу изоловано, мимо буџетске процедуре, па да им се буџет тек накнадно прилагођава – као што је сада случај. Тиме се обесмишљава улога овог документа као основног планског документа и умањује кредибилитет пројекција које су у њему изнете. Већи трошкови по основу поменутих исплата, међутим, неће се директно прелити на раст масе расхода у односу на априлски лимит зато што су, истовремено, направљене уштеде на преосталој маси текућих расхода (такође реда величине 22 млрд динара). Тако су трансфери фондовима ООСО смањени за готово 35 млрд динара због боље него очекиване наплате доприноса, што су уштеде које су делимично „појела“ повећања трансфера осталим нивоима власти (скок од 7 млрд), осталих дотација и дотација међународним организацијама (за готово 3 млрд), трошкова робе и услуга, плата и расхода за социјалну заштиту (за скоро 3 млрд у збиру).

Недостаци у погледу транспарентности из претходних буџета понављају се и у овом ребалансу. У буџету и даље постоје замашна трошења која нису на адекватан начин образложена. Толеранцију за овакву праксу требало је имати у моменту кад је пандемија избила, будући да је информативност буџетске документације од секундарног значаја у односу на потребу да се обезбеди довољно новца за програме подршке здравству, угроженим деловима привреде и становништва. Сада је ситуација другачија – тачно је да пандемија није близу краја али нисмо у ванредном стању нити је ситуација таква да захтева нагле реакције и промене приоритета као што је био случај одмах по њеном избијању. Влада је пропустила прилику да нејасне политике у 2021. на које смо указали приликом оцене иницијалног буџетског оквира крајем прошле године објасни у априлском ребалансу, због чега је октобарску верзију овог акта требало искористити за то – тим пре што су потребе за фискалном интервенцијом далеко мање него што се испрва очекивало (привреда се опоравила, порески приходи расту преко свих пројекција). То, међутим, није случај па је износ неразјашњених расхода и њима финансираних политика и даље веома висок – премашује 1,3 млрд евра. У овај износ укључили смо нетранспарентан капитални буџет Министарства одбране и Канцеларије за управљање јавним улагањима (КУЈУ), субвенције путарским предузећима, набавку финансијске имовине у оквиру Министарства финансија, трансфери осталим нивоима власти и др. Када је реч о улагањима сектора безбедности сматрамо да је потребно да буџетска документација садржи макар начелно, базично образложење о намени одобрених средстава (није потребно наводити спецификације војно-безбедносне опреме нити локације борбене готовости), док за преостале кориснике нема никаквог оправдања да крију своје политике и појединачне пројекте које спроводе, тим пре што су неке од њих чак и похвалне (нпр. КУЈУ реализује пројекте у важним областима попут заштите животне средине, образовања и здравства – што би напослетку требало транспарентно и приказати).

Буџетска резерва је висока и троши се превасходно на текуће политике (тек мањим делом на ванредне околности због којих је уведена). Постојећи законски оквир Влади и даље оставља комотан маневарски простор – реда величине 500 млн евра у 2021. години – да неутрошени новац са једне групе апропријација искористи за финансирање политике које нису планиране буџетом. Тај принцип није сам по себи проблем. Оправдано је, наиме, да креатори економске политике располажу механизмом који им омогућава да у ванредним ситуацијама, по убрзаној процедури, реагују на новонастале околности као што

су елементарне непогоде и/или други догађаји које није било могуће предвидети (попут пандемије вируса). Међутим, наше анализе показују да се ова могућност током 2021. екстензивно користила, али највећим делом за финансирање програма који не могу да се подведу под ванредне. Конкретно, тек мањи део од готово 19 млрд динара колико је од почетка године до средине октобра пренето у резерву Влада је искористила за сузбијање негативних ефеката пандемије – свега 4,5 млрд динара, тј. непуних 25%, са циљем да се обезбеде недостајућа средства за изградњу ковид болнице у Новом Саду и фабрике вакцина. Остатак (од преко 14 млрд динара) потрошен је за разне друге намене које, у основи, представљају редовне програме и активности. У то спадају дотације Српској православној цркви, трансфери градовима и општинама за подршку ликвидности (Граду Београду пет пута, затим Јагодини, Зајечару, Чајетини, Ћуприји, Зрењанину, Шапцу), спортским савезима и др. Такав начин коришћења текуће резерве није преседан – заправо се усталио као редовна пракса годинама уназад, а проблем је што номинални износ укупног новца који тако може да се потроши само расте (јер расту приходи буџета). Ова пракса није у складу с принципима одговорног буџетирања који налажу да сви нови програми (па чак и они ванредни), заједно са допунама старих, морају да прођу редовну процедуру усвајања буџета и добију легитимитет скупштинским гласањем. Због тога Фискални савет још једном позива Владу да смањи ниво буџетске резерве са постојећег нивоа од 4% јавних прихода на 1,5-2%, колико је он износио када је овај механизам уведен у буџет Србије 2010. године.

**

Ребалансом из октобра предвиђен је пораст буџетске потрошње у односу на лимит из априла за око 25 млрд динара. Априлским ребалансом буџет је претрпео велике измене – дошло је до експлозивног раста јавних расхода са циљем да се финансира трећи пакет помоћи грађанима, али и раст улагања у инфраструктуру. Сада се, у предложеном ребалансу из октобра, буџетски оквир за ову годину поново ревидира навише и то са нешто више од 1.768 млрд (априлски ребаланс) на 1.793 млрд динара. Планиран је, дакле, прираст буџетске потрошње у износу од скоро 25 млрд динара, а он се практично у потпуности може приписати повећању капиталних расхода, што је уједно и најпозитивнија тенденција коју уочавамо у предложеном ребалансу. У структури расхода има и других промена, али су се њихови буџетски ефекти међусобно потрли, о чему више речи у наставку. Детаљан приказ промена по расходним ставкама као и њихових узрока налази се у Табели 4.

Нови лимит потрошње уважио је све до сада усвојене мере и интервенције, услед чега не видимо ризик да буде пробијен – могуће су чак и уштеде. Расходи Републике су пројектовани уз уважавање ефеката свих до сада усвојених мера и ванредних дотација здравству. Узимајући у обзир податке којима у овом тренутку располажемо, можемо оценити да нема изгледа да би буџетска потрошња на крају 2021. могла да пробије постављени лимит. Штавише, процењујемо да је могуће да се неки планирани трошкови неће реализовати у пуном обиму. Наиме, наше анализе показују да октобарски ребаланс, с једне стране, јесте увео нове програме у буџет (пре свега у домену капиталних расхода) и увећао буџет за неке већ постојеће политике (повећане субвенције рециклерима и за е-фискалне касе, повећање подстицаја у пољопривреди и др), али да, с друге стране, нису ревидиране наниже апропријације за које је већ сада готово извесно да се неће извршити у планираном обиму. Такав је случај, на пример, са расходима за набавку робе и услуга, трансферима ООСО, неким субвенцијама и др, код којих је углавном задржан релативно комотан лимит трошења. Потенцијалне уштеде по овом основу процењујемо на преко 25

млрд динара, а претпоставка је да се у наредним месецима неће предузимати нове ванредне мере подршке становништву (попут нових једнократних исплата за пунолетне и/или пензионере), одређеним групама запослених (нпр. бонуси у јавном сектору) нити приватном сектору мимо права која су им тренутно гарантована. Уштеде би могле да буду чак и веће уколико епидемиолошка слика почне да се поправља, јер би то умањило потребу да се јавне службе дотирају из буџета Републике.

Табела 4. Расходи у Предлогу ребаланса из октобра, у млрд РСД

	Ребаланс 1 (април)	Ребаланс 2 (октобар)	Разлика P2 – P1	Коментар
УКУПНИ РАСХОДИ	1.768,5	1.793,0	24,5	
1. Текући расходи	1375,8	1377,0	1,2	
1.1. Расходи за запослене	338,6	339,8	1,3	Просвета, судство
1.2. Коришћење услуга и робе	157,4	157,7	0,3	
1.3. Камате	111,3	111,3	0,1	
1.4. Субвенције	212,7	212,2	-0,4	
- Привреда	89,2	72,9	-16,3	Мање потрошена помоћи привреди
- Пољопривреда	46,7	48,6	1,9	Директни подстицаји, обавезе из претходне године
- Железнички саобраћај	17,0	16,9	-0,1	
- Друмски саобраћај	30,6	41,7	11,1	Одржавање путева
- Туризам	6,7	6,7	0,0	
- Култура	1,0	1,2	0,2	
- Остало	21,5	24,3	2,7	Повећање рециклера
1.5. Донације страним владама	0,0	0,0	0,0	
1.6. Дотације међународним орг.	5,9	6,5	0,6	
1.7. Трансфери ост. нивоима вл.	101,9	109,0	7,1	Неразјашњени трансфери ЈЛС, БГ метро
1.8. Дотације ООСО	240,6	205,8	-34,7	Боља наплата доприноса
- ПИО	141,8	108,7	-33,1	
- НСЗ	12,9	11,3	-1,6	
- РФЗО	77,9	77,4	-0,5	
- СОВО	0,4	0,4	0,0	
- Остали трансфери	7,6	8,0	0,4	
1.9. Остале дотације и трансфери	10,3	12,2	1,9	Неразјашњени програми
1.10. Социјално осиг. и заштита	120,9	121,8	0,8	
- Дечија заштита	64,5	64,8	0,3	
- Борачко-инвалидска	15,6	17,0	1,3	
- Социјална заштита	32,9	31,0	-1,8	
- Транзициони фонд	0,1	0,4	0,3	
- Ученички стандард	0,7	0,7	0,0	
- Студентски стандард	1,1	1,0	-0,1	
- Стипендије за младе таленте	0,9	0,9	0,0	
- Спортске стипендије	1,4	1,8	0,5	
- Избегла и расељена лица	1,6	1,5	0,0	
- Остала социјална заштита	2,3	2,5	0,3	
1.11. Остали текући	76,3	100,6	24,4	20 евра пунолетнима + 3.000 вакцинисанима
2. Капиталне инвестиције	362,2	388,9	26,8	Путеви, здравство
3. Активирани гаранције	11,7	8,2	-3,5	
5. Нето буџетске позајмице	18,8	18,7	0,0	

Извор: Предлог Закона о изменама Закона о буџету за 2021. годину

Растући капитални расходи главни су извор повећаног буџетског трошења. Октобарским Ребалансом планирано је повећање капиталних расхода Републике за око 27 млрд динара, тј. скок са 362 млрд из априлског плана на 389 млрд динара у новом ребалансу. Готово читав износ овог повећања односи се на продуктивна улагања, и то у сектору здравства (16 млрд) и саобраћајне инфраструктуре (6 млрд динара, укључујући експропријацију). Преостали део раста (око 5 млрд) отпада на неколико пројеката дигитализације јавне управе и спољних послова (прибављање дипломатско-конзуларних представништава). То значи да су улагања у области образовања и сектору безбедности на непромењеном нивоу (практично задржан лимит трошења постављен у априлу), док су издвајања за заштиту животне средине смањена али је то надокнађено већим инвестицијама у неколико мање издашних пројеката.

Републичке инвестиције у сектору здравства бележе највећи номинални прираст, првенствено услед реконструкције КЦ Србије. Капитални расходи буџета усмерени у сектор здравства се предложеним Ребалансом повећавају на око 27 млрд динара, што је 2,5 пута више од нивоа предвиђеног априлским ребалансом (11 млрд динара). До овог скока долази због тога што је Влада определила додатних скоро 12 млрд динара за реконструкцију и опремање Клиничког центра Србије.¹⁶ Преостали износ, од око 4 млрд, опредељен је за хитне радове на изградњи и опремању ковид болнице и фабрике вакцина у Новом Саду, са циљем додатне подршке јавном здравству у борби са пандемијом. Највећи део тог пораста књижи се на разделу Министарства одбране.

Капитални расходи у области саобраћајне инфраструктуре такође расту у односу на лимит из априла. У оквиру инвестиционих улагања у сектору саобраћаја догодиле су се две промене: апропријације за саме инвестиционе радове је увећане су за око 7 млрд, али је истовремено умањено планирано трошење за експропријацију за око 1 млрд динара. Отуда нето прираст на улагањима у саобраћајну инфраструктуру у предложеном Ребалансу износи око 6 млрд динара. Када је реч о конкретним пројектима, највећи део додатно опредељених средстава издвојен је за изградњу Моравског коридора (око 10 млрд динара) и наставак изградње Коридора 11 (деоница Нови Београд-Сурчин, 2,5 млрд), док се први пут у буџету јавља пројекат изградње брзе саобраћајнице Е75 Пожаревац-Голубац (720 млн). Има, међутим, и пројеката на којима је план трошења смањен – лука Смедерево (смањење 5 млрд) и набавка возова за Србијавоз (смањење од 1,5 млрд динара).

Републичке инвестиције у заштиту животне средине бележе пад у односу на априлски ребаланс, што је највећа мањкавост новог капиталног буџета. Према предложеним изменама буџетског плана, за инвестиције у заштиту животне средине опредељено је око 14 млрд динара, што је 4 млрд динара мање од нивоа предвиђеног претходном буџетским планом (из априла). Смањење се догодило у оквиру средстава опредељених за изградњу недостајуће комуналне инфраструктуре (канализација, постројења за третман отпадних вода и депоније) у 90 општина и градова у Србији. Иако у предложеном Ребалансу и пропратној документацији нема конкретног одговора на питање зашто је дошло до овог пада, наше анализе показују да је то највероватније последица ревизије пројеката од стране државних органа којом је утврђено да постоје недостаци у

¹⁶ Укупна средства буџета намењена за КЦ Србије сада достижу 19 млрд динара, ако би се капитални расходи увећали за трансферна средства која Република директно преноси установама здравственог система и РФЗО.

пројектној документацији у појединим ЈЛС, што је ограничило могућност да се одређена средства у потпуности потроше како је планирано у априлу.

Октобарским ребалансом више средстава је издвојено за капитална улагања у области као што су ИТ, спољни послови, образовање. Тако је, на пример, за изградњу Дата центра у Крагујевцу – једног од појединачно највећих пројеката у области дигитализације јавне управе – одређено 1 млрд више него у априлу на разделу Владине Канцеларије за ИТ и еУправу, док је Министарство спољних послова такође повећало капитални буџет (за 1,5 млрд динара у односу на април) са циљем изградње дипломатско-конзуларних представништава. Инвестиције у области образовања расту (са нешто мање од 11 на скоро 12 млрд динара), а издвајања су повећана на пројекту Истраживање и развој у јавном сектору. На крају, поменимо и улагања Министарства одбране (МО) која, ако изумемо део који се са овог раздела усмерава у ковид болнице, остају практично непромењена (раст од непуних 1 млрд динара). Много важније од овог пораста је то што капитални буџет сектора безбедности, МУП и МО збирно, достиже 89 млрд динара и највећим делом није транспарентан. Фискални савет је у више наврата писао о томе, као и потреби да се ови расходи макар описно излистају.

Остали текући расходи скачу зато што су у буџет са закашњењем укључене две исплате за грађане – 3.000 динара за вакцинацију и 20 евра пунолетнима. Остали текући расходи су буџетска категорија која је забележила друго највеће повећање у односу на лимит из априла – скок од око 24 млрд динара. Овај прираст у потпуности може бити објашњен утицајем два чиниоца. *Први* се односи на додатне исплате грађанима које су, уместо са априлским ребалансом, донете непосредно након што је Скупштина усвојила овај акт. Реч је о исплати 3.000 динара грађанима који су се вакцинисали током маја и исплати 20 евра у динарској противвредности свим пунолетним грађанима. Ове мере донеле су непланирани трошак од 21 млрд динара, чиме смо објаснили убедљиво највећи део скока на осталим текућим расходима (скоро 90%). Када је реч о првој мери, Фискални савет је става да она није сама по себи лоша – штавише, пожељна је у мери у којој би заиста помогла да се процес вакцинације убрза што је требало претходно и анализирати. Испоставило се, међутим, да је Влада ову меру усвојила *ad hoc*, без икаквих процена о могућем утицају на стопу имунизације, па су жељени ефекти изостали. Неселективна давања свим грађанима, с друге стране, била су предмет наших анализа од њихове прве имплементације и Фискални савет задржава став да се ради о скупој, економски неоправданој и мери која нема капацитет да трајније реши проблеме неједнакости и сиромаштва. *Други узрок* раста на осталим текућим расходима су повећане исплате на име казни и пенала од око 3 млрд динара у збиру (1,5 млрд на разделу МУП-а и исти износ на разделу судова). Фискални савет је више пута указивао на проблем високих и растућих издатака за ове намене, као и на потребу да се направи евиденција свих спорова који се воде пред државом – да би се предупредио њихов даљи раст у будућности и утврдила одговорност за пропусте.¹⁷

Трансфери осталим нивоима власти расту за преко 7 млрд динара, а тек мањи део овог прираста је објашњен у буџету. Октобарским ребалансом повећава се план трансфера Републике осталим нивоима власти са непуних 102 млрд из априла на 109 млрд динара. Реч је, заправо, о буџетским дотацијама које иду градовима и општинама (наменски и ненаменски трансфери). Тек мањи део овог пораста је објашњен, а он се односи на

¹⁷ За више детаља видети, на пример, извештај под називом Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину из маја 2021. године, стр. 25.

повећане дотације Граду Београду за изградњу метроа (скок за непуне 2 млрд динара). Преосталих 5 млрд скока односе се на повећане трансфере са раздела МГСИ и Министарства финансија, али без навођења крајње намене ових средстава. Сматрамо да овакав вид буџетирања није у складу с добром праксом – нема оправдања да се од пореских обвезника крију политике чије је спровођење планирано.

Укупна издвајања за субвенције остају непромењена (око 212 млрд динара, што је ниво из априлског ребаланса) али уз измене у структури. У оквиру буџета за субвенције догодило се неколико промена: субвенције за привреду су смањене за око 16 млрд динара, док су субвенције за друмски саобраћај, пољопривреду и остале субвенције у збиру повећане у истом износу. Те промене су се међусобно потрле, услед чега је у октобарском ребалансу задржан практично ниво дефинисан у априлу.

Субвенције за привреду се драстично смањују (за око 16 млрд динара), што је и било очекивано. На овој позицији синтетизована је буџетска подршка приватном сектору, која је у 2021. години, поред редовних програма (подршка предузетништву, привлачење инвестиција и др) укључила и део антикризног пакета који је опредељен за приватни сектор (исплата половине минималне зараде у трајању од три месеца). У предложеном Ребалансу ови расходи се у маси коригују наниже за преко 16 млрд динара – смањење са 89 млрд на 73 млрд динара. Фискални савет је још у оцени априлског ребаланса оценио да је лимит за трошење на апропријацији за анти-кризну подршку приватном сектору прешироко постављен и да ће до краја бити реализоване значајне уштеде. Разлог смо видели у томе што је одзив привреде био далеко мањи – постојали су јасни изгледи да ће 1,1-1,2 милиона запослених примити ову помоћ, а буџет је прављен тако да буде довољан за исплате читавом приватном сектору (помоћ за свих 1,5 милиона запослених у микро, малим, средњим и великим предузећима). Због тога је смањење од готово 18 млрд динара које доноси Предлог октобарског ребаланса у потпуности очекиван. Ипак, то није једина промена у оквиру субвенција за привреду у односу на лимит из априла – дошло је, истовремено, до смањења издатака за привлачење страних инвестиција (за преко 2 млрд динара) што је такође било очекивано у условима продужене пандемије, али и повећања субвенција за е-фискалне касе (за 3 млрд динара) као и повећаних подстицаја за развој предузетништва (скок од 0,5 млрд динара).

Субвенције за друмски саобраћај снажно расту (скок од готово 40% у односу на априлски лимит), а ова позиција и даље остаје недовољно добро објашњена. Субвенције у области саобраћаја расту за 11 млрд динара – прираст са 31 из априла на 42 млрд из октобра. Ради се о средствима која се пребацују ЈП Путевима и Коридорима Србије како би се надоместио недостатак изворних прихода ових предузећа за обављање законских надлежности. Ови расходи се традиционално недовољно транспарентно приказују у буџетским документима, па и у октобарском ребалансу, уместо указивања на конкретну намену, срећемо реченицу да се „распоред и коришћење ових средстава врши посебним актима Владе“ који притом нису јавни, док се у образложењу Ребаланса декларативно наводи да се из ових средстава финансира „одржавање државних путева“. Током протеклих неколико година из ресорног министарства (МГСИ) више пута је указивано на потребу за убрзањем реформи у путарским предузећима, јер су у њиховом пословању евидентирани неефикасности (између осталог и у тендерским процедурама и застарелим уговорима о одржавању) које укупне трошкове ових предузећа увећавају преко реалних потреба. Имајући у виду да се део њиховог пословања директно помаже новцем пореских обвезника, сматрамо да би буџетска документација морала јасније да разложи и опише. То би, у крајњој

линији, појачало притисак да се реформа доврши а нерационална потрошња јавних средстава умањи.

Повећање подстицаја за рециклере основни је разлог увећања на осталим субвенцијама. Категорија осталих субвенција обухвата неколико мањих група државних подстицаја које односе на области као што су наука, екологија, енергетика и слично. Предлог октобарског ребаланса предвиђа пораст трошења на овој позицији за нешто мање од 3 млрд динара, што се готово у потпуности може приписати повећању подстицаја за рециклере – скок са 2 млрд из априла на скоро 5 млрд у октобарском ребалансу. У буџету и пропратној документацији није објашњено који тачно узрок је довео до овог раста, па остаје недовољно јасно да ли је држава повећала износ подстицајних средстава за рециклажу или се, на пример, ради о обезбеђивању средстава за измиривање доцњи према рециклерима из ранијег периода.

Трансфери ООСО су снажно ревидирани наниже (за 35 млрд динара), а основни разлог за то јесте боља наплата доприноса. Ова буџетска позиција обухвата средства која Република дотира фондовима обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО), са циљем да им надомести недостатак изворних прихода за обављање својих надлежности. У маси, промена коју октобарски Ребаланс доноси није мала – пад од 35 млрд динара (са 241 млрд на 206 млрд). Основни разлог ревидирања ових расхода наниже лежи у бољој него очекиваној наплати доприноса, тј. изворних прихода фондова ОСО, што је отворило простор да буџетске дотације буду мање него што се изворно очекивало. Корекција наниже на овој позицији могла је да буде још израженија (за око 10 млрд динара), али је држава тај део ослобођених средстава преусмерила у повећање плата медицинском особљу (ковид бонуси) и благи раст броја запослених у овом систему. Наше анализе, притом, показују да би уштеде на овој позицији на крају године могле да буду веће од предвиђених (за 5-10 млрд динара), будући да је задржан релативно комотан лимит за трошење на позицијама које се реализују спорије чак и од првобитног плана (пензије, издаци за незапослене).

- *Трансфери фонду ПИО смањују се за 33 млрд динара у односу на априлски ребаланс.* Ова промена резултат је две тенденције. Прво, боља наплата доприноса резултирала је потребом за мањим дотацијама из републичког буџета, што је донело уштеде од 25-30 млрд динара. Друго, расходи ПИО фонда мањи су од плана – октобарским ребалансом формализоване су уштеде од 5 млрд на пензијама које су настале услед смањења броја корисника пензије.
- *Трансфери РФЗО остају практично непромењени (пад од 0,5 млрд динара) али је дошло до промене у структури ових трошкова.* Очекивано је било да се боља наплата доприноса прелије и на пад трансфера Републике према РФЗО (за преко 10 млрд динара), а укупно смањење буџетских дотација могло је да буде мање за око 12 млрд динара (јер су смањени и издаци за боловања). То се, ипак, није догодило. Разлог је то што су неки други расходи овог фонда повећани у практично истом износу, и то по два основа. Прво, издвајања за запослене расту у односу на априлски лимит за око 10 млрд динара, а то је последица исплата додатака на плату за рад у ковид одељењима, прековременог рада а делом и због већег броја запослених у сектору јавног здравства. Други чинилац јесу незнатно повећане набавке (за око 2 млрд динара), што је добрим делом усмерено на додатно опремање КЦ Србија.

- *Трансфери НСЗ се смањују (за 1,5 млрд), што је директна последица боље него очекиване наплате доприноса и мањих него иницијално планираних трошења за једнократну помоћ незапосленима у циљу ублажавања ефеката пандемије. Умањење буџетских дотација усклађено је са смањеним обимом расхода овог фонда, тако да НСЗ, баш као и ПИО и РФЗО, задржи избалансиран резултат у 2021. години.*

Расходи за запослене увећани су за нешто више од 1 млрд динара – порасла је маса зарада у просвети и судовима. Фонд плата није значајније промењен у односу на априлски ниво – пораст са непуних 339 млрд на 340 млрд динара (стопа раста од 0,4%), мада су промене по корисницима нешто израженије. С једне стране, органи који бележе раст су Министарство просвете (1,4 млрд динара) и судови (0,4 млрд динара). С друге, фонд плата смањен је Министарству одбране (за 0,6 млрд), чиме долазимо до нето прираста од 1,2 млрд што готово да је еквивалентно прирасту укупног фонда плата читаве Републике (1,2 млрд). У образложењу Ребаланса наводи се да фонд плата расте зато што су неким корисницима јавних средстава одобрена нова запошљавања, премда није наведено на којим позицијама и када је почео пријем радника. Наше анализе показују да су управо два ресора која бележе прираст – просвета и правосуђе – и претходних година готово по правилу оригиналним буџетима потцењивали масу зарада, што је било изазвано проблемима у буџетирању будући да у овим системима постоји велики број индиректних корисника чија евиденција није увек доступна у реалном времену.¹⁸ Могуће да је и то, иако није експлицитно наведено у образложењу, један од узрока умереног повећања фонда зарада.

Остале дотације и трансфери нису транспарентно приказани, а у Предлогу Ребаланса достижу рекордно високих 100 млн евра. Потрошња са ове буџетске категорије је до недавно била готово занемарљива, реда величине до неколико милијарди динара (на крају 2015. године износила 2 млрд динара). Међутим, последњих година долази до наглог раста и то до нивоа који постаје материјално значајан. Наиме, Предлогом Ребаланса из октобра предвиђено је да ови расходи у 2021. премаше 12 млрд динара (око 100 млн евра), што је рекордно висок износ. Разлог за бригу је то што растућу потрошњу са ове позиције није пратила повећана информативност у погледу политика које се из тог раста финансирају, тако да је данас тек мањи део ових трошкова у буџету објашњен. Конкретно, наше рачунице показују да се за приближно 40% укупног планираног нивоа за 2021. (око 5 млрд динара) може утврдити крајња намена, и то су следећи програми: реализација регионалног стамбеног пројекта¹⁹, буџетска подршка институтима и заводима за јавно здравље, изградња хангара за авио-службу Владе, омасовљавање вакцинације, лечење зависности од алкохолизма и дрога, здравствена заштита лица лишених слободе и др. Преостали износ (реда величине 7 млрд динара) отпада на неколико програма за које се у буџету чак ни оквирно не може утврдити крајња намена. Тако је, на пример, при Генералном секретаријату Владе издвојено скоро 4 млрд динара а намена је највећим делом генерички подведена под „стручни и оперативни послови Владе“, док је при Министарству здравља, поред неколико десетина врло прецизно наведених програма мање вредности који се финансирају из осталих дотација и трансфера, издвојен један са генеричким називом „превенција и ублажавање последица насталих услед болести COVID-19 изазване вирусом

¹⁸ Зато им се сваке године кроз буџетску резерву обезбеђују додатна средства, реда величине 1-2 млрд динара.

¹⁹ Регионални стамбени програм је заједничка иницијатива БиХ, Хрватске, Црне Горе и Србије, која има за циљ да обезбеди стамбена решења за расељена и избегла лица, на стала након сукоба у бившој Југославији у периоду од 1991. до 1995. године. Извор ових средстава су донаторска средства Развојне банке Европе.

SARS-CoV-2“ чија вредност у буџету достиже 2,4 млрд динара.²⁰ Напомињемо да укупан износ буџетиран у оквиру осталих дотација и трансфера у 2021. достиже 100 млн евра, што је еквивалентно расходима за субвенције за привлачење инвестиција, што је вид државне потрошње о којем се годинама уназад дискутује у јавности. То је, створивши притисак на Владу да буде рационалнија у давању ових подстицаја, умногоме помогло да се ови расходи не отргну контроли (ови трошкови се чак и смањују новим ребалансом). Фискални савет је става да би Влада већ у буџету за 2022. годину, који се очекује у новембру, требало са много више детаља да образложи растуће издатке у оквиру осталих дотација и трансфера.

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

Предлогом другог ребаланса за 2021. годину републички приходи су повећани за преко 130 млрд динара, првенствено због знатно повољнијих макроекономских трендова од очекиваних. За разлику од априлског Ребаланса буџета у којем су ревизије буџетских прихода биле минималне, Предлог ребаланса из октобра доноси, осим промена јавних расхода, и знатну ревизију пројекција јавних прихода за 2021. годину. Министарство финансија процењује да ће републички приходи у 2021. години износити 1.488,5 млрд динара, што је за око 130 млрд динара више од износа предвиђеног априлским Ребалансом (видети Табелу 5). Напомињемо да се Ребаланс из априла заснивао само на инкорпорирању потпуних информација из претходне године, као и укључивању оних непореских прихода за које је већ тада било извесно да ће се наплатити.²¹ Премда су већ тада постојале назнаке да би макроекономски трендови могли бити нешто бољи од очекиваних при изради Буџета, ово није било узето у обзир услед високог степена неизвесности око развоја епидемиолошке ситуације и ризика да се она може прелити на успоравање привредних активности. Сада, када постоје подаци за првих девет месеци, може се са већом поузданошћу ревидирати и приходна страна буџета. Министарство процењује да ће порески приходи бити виши за око 110 млрд динара, доминантно услед знатно повољнијих макроекономских кретања у односу на ранија предвиђања. Осим тога, Министарство располаже новим информацијама о пристиглим уплатама непореских прихода, као и износима који се ће се готово извесно прикупити у последња три месеца, услед чега је и план ових прихода повећан за нешто преко 20 млрд динара.

Изнете пројекције републичких прихода оцењујемо као начелно реалистичне и оствариве. У претходном делу извештаја детаљно је образложено да су макроекономске претпоставке коришћене за израду Ребаланса одговарајуће (видети Поглавље 2 овог извештаја) и оствариве под претпоставком наставка добрих привредних кретања до краја године. Сматрамо да су и порески приходи начелно коректно процењени, што значи да су у великој мери усклађени са изнетим пројекцијама макроекономских трендова, пре свега процењеним растом БДП-а, приватном потрошњом, запосленосту, зарадама и инфлацијом. Тако, на пример, пројекција пореза на доходак (и доприноса) добро прати процене о кретању зарада и запослености, царине очекивано кретање увоза, акцизе потрошњу акцизних производа. Ограничене ризике видимо код прихода од ПДВ-а и у нешто мањем степену код пореза на добит правних лица. Планиран бржи раст прихода од ПДВ-а у односу

²⁰ Поставља се питање зашто је овај део политика борбе против ковид пандемије остао нерезјашњен, када је највећи део државних издатака за ове намене који се налази на другим разделима прилично детаљно објашњен.

²¹ За више детаља погледати Извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога ребаланса Буџета Републике за 2021. годину“ из априла 2021. године.

на очекиван раст домаће потрошње повлачи са собом ризик да наплата овог пореза буде нижа од буџетиране за 10-15 млрд динара. Осим тога, на основу досадашње реализације оцењујемо да би и приходи од пореза на добит могли бити нижи за пар млрд динара од планираног износа. С друге стране, не искључујемо ни могућност да непорески приходи буду прикупљени у вишем износу од тренутно процењеног. Имајући у виду одређене ризике у наплати пореских прихода, али и потенцијално више непореске приходе сматрамо да не постоји системски ризик да реализација укупних републичких прихода знатно одступи од Ребалансом предвиђене.

Табела 5. Приходи Републике према Закону о буџету и Ребалансима 2021. године

	Буџет 2021	Ребаланс 1 (април)	Ребаланс 2 (октобар)
ПРИХОДИ БУЏЕТА	1.336,3	1.356,2	1.488,5
1. Порески приходи	1.154,6	1.168,3	1.279,3
Порез на доходак грађана	73,3	76,6	81,1
<i>Порез на зараде</i>	42,3	44,6	46,1
<i>Остали порези на доходак</i>	31	32	35
Порез на добит правних лица	99,1	99,1	143
ПДВ	600,3	600,3	654
Акцизе	315,8	322,8	329,2
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	170,1	173,1	182,0
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	109,4	113,4	111,0
<i>Остале акцизе</i>	36,3	36,3	36,2
Царине	53,1	56,5	59
Остали порески приходи	13,0	13,0	13,0
2. Непорески приходи	164,2	170,4	191,5
<i>Редовни непорески приходи</i>	97,2	98,0	107,3
<i>Ванредни непорески приходи</i>	23,5	29,5	41,3
<i>Непорески инд. корисника</i>	43,5	42,9	42,9
3. Донације	17,5	17,6	17,7

Извор: Закон о буџету за 2021. и Предлог Закона о изменама Закона о буџету за 2021. годину

Оцењујемо да су планирани приходи од пореза на добит начелно одговарајући. Ребалансом буџета процењује се да ће приходи од пореза на добит у 2021. години износити 143 млрд динара, што је за око 45 млрд динара више од претходне процене. Порез на добит предузећа је веома волатилна категорија јавних прихода, у смислу да не постоји јасна и чврста веза са кретањем БДП-а и стога је веома захтеван за пројектовање. Ови изазови нарочито долазе до изражаја у ситуацијама великих неизвесности, као што су економске кризе када је тешко проценити колики ће бити укупни ефекти на профитабилност. Како је Буџет за 2021. годину рађен октобра 2020. године, није било релевантних информација о резултатима пословања привреде. Министарство финансија је проценило да ће добит предузећа у 2020. бити мања него годину дана раније и уз опрез пројектовало приходе за 2021. годину. При изради ревидираног фискалног оквира у априлу, још увек није било нових поузданих података, те иницијална процена није мењана. Имајући у виду све спољне околности (стриктне епидемиолошке мере и изражен пад привредне активности у другом тромесечју 2020. године, као и неизвесност о будућем току пандемије), нешто опрезније пројекције Министарства смо у оба случаја подржали. Након предаје финансијских

извештаја за 2020. у јуну 2021. године, постало је јасно да су остварени знатно повољнији резултати и да ће приходи од пореза на добит бити виши од иницијално планираних. Последња процена Фискалног савета веома је блиска изнетим пројекцијама Министарства, с тим да уочавамо (ограничен) ризик да реализација буде неколико млрд динара нижа од ребалансом предвиђене.

Ребалансом процењени приходи од пореза на доходак у складу су са позитивним трендовима на тржишту рада. При изради Буџета за 2021. годину постојао је висок степен неизвесности и за будућа кретања на тржишту рада. Пре свега, није се знало да ли ће се запосленост задржати на истом нивоу и након што истекне државна помоћ, као ни да ли ће бити потребне нове епидемиолошке мере, које би се, такође, могле негативно одразити на запосленост и зарада. Имајући у виду све наведено Министарство финансија, поштујући принципе опрезнијег буџетирања, приступило је изради фискалног оквира и узета је претпоставка о расту масе зарада (производ броја запослених и номиналне зараде) од 4-5% међугодишње. Иницијални планови у одређеној мери кориговани су априлским Ребалансом, али и тада је постојала доза резерве о одрживости уочених добрих трендова с почетка 2021. године. Сада, међутим, расположиви подаци показују да се у прва три квартала на тржишту рада бележе знатно повољнија кретања – номинални раст зарада од око 8,5 % и раст регистроване запослености од преко 3%). Наставак сличних привредних токова до краја године значајно би да ће укупна маса зарада, која је пореска основица за наплату пореза на зараде и доприноса, остварити раст од готово 12%. Постојећи трендови добро су процењени и обухваћени у процени пореза на зараде у Предлогу другог ребаланса буџета. Дакле, очекујемо да ће наплата пореза на зараде бити веома блиска приказаном плану од 46 млрд динара. Осим тога, и код *осталих пореза на доходак*, као што су годишњи порез на доходак, приходи од имовине (дивиденде, капитални добици) и порез на приходе од самосталних делатности примећује се тренд више наплате у 2021. години у односу на претходне године, па стога сматрамо да је повећање ове пројекције адекватно.

Бржи раст зарада и запослености допринеће и осетно већој наплати доприноса од претходно очекиване, што ће преко нижих расхода позитивно утицати на буџетски резултат. С обзиром на то да се доприноси за обавезно социјално осигурање обрачунавају на исту пореску основицу као и порез на зараде, пројекције ове две групе јавних прихода полазе од истих полазних претпоставки и генерално би требало би да буду усаглашене.²² Према томе, повољнија кретања просечних зарада и броја формално запослених допринеће и већој реализацији доприноса у поређењу са ранијим пројекцијама. Сматрамо да је процена Министарства да ће наплата доприноса бити за скоро 40 млрд виша од априлског плана и износити око 855 млрд динара одговарајућа и остварива под условом стабилних привредних кретања. Скрећемо пажњу, да се приходи од доприноса не виде директно у Буџету, јер законски припадају организацијама обавезног социјалног осигурања (ООСО). Међутим, виша наплата доприноса ће се повољно одразити на расходну страну републичког буџета пошто се свако повећање ових прихода пресликава на смањење трансфера организацијама социјалног осигурања, о чему ће више речи бити у делу текста посвећеном буџетским расходима.

Ревидиране пројекције приходи од акциза усаглашене су са уоченим трендовима на тржишту акцизних добара. Ребалансом буџета предвиђа се да ће акцизни приходи у

²² Поједина мања одступања могућа су, пре свега, због постојања неопорезивог износа зарада при обрачуна пореза на зараде, као и у ситуацијама одређених законских измена.

2021. години износити 329 млрд динара, што је за око 6 млрд динара више од априлског плана. Оваква пројекција Министарства генерално је у складу са најновијом проценом Фискалног савета о акцизама. Напомињемо да доминантан део ових прихода чине акцизе на деривате нафтне (преко 50%) и акцизе на дуванске прерађевине (око 35%), док остатак чине акцизе на алкохолна пића, кафу и електричну енергију. Досадашњи трендови указују на то да ће реализација ових прихода бити виша од планиране за 7-8 млрд динара због виших акциза на нафтне деривате. Наиме, како је од почетка 2021. године епидемиолошка ситуација релативно стабилизована и није било стриктних мера затварања и забране кретања, потрошња деривата нафтних се убрзано опоравила. Према проценама НИС-а малопродајно тржиште моторних горива у првих шест месеци порастао је за преко 11%, углавном захваљујући опоравку транспорта и већој мобилности крајњих потрошача.²³ Осим тога, скрећемо пажњу да раст продајних цена моторних горива нема утицај на наплату акциза, будући да су ове обавезе законом дефинисане у фиксном износу.²⁴ Раст цена би могао да утиче на веома мали пад потрошње с обзиром на то да је тражње за нафтним дериватима поприлично нееластична (процењена еластичност износи свега -0,02), што не би угрозило очекивану наплату ових прихода.

Највећи потенцијални ризик видимо код наплате прихода од ПДВ-а, за који се планира осетно бржи раст од раста домаће потрошње. Последњим Ребалансом највећа апсолутна корекција направљена је код прихода од ПДВ-а - повећање пројекција за готово 55 млрд динара (са 600,3 на 654 млрд динара). У образложењу Министарства наводи се да су основни разлози „...снажнији опоравак личне потрошње, ефекти стимулативних мера државе на потрошњу, повољан биланс у сектору туризма и осталим услужним делатностима чиме је подстакнута потрошња на домаћем тржишту“. Доступни подаци за првих девет месеци 2021. године заиста потврђују да су привредна кретања знатно повољнија него што се предвиђало у априлу (видети Поглавље 2). Номинална приватна потрошња показује тренд убрзаног раста од око 11% међугодишње, врло вероватно услед акумулираних средстава из претходне године. Наиме у 2020. години доходи становништва задржали су релативно стабилан ниво, а потрошња бележила пад како услед неизвесности (одлагања куповине трајних добара), тако и због немогућности да се добра и услуге конзумирају (туристичке услуге, ресторани, концерти и слично). Како постоје назнаке да је већи део вишка средстава штеђен у ликвидним средствима (кеш или депозити у банкама) могуће је да се ове резерве сада троше. Међутим, последња пројекција Министарства о наплати ПДВ-а знатно је виша од процењеног номиналног раста потрошње – очекивани међугодишњи раст ПДВ-а од око 18% и раст номиналне потрошње од око 11%. С обзиром на то да је лична потрошња доминантна основица за наплату прихода од ПДВ-а, сматрамо да би одмерено буџетирање значило усклађеност њихових трендова. Последично, под условом непромењене ефикасности наплате и остварене пројекције потрошње, могло би се десити да прикупљени приходи од ПДВ-а буду нижи за око 10-15 млрд динара.

Ребалансом планиране приходе од царина и остале пореске приходе сматрамо одговарајућим и остваривим. Приходи од царина повећани су на 59 млрд динара, што је

²³ На основу Презентације о оствареним резултатима НИС групе у другом кварталу и првих 6м 2021. године. Доступној на: http://ir.nis.eu/fileadmin/template/nis/pdf/Reporting/Presentations/Serbian/Presentation_Results_Q2_2021_ser_final.pdf

²⁴ Раст малопродајних цена нафтних деривата може се одразити на наплату ПДВ-а будући да се ова државна дажбина обрачунава на малопродајну цену. Према нашим проценама приходи од ПДВ-а би могли бити виши за 5-6 млрд динара као последица раста малопродајних цена моторних горива.

за 3 млрд динара више од априлског износа и за око 6 млрд више од иницијалног буџета. Оваква корекција буџетског плана усаглашена је са уоченим трендом раста увоза. Наиме, иницијални буџетски оквир рађен је уз претпоставку да ће увоз у 2021. години остварити реални раст од 9,3% у односу на 2020. годину. Позитивни трендови у првом тромесечју условили су корекцију процене увоза на 11% и истовремено повећање пројекција за царине на 56 млрд динара. Последњи подаци показују још већи раст увоза и наставак оваквих кретања у последњем кварталу допринео би међугодишњем расту увоза од око 14% чиме би се прикупили приходи од царина у износу од 59 млрд динара. Буџетски план за остале пореске приходе није коригован у односу на иницијални ниво. Наиме, ова група јавних прихода само се мањим делом скупља на нивоу Републике (око 15%), и готово у потпуности је чини порез на употребу моторних возила, чија наплата од почетка године тече у складу са очекиваном.

Пројектовано повећање непореских прихода од око 20 млрд динара, резултат је интензивније привредне активности, али и недовољно објашњеног очекиваног раста ванредних непореских прихода. Најновије процене Министарства финансија су да ће непорески приходи, са сопственим приходима индиректних корисника, износити преко 190 млрд динара, чиме ће премашити априлски план за око 20 млрд. Подсећамо да смо при оци Буџета за 2021. годину констатовали да су републички непорески приходи опрезно процењени, па да не би било изненађење да наплата буде и виша, као што се дешавало у неколико претходних година. Подаци о месечној реализацији редовних непореских прихода показују да је наплата готово свих група ових прихода виша од очекиване, највероватније услед бржег опоравка привредне активности и стога сматрамо да су износи наведени у Предлогу ребаланса коректни и оствариви (видети Табелу 6). С друге стране, Министарство финансија је кориговало и планове за ванредне непореске приходе за око 10 млрд динара у односу на претходни Ребаланс и за готово 20 млрд динара у односу на иницијални Буџет. Међутим, корекције ванредних непореских прихода нису довољно објашњење.

Сматрамо да би повећање појединих ставки ванредних непореских прихода требало детаљније образложити. Реализација непореских прихода је и у претходним годинама често била виша од планиране као последица дискреционих одлука Владе о уплатама добити и дивиденди од предузећа у државном власништву, као и непланираним приливима по различитим другим основама (продаја имовине, уплате Агенције за осигурање депозита и слично). Предложеним Ребалансом пројектује се да ће укупне уплате од добити и дивиденди државним предузећа износити око 14 млрд, што је скоро дупло више од иницијалног буџетског износа. Међутим, није јасно објашњено одакле потиче ово повећање, односно која ће предузећа преbacити Буџету више износе и/или од којих ће још предузећа приспети уплате. Осим тога, и остали ванредни приходи премаше свој оригинални ниво за око 10 млрд динара (видети Табелу 6), што је имајући у виду досадашњу наплату ових прихода оствариво, али наглашавамо да није детаљно наведено одакле потиче овај додатни раст – да ли су то веће уплате од Агенције за осигурање депозита, приходи по основу продаје државних ХОВ или неки трећи извори. Дакле, иако саме квантитативне процене ванредних прихода нису спорне и не постоји ризик за њихово остварење, сматрамо да би добра буџетска пракса требало да буде транспарентније објашњење осетних корекција у односу на првобитне/претходне планове.

Табела 6. Непорески приходи и примања од продаје нефинансијске имовине према Буџету и Ребалансима за 2021. годину

	Буџет 2021	Ребаланс 1 (април)	Ребаланс 2 (октобар)
Непорески приходи и примања од продаје нефин. имовине	164,2	170,4	191,5
<i>- редовни непорески</i>	97,2	98,0	107,3
Приходи од имовине	14,3	14,3	16,2
Таксе	16,8	16,8	19,0
Новчане казне	9,0	9,0	9,8
Приходи од продаје добара и услуга	25,2	25,3	27,8
Примања од продаје нефин. имовине	6,0	6,0	7,0
Остали редовни непорески приходи	25,9	26,6	27,5
<i>- ванредни непорески</i>	23,5	29,5	41,3
Добит јавних агенција	2,5	2,5	2,5
Део добити јавних предузећа и дивиденде	7,5	10,5	14,3
Остали ванредни приходи	13,5	16,5	24,5
<i>- остали непорески приходи индиректних корисника</i>	43,5	42,9	42,9
Трансфери између буџетских корисника на различитом нивоу власти	21,8	21,8	21,8
Приходи од продаје добара и услуга	21,7	21,1	21,1

Извор: Закон о буџету за 2021. и Предлог Закона о изменама Закона о буџету за 2021. годину

4.3.Анализа предложеног ребаланса буџета Републике по буџетским корисницима

Најзначајније промене на делима буџетских корисника последица су раста јавних инвестиција и додатних мера за подршку становништву током пандемије. У овом одељку анализирамо највеће промене у износу опредељених средстава по појединачним буџетским корисницима које доноси октобарски ребаланс, у поређењу са ребалансом из априла ове године. Изменама буџета планиран је осетан раст јавних инвестиција преваходно на делима Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре, као и Министарства здравља и Министарства одбране. Међу инвестицијама МГСИ, доминирају инвестиције у друмску инфраструктуру, док је на делима Министарства здравља и одбране целокупан раст инвестиција намењен ширењу капацитета за борбу против пандемије. Поред тога, овај ребаланс укључује додатне буџетске трошкове за нове мере подршке становништву током пандемије (додатних 20 евра свим пунолетним грађанима и 3.000 динара за вакцинисане) које се у потпуности књиже се на делу Министарства финансија.

Буџет Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре повећан је услед већих издвајања за субвенције путарским предузећима и инфраструктурне пројекте махом у области друмског саобраћаја. Апропријација овог министарства порасла је за 20 млрд динара и износи 239 млрд динара. Нешто више од половине овог повећања (12 млрд динара) последица је већих субвенција путарским предузећима за одржавање путева. Остатак повећања на апропријацији овог министарства (око 9 млрд динара) је нето ефекат промена међу различитим инфраструктурним пројектима. С једне стране су забележена повећања за изградњу деонице аутопута Појате-Прељина (10 млрд),

Нови Београд- Сурчин (2,6 млрд) и изградњу метроа (1,8 млрд динара), док су с друге стране умањена средства опредељена за ширење капацитета Луке Смедерево (око 5 млрд динара).

Повећање буџета Министарства здравља је у потпуности последица већих улагања у изградњу и опремање здравствених установа. Новим изменама и допунама буџета за 2021. годину је за Министарство здравља опредељено 54 млрд динара, што представља пораст од око 13 млрд динара у односу на априлски ребаланс. Од овог износа 12 млрд динара отпада на повећање средстава намењених за реконструкцију КЦ Србије у Београду. Остатак укупног повећања буџета Министарства здравља (1 млрд) планиран је за опремање ковид болнице у Новом Саду.

Буџет Владе Србије је увећан за преко 6,6 млрд динара услед већих средстава намењених Генералном секретаријату и Канцеларији за информационе технологије. Буџет намењен Влади и њеним канцеларијама повећан је са првобитно планираних 49,2 млрд на 55,8 млрд динара. Више од половине раста долази због повећања апропријација на разделу Генералног секретаријата (4,1 млрд динара), као и на разделима Канцеларије за информационе технологије и електронску управу (1,9 млрд динара) и Канцеларије за јавна улагања (0,6 млрд динара). *Прво*, промене опредељених средстава на разделу Генералног секретаријата, ни овим ребалансом нису јасно објашњење, што је био случај и претходних година. На основу анализе решења у Службеном гласнику закључили смо да је скоро половина додатних средства (око 2 млрд динара) намењена донацији Српској православној цркви превасходно за завршетак радова на Храму Светог Саве. Поред тога, скоро 0,5 млрд динара опредељено је за додатне трошкове рада привремених ковид болница и медицинских завода. За преостали износ раста буџета овог корисника није могуће пронаћи јасну намену на основу јавно доступних докумената. *Друго*, буџет Канцеларије за информационе технологије и електронску управу бележи повећање услед већих издвајања за капиталне издатке. Највећи раст је намењен за изградњу Дата центра (тј. центра за складиштење података) у Крагујевцу са преко 1 млрд динара. Треће, раст апропријације на рачуну Канцеларије за јавна улагања превасходно је намењен за нове капиталне издатке, али из буџета ове канцеларије није могуће закључити за које пројекте ће се ова средства користити.

Министарство просвете бележи повећање апропријације за преко 4 млрд динара. Буџет овог министарства је повећан са 236,7 млрд на 240,8 млрд динара. Од тога, скоро половина (око 1,4 млрд динара) је раст трошкова за запослене због, како се наводи у објашњењу ребаланса, раста броја запослених. С друге стране, одвојено је додатних 1,2 млрд динара за научна истраживања, као и 1 млрд динара за истраживање и развој у јавном сектору.

Повећање буџета Министарства одбране за нешто више од 4 млрд динара последица је улагања у капацитете за борбу против епидемије COVID-19, али и промена у књижењу. Новим ребалансом је позиција на којој су средства за изградњу фабрике вакцина пребачена са апропријације Републичке дирекције за имовину на Министарство одбране. Уједно је овај издатак повећан са 1,5 млрд на 2,3 млрд динара, колико износи повећање буџета Министарства одбране које је последица прекњижавања средстава за изградњу фабрике вакцина. Остатак повећања буџета овог министарства се односи на средства намењена за изградњу и опремање ковид болнице у Новом Саду од 2 млрд динара.

Буџет Министарства унутрашњих послова увећан је за 3 млрд динара у односу на априлски ребаланс – са 94,9 на 97,9 млрд динара. Половина пораста на апропријацији овог министарства односи се на веће расходе за казне и пенале. Преостало повећање буџета Министарства унутрашњих послова је резултат благо повишених издатака на већем броју различитих позиција, при чему највећим делом отпада на трошкове за нове униформе и капиталне расходе.

Већа средства намењена судовима су превасходно последица раста издвајања за казне и пенала на разделу привредних судова. Новим ребалансом судовима су опредељена средства од скоро 31 млрд динара што је раст за 2 млрд. Највеће повећање бележе привредни судови. Наиме, за казне и пенале на рачуну овог корисника повећана је апропријација са 2 млрд динара на 3,5 млрд динара. Остатак раста буџета свих судова се односи на инкрементални раст средстава за зараде и робе и услуге.

Повећање буџета Министарства омладине и спорта последица је већих дотацијама организаторима међународних такмичења, али и већих награда за спортске успехе. Апропријација овог министарства је порасла за преко 2 млрд динара - са 9 млрд на 11,1 млрд динара. Највећи део овог повећања (око 0,9 млрд динара) произлази из већих субвенција за организовање међународних такмичења попут Светског првенства у рвању 2022. године и Светског атлетског првенства у дворани исте године. Поред тога, новчане награде за врхунске спортисте порасле су за око 0,5 млрд динара. На крају, ребалансом су предвиђени већи капитални издаци за Национални тренинг центар у Кошутњаку у износу од 0,2 млрд динара.

На апропријацији Министарства пољопривреде забележен је пораст средстава који је последица увећаних дотација за пољопривреднике. Буџет овог министарства повећан је са око 58 млрд на 60 млрд динара, односно за око 2 млрд динара. Овај пораст је нето резултат повећања директних дотација пољопривредницима за око 3 млрд и умањења средстава за пројекте у оквиру ИПАРД програма у износу од 1 млрд динара. У Ребалансу није приказано који се тачно подстицаји повећавају, па је вероватно да ће структура увећања бити позната кад влада усвоји нову измену уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди.

На апропријацији Министарства спољних послова забележен је раст средстава услед већих издвајања за прибављање објеката за дипломатске-конзуларне послове. Буџет овог корисника повећан је са 9,4 млрд на 10,9 млрд динара. Готово целокупан раст је последица већих издвајања за прибављање простора за дипломатско-конзуларне послове међу којима је куповина објеката у Берну и Њујорку.

Буџет Министарства финансија је у односу на априлски ребаланс смањен за 95 млрд. Промена на апропријацији овог министарства је нето ефекат умањених планираних издатака за отплату дугова (за 83 млрд) и нижих дотација ПИО фонду за пензије (око 33 млрд) с једне стране и новчане помоћи становништву током пандемије, тј. 3.000 динара за вакцинисане и 20 евра за све пунолетне грађане у децембру (око 20 млрд). Напомињемо да нижи издаци за отплату дугова нису последица промене у условима задуживања већ уобичајене праксе да Влада иницијално планира веће издатке за сервисирање јавног дуга за случај да се створе прикладни услови за ранију отплату (попут могућности повољног рефинансирања). С обзиром на то да се приближавамо крају године, извесно је да неће бити отплате дуга драстично веће од досадашњег извршења, те нема разлога да се остави превелики додатни простор на овој позицији. Када је реч о нижим дотацијама ПИО, оне су

последица пре свега знатно боље наплате доприноса од планиране (али и смањења броја корисника пензија), чиме је умањен недостатак овог фонда који иначе покрива Република.

Смањење буџета Министарства за заштиту животне средину потиче од разлике између мањих инвестиција у еколошку инфраструктуру и већих субвенција за поновну употребу отпада. Средства намењена овом кориснику бележе пад од 1,3 млрд динара - са 12,3 млрд на скоро 11 млрд динара. Готово цело умањење је нето ефекат, с једне стране мањих инвестиција у инфраструктуру за заштиту животне средине попут постројења за пречишћавање отпадних вода (у износу од 4 млрд динара) и с друге стране, раста субвенције за поновну употребу отпада (у износу од 2,8 млрд динара). Притом, претпостављамо да је до раста субвенција дошло услед ажурније исплате накнаде рециклерима.

5. УПОТРЕБА ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ У 2021. ГОДИНИ

Потрошња преко текуће буџетске резерве је до средине октобра достигла 160 млн евра и благо је порасла у односу на године пре кризе. Фискални савет је анализирао решења о додели текуће буџетске резерве у 2021. години – извор нам је Службени гласник РС, а референтни период од 1. јануара до 15. октобра. Укупан износ буџетског новца пребаченог у резерву у посматраном периоду достигао је скоро 19 млрд динара, тј. 160 млн евра. Узимајући у обзир динамику трошења из преткризног периода, закључујемо да се ради о умереном повећању у односу на уобичајене нивое (просек трошења у упоредивом периоду 2018. и 2019. године је био око 18 млрд динара). Не може се рећи да овај скок сам по себи представља велико изненађење, будући да се и у 2021. години осећају ефекти пандемије, што је повећало притисак за ванредним интервенцијама из буџета.

Међутим, тек мањи део новца пренетог у резерву – приближно једна четвртина – потрошен је на ванредне интервенције због пандемије. Имајући у виду да је током 2021. године дошло до неколико таласа погоршаних епидемиолошких кретања, могло се претпоставити да ће мере за сузбијање негативних последица пандемије доминирати у структури потрошње из буџетске резерве. Међутим, наше анализе показују да је на ванредно санирање пандемије потрошено свега 4,4 млрд динара, што је нешто мање од 25% укупног износа који је „провучен“ кроз текућу буџетску резерву. Реч је о ванредним давањима за изградњу и опремање ковид болнице у Новом Саду и фабрике вакцина. Преостали део потрошње из резерве од преко 14 млрд динара издвојен је за финансирање редовних политика, тј. ради се о исплатама које су могле унапред да се предвиде и самим тим интегришу у буџетски оквир (ако не у оригиналном буџету, онда барем у ребалансу из априла). За више детаља о структури видети Табелу 7.

Табела 7. Трошење из буџетске резерве у 2021, закључно са 15. октобром

Намена	Износ (млрд РСД)
COVID-19	4,4
Српска Православна Црква	3,2
Локал	3,3
Аутобуска станица Београд	1,9
Спорт	1,4
Остало	4,8
УКУПНО	18,9

Извор: Службени гласници РС и обрачун Фискалног савета

Уштеде на прешироко постављеном буџету за помоћ привреди биле су појединачно највећи основ за пребацивање у текућу резерву. Од поменутих 19 млрд динара, колико је потрошено из резерве до средине октобра, чак 11 млрд динара (готово 60% укупне суме) узето је са апропријације на којој је била буџетирана помоћ привреди у виду дотирања минималне зараде. Подсећамо, Фискални савет је још у оцени априлског Ребаланса указао на велику извесност да ће мањи одзив привреде резултирати релативно великим уштедама, истичући да тај новац не би требало трошити на *ad hoc* политике већ, у мери у којој епидемиолошка ситуација налаже, за евентуалну додатну помоћ јавном здравству и другим службама у борби са пандемијом. Имајући у виду да је и пре априла, када је усвојен први ребаланс, већ било јасно да је одзив привреде далеко мањи од потпуног, а да је Влада, с друге стране, задржала лимит за трошење који би био довољан за помоћ

читавом приватном сектору, стиче се утисак да је поменути вишак заправо и био предвиђен за дискрециону потрошњу кроз канал текуће буџетске резерве.

Када је реч о потрошњи средстава пренетих у резерву, тј. њиховој крајњој намени, појединачно највеће биле су дотације за СПЦ и локалне самоуправе. Неколико година уназад, са рачуна Генералног секретаријата Владе Србије исплаћују се ванредне, буџетом непланиране дотације, између осталог, Српској православној цркви за разне намене. Тако је, примера ради, током 2020. године ова потрошња износила 1,5 млрд динара, док је у 2021. години (закључно са средином октобра) за ове намене кроз резерву издвојено 3,2 млрд динара (вид. Табелу 7), од чега највећим делом (око 2,4 млрд) за завршетак радова на изградњи Храма Светог Саве. У истом износу, реда величине 3,2 млрд динара, ванредно су дотиране различите локалне самоуправе (Табела 8), мимо наменских и ненаменских трансфера који су им већ одобрени иницијалним буџетским апропријацијама.²⁵ Као објашњење за додатне трансфере локалу и даље се наводи генеричка констатација да се ради о „извршавању обавеза из разлога које није било могуће предвидети у поступку припреме и доношења буџета, а који могу довести до угрожавања текуће ликвидности“ што сматрамо да није довољно уверљиво, тим пре што званичници из већине дотираних градова јавно истичу да су локалне јавне финансије у њиховој самоуправи здраве (примера ради, Град Београд који је ове године шест пута дотиран кроз буџетску резерву у својим секторским документима истиче да има суфицит). Не треба губити из вида, такође, чињеницу да, иако на први поглед не делује тако, неки градови добијају релативно посматрано – врло издашне дотације кроз резерву. Узмимо за пример Ћуприју којој је у 2021. пренето 400 млн динара, што је готово четвртина њихових укупних прихода. Дотације које је Зајечар ванредно добио у 2021. чине 15% њихових укупних прихода, а Зрењанин преко 10%.

Табела 8. Структура дотација локалу додељених кроз текућу резерву

ЈЛС којој је новац пребачен	Износ (млрд РСД)
Београд	1,8
Зрењанин	0,4
Ћуприја	0,4
Зајечар	0,3
Чајетина	0,1
Јагодина	0,1
Шабац	0,03
УКУПНО	3,3

Извор: Службени гласници РС и обрачун Фискалног савета

Фискални савет задржава став да би текућу буџетску резерву требало смањити – са постојећих 4% на 1,5-2% буџетских прихода. Два су разлога за то: *први* видимо у томе што је управо толико (1,5% прихода) она и износила 2010. године, када овај механизам први пут уведен у јавне финансије Србије, да би већ 2011. била повећана на 2% прихода. Следеће повећање догодило се 2015. године (на 2,5% прихода), да би најдрастичнији релативни пораст уследио 2016. године када је дефинисано и тренутно важећих 4% прихода. Занимљиво је поменути да је овај механизам почео екстензивно да се користи за

²⁵ Наменске трансфере, као што су трансфери за санацију постројења за грејање у Смедереву, нисмо укључили у укупан износ дотација локалу, будући да је потпуно јасна сврха овог издатка.

дискреционе политике тек од 2015. године, непосредно пре највећег пораста – конкретно, до 2015. године потрошња са резерве у просеку је износила свега 2 млрд динара годишње, да би већ у 2015. тај износ скочио на 20 млрд динара. Од тада, потрошња са текуће буџетске резерве ни у једној години није пало испод 40 млрд динара (изузетак је 2016. година када је износила нешто мање од тог износа). Друго, посматрано у односу на земље из региона, Србија се и даље издваја као земља са највећим релативним износом потрошње коју је могуће дискреционо извршити преко текуће резерве. Конкретно, у Србији је тај износ до 4% прихода као што је већ поменуто, док је у земљама региона тај ниво душло мањи – тек нешто већи од 2% укупних прихода (Табела 9). Тачно је да трошење средстава посредством буџетске резерве не утиче директно на фискални резултат, али је билансни значај тих промена огроман, готово еквивалентан, рецимо, годишњем износу средстава које се определи Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде. То, у основи, значи да Влада може средства реда величине једног већег министарства да прерасподељује након што усвоји буџет, по процедури која није транспарентна. Све ово значи да Влада и не мора да буде толико прецизна у иницијалним буџетским плановима, јер има релативно комотан простор за накнадну корекцију, што у основи подрива кредибилитет читавог буџетског процеса.

Табела 9. Текућа буџетска резерва у земљама у непосредном окружењу

Земља	% укупних прихода	Износ у милионима ЕУР (2021)
Србија	4%	460
Босна и Херцеговина		
<i>Република Српска</i>	2,5%	48
<i>Федерација БиХ</i>	3%	82
Хрватска	0,5%	98
Северна Македонија	3%	105
Словенија	2%	220

Извор: Истраживање и обрачун Фискалног савета

6. СТРАТЕШКЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ

6.1. Основне препоруке за фискалну политику у 2022. години

Иако ће фискални дефицит у 2021. износити 4,5-5% БДП-а, „трајни“ дефицит с којим се улази у следећу годину је много мањи и процењујемо га на 1-1,5% БДП-а. Приликом анализе фискалних кретања у 2021. години већ смо указали на то да је значајан део овогодишњих јавних расхода, па самим тим и фискалног дефицита, привременог карактера. То се у највећој мери односи на буџетске издатке у вези с различитим анти-кризним мерама Владе које су спровођене током ове године, а према проценама Фискалног савета укупна вредност свих једнократних мера у 2021. износи нешто испод 3,5% БДП-а. Чињеница да се све ове исплате из буџета завршавају закључно с децембром 2021. године, као и то да се сличне мере подршке за приватни сектор и становништво за сад не могу очекивати у следећој години, има важне импликације за фискалну политику у 2022. Наиме, иако ће Србија ову годину завршити с дефицитом консолидоване државе од 4,5-5% БДП-а, да бисмо добили његов ниво који је заиста релевантан за планирање буџета за 2022. потребно искључити ефекат на буџет свих ових мера које оцењујемо ка привремене. Према нашим проценама, тај „трајни“ фискални дефицит с којим се улази у следећу годину, који се добија као разлика између структурног нивоа јавних прихода и расхода у овој години, износи 1-1,5% БДП-а. Управо је то овогодишњи фискални резултат који представља базу за израду буџетског плана за 2022. годину.

Фискални савет препоручује Влади да за кровни циљ фискалне политике у 2022. години изабере дефицит опште државе од 2% БДП-а. Умањење дефицита опште државе са 4,5-5% БДП-а на 2% БДП-а на први поглед може изгледати као претерано повећање рестриктивности фискалне политике, али само ако се изгуби из вида да је „трајни“ фискални дефицит с којим улазимо у 2022. заправо много мањи и да износи 1-1,5% БДП-а. Наше анализе показују да је угрубо то фискални дефицит који би се могао очекивати у 2022. уколико би се постојеће политике Владе једноставно продужиле једну годину унапред. Наиме, у том основном сценарију, очекивали бисмо да и приходи и расходи опште државе расту незнатно спорије од номиналног БДП-а (чију стопу раста у 2022. тренутно ценимо на 7,5%) – у маси за по 6-7%. Ако посматрамо највеће расходне ставке, то би конкретно значило повећање плата у јавном сектору за око 6% (што оставља простор и за благо повећање запослености тамо где је то потребно), усклађивање пензија са „швајцарском“ формулом (раст 5,5%), док би јавне инвестиције могле да расту у складу с номиналним БДП-ом и тако задрже своје високо учешће у БДП-а из ове године (детаљнија анализа следи у поглављу 6.2). На приходној страни буџета реално је очекивати да би порески приходи могли да забележе раст у 2022. за 6-7%, док би требало планирати благо смањење непореских прихода јер добра буџетска пракса налаже искључивање неколико овогодишњих уплата у буџет које су по природи једнократне. Дакле, фискални дефицит од 2% БДП-а у 2022. не захтева тражење било каквих уштеда, већ само чвршћу контролу неких резултата који су већ остварени у овој години. То се нарочито односи на одржавање учешћа буџетских издатака за плате у јавном сектору и пензије на нивоу од око 10% БДП-а, што је већ постигнуто у 2021. и релативно је близу дугорочно одрживог нивоа ових расхода. Другим речима, дефицит опште државе од 2% БДП-а у 2022. години није превише амбициозан циљ, а у наставку износимо неколико аргумената који иду у прилог тврдњи да је то добар кровни циљ за фискалну политику у 2022. години.

- **Предложени фискални дефицит начелно одговара плановима Владе из нацрта Фискалне стратегије за период 2022-2024. из јуна ове године.** Први фискални план за 2022. годину Влада је већ представила у оквиру нацрта Фискалне стратегије за период 2022-2024. из јуна месеца, који је подразумевао смањење дефицита опште државе са овогодишњих 6,7% БДП-а на око 3% БДП-а у 2022. Међутим, макроекономска и фискална позиција с које улазимо у следећу годину сада је битно другачија него што се мислило при изради Стратегије: фискални дефицит је већ у овој години значајно смањен, првенствено због јавних прихода чија ће наплата бити већа за готово 3,2% БДП-а у односу на тадашње пројекције Министарства финансија. Фискални савет сматра да би Влада требало да прихвати овај својеврсни „поклон“ и виду неочекивано велике наплате јавних прихода у 2021. и преточи га у мањи планирани фискални дефицит у следећој години. Наиме, наше анализе показују да је све политике које је Влада предвидела у нацрту Фискалне стратегије за период 2022-2024, укључујући и додатно повећање јавних инвестиција, због веће базе код јавних прихода сада могуће спровести и у оквиру фискалног дефицита од 2% БДП-а.
- **Фискални дефицит од 2% БДП-а је довољно комотан и оставља додатни фискални простор да Влада реагује у случају ванредних околности.** Фискални савет има у виду то да се Србија налази у сред новог таласа пандемије, због чега се и буџет за 2022. припрема у условима повећане неизвесности услед здравствене кризе. У овом тренутку не можемо да одбацимо могућност да ће и следеће године бити потребни додатни буџетски издаци за здравствену заштиту становништва, због чега би у буџету за 2022. требало оставити фискални простор за реаговање у случају таквих ванредних околности. У предложеном фискалном дефициту од 2% БДП-а постоји фискални простор величине 0,5-1% БДП-а, а досадашње искуство с пандемијом показује да је то довољно буџетских средстава за евентуалне хитне интервенције Владе.
- **Здравствена криза више није једина брига – нови задатак фискалне политике у 2022. је и макроекономска стабилизација.** Током прошле и у првој половини 2021. године главни задаци фискалне политике били су обезбеђивање довољно средстава за здравствену заштиту становништва, ублажавање негативних економских последица пандемије, а затим и пружање подстицаја економском опоравку. Међутим, здравствена криза више није једини извор неизвесности. Веома снажан опоравак глобалне привреде у последњих шест месеци доноси нове макроекономске и фискалне ризике, укључујући ризик од инфлације, потенцијално повећање каматних стопа, кризу на тржишту енергената. Фискални савет оцењује да се раст унутрашњих и спољашњих макроекономских неравнотежа, што се дешава последњих неколико месеци, у Србији још увек није отргао контроли. Међутим, фискална политика би требало благовремено да одреагује и да не долива „уље на ватру“, што у пракси значи већу рестриктивност и што је могуће веће умањење фискалног дефицита у 2022. Тим пре што изразита експанзивност фискалне политике више није ни оправдана, будући да се највећи део домаће привреде већ опоравио од кризе. Умањењем планираног дефицита опште државе у 2022. с претходно планираних 3% БДП-а на око 2% БДП-а, фискална политика би у следећој години могла да одигра врло важну стабилизациону улогу.
- **Фискални дефицит од 2% БДП-а би вероватно осигурао смањење јавног дуга, чак и у условима овако великих неизвесности.** Јавни дуг Србије ће на крају ове године износити нешто преко 58% БДП-а, што је за земље на сличном нивоу развоја још увек

превисок ниво задужености. Ситуација би могла додатно да се закомпликује уколико највеће економије заиста почну да смањују експанзивност својих монетарних политика као одговор на глобално убрзање инфлације, зато што то по правилу води и расту каматних стопа по којима се задужују земље у развоју. Србија такву ситуацију не би требало да дочека неспремна, због чега би већ у 2022. требало да се обезбеди приметно умањење јавног дуга. Наше пројекције показују да би се уз фискални дефицит од 2% БДП-а јавни дуг смањило у следећој години за преко 2 п.п. БДП-а, на око 56% БДП-а. Фискални савет сматра да би то био веома добар резултат, јер је у овом тренутку најважнији задатак да се јавни дуг чврсто постави на опадајућу путању. Тачно је да би и дефицит опште државе од 3% БДП-а довео до благог смањења јавног дуга, али 2021. је година повећаних макроекономских и фискалних ризика због чега би се веома лако могло десити да то не буде довољно за заокрет растућег тренда задужености земље.

- **Фискални дефицит би требало конзервативније планирати и због растућих фискалних ризика у домаћем окружењу.** Поред свих до сад поменутих ризика, од којих многи долазе споља, Фискални савет оцењује да се гомилају и неки домаћи фискални ризици који би могли да оптерете буџет у 2022. и/или наредним годинама. Традиционално највећи ризик за домаће јавне финансије представља лоше пословање неререформисаних јавних предузећа, као што су Србијагас или ЕПС, што је тренутно додатно појачано својеврсном кризом на тржишту енергената и снажним растом цена природног гаса и електричне енергије. Сада већ хронични фискални ризик постају и све већи буџетски трошкови за казне и пенале, будући да се само пред међународним судовима против Србије тренутно води шест привредних спорова. У овом тренутку је веома тешко проценити колико би могао да износи трошак за буџет у 2022. по основу ових и неких других фискалних ризика (нпр. нагомилање доцње у здравству), посебно кад је реч о потенцијалним ефектима енергетске кризе, али наше анализе показују да би са солидном вероватноћом ти трошкови могли да достигну ниво од преко 0,5% БДП-а (детаљнија анализа фискалних ризика следи у поглављу 6.4). Уз фискални дефицит планиран на нивоу од 2% БДП-а, оцењујемо да чак и да се материјализују ови ризици то не би у већој мери угрозило потребно смањење јавног дуга.

6.2. Политика јавних инвестиција у 2021. и препоруке за буџет 2022. године

Јавне инвестиције у 2021. подигнуте су на рекордан ниво што је допринело бржем опоравку привреде него што је било очекивано. Растући тренд капиталних расхода из последњих неколико година још снажније се наставља у 2021. Према последњим изменама буџетских планова, јавне инвестиције би до краја године требало да достигну рекордних 7,8% БДП-а, што је за око 50%, тј. 2,5 п.п. БДП-а више него што је реализовано у 2020. години (5,3% БДП-а). Две трећине тог раста (око 2 п.п. БДП-а) односи се на продуктивна инфраструктурна улагања. Посматрано у структури, раст тих инвестиција вођен је великим улагањима у сектору саобраћаја за шта су у 2021. години одређена дупло већа средства – чак 3,3% БДП-а. Уз њих, у току 2021. године порасле су и инвестиције у сектору здравства, а по први пут се уочава и опипљив раст улагања у изградњу комуналне инфраструктуре. Заједно са другим капиталним пројектима, укупне продуктивне инвестиције у 2021. години расту на високих 6,4% БДП-а чиме осетно премашују ниво истих издвајања у земљама ЦИЕ (4,5% БДП-а). Пошто већи део пораста тих расхода није био планиран првобитним буџетом (обим државних улагања додатно је растао у два

буџетска ребаланса у априлу и октобру) повећање јавних инвестиција у 2021. години дало је велики допринос бржем опоравку привреде него што је то на почетку године очекивано. Основна замерка Фискалног савета на политику јавних инвестиција у 2021. односи се на раст издвајања за набавку опреме и наоружања у сектору безбедности (војска и полиција) у мери коју је тешко оправдати из економског угла. Наиме, поменути расходи у овој години достићи ће 1,4% БДП-а што је 50% више него 2020. године и скоро пет пута више у односу на иста издвајања у упоредивим земљама ЦИЕ (0,3% БДП-а). Пошто се ови расходи највећим делом односе на увоз потребне опреме, осетан раст ових расхода не подстиче битније привредни раст али зато повећава буџетски и спољнотрговински дефицит.

Ниво капиталних расхода је током 2021. ревидиран два пута – прво у априлском а онда и у октобарском ребалансу. Првобитним Законом о буџету (из децембра 2020) капитални расходи опште државе у 2021. били су дефинисани на нивоу од 327 млрд динара (5,3% БДП-а). До прве измене овог плана долази већ у априлу, када је обим повећан за више од 100 млрд динара (1,7% БДП-а)²⁶. Тада су, подсећамо, највише скочили издаци за опремање војске и полиције; додатно су повећана и улагања у саобраћајну инфраструктуру, а по први пут су планирана и значајнија средства за изградњу комуналне инфраструктуре и заштиту животне средине.²⁷ Октобарским ребалансом, држава се по други пут одлучила да повећа капиталне расходе – за око 50 млрд динара (0,8% БДП-а) у односу на већ увећан план из априла – чиме се укупан обим јавне инвестиционе потрошње за 2021. годину повећао на 478 млрд динара (7,8% БДП-а), што је ниво без преседана у последње две деценије.

Планирани пораст инвестиција усмерен је у продуктивна улагања што Фискални савет подржава. За разлику од априлског ребаланса, када је половина додатних средстава за капиталне расходе била усмерена у непродуктивне сврхе (набавка опреме и наоружања за војску и полицију), пораст капиталних расхода из октобарског ребаланса углавном је планиран за изградњу недостајуће инфраструктуре. Посматрано у структури, за пројекте изградње путне инфраструктуре (Моравски коридор, аутопут Нови Београд-Сурчин, инвестиције ЈП Путева) опредељено је нових 25 млрд динара. Поред тога, око 16 млрд динара додатно је опредељено за сектор здравства (изградња и опремање КЦ Србија, ковид болнице у Новом Саду и фабрике вакцина). На крају, издвајамо и пораст инвестиција од око 7 млрд динара који се односи на улагања финансирана из буџета општина и градова. Премда за ова средства није могуће прецизно утврдити на која ће се конкретна улагања односити, не треба губити из вида да се већи део инвестиција локала такође може сврстати у улагања продуктивног карактера (изградња локалне саобраћајне инфраструктуре, улагања у примарну здравствену заштиту, предшколско и основно образовање и комуналну инфраструктуру). Дакле, нови пораст инвестиција, најављен октобарским ребалансом готово да је у целости продуктивног карактера што ће без сумње подржати привредни раст у последњем кварталу 2021. године.

План капиталних расхода из октобарског ребаланса оцењујемо кредибилним. Премда је извршење капиталних расхода у првој половини године текло нешто спорије од плана, динамика реализације инвестиционих пројеката убрзала се у трећем тромесечју.

²⁶ Највећи део повећања капиталних расхода из априла односи се на инвестиције које се финансирају из Републичког буџета (раст за око 90 млрд динара) а мањи део отпада на пораст улагања ЈЛС (раст за 7 млрд динара) и инвестиција ЈП Путева (3 млрд динара).

²⁷ За детаље погледати априлски извештај Фискалног савета „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2021. годину“.

Наиме, у периоду од јула до септембра укупна издвајања за јавне инвестиције из републичког буџета (одакле се финансира 80% капиталних расхода опште државе) износила су 111 млрд динара (950 млн евра) што је више него што се реализовало у првом и другом кварталу заједно (850 млн евра). С изузетком локала, сличну динамику имали су и други ниво власти, док су инвестиције ЈП ПUTEVA од почетка године наговештавала осетно бржу реализацију. Уколико се бржи темпо реализације капиталних пројеката из трећег квартала задржи у наредна три месеца, не видимо ризике да реализација инвестиције на крају 2021. значајније одступи од плана. Ипак, умерени ризик да капитални расходи буду нешто испод планираног нивоа – за највише 10 млрд динара – ипак постоји, и односи се управо на инвестиције ЈЛС. Као што смо већ напоменули ова улагања октобарским ребалансом планирана су на вишем нивоу, иако је динамика њихове реализације и даље успорена.²⁸

Преглед секторске структуре инвестиција

Саобраћајна инфраструктура била је главни ослонац политике јавних инвестиција у 2021. години. Последњим изменама буџетских планова, средства за капиталне пројекте у области саобраћаја пројектована су на преко 175 млрд динара – од чега је 159 млрд динара одређено за саме радове а 16 млрд динара за решавање имовинско-правних питања (експропријацију земљишта). Ако томе додамо и (увећани) план капиталних улагања путарских предузећа (ЈП ПUTEVI и Коридори) у вредности од скоро 30 млрд динара,²⁹ укупна државна улагања у саобраћајну инфраструктуру у 2021. години пројектована су на рекордном нивоу од скоро 205 млрд динара (1,8 млрд евра) – Табела 10. Ово је за трећину више него што је било планирано иницијалним буџетом (око 150 млрд динара) и чак два пута више од реализације у до сада рекордној 2020. години (96 млрд динара). Релативно посматрано, ова улагања достижу 3,3% БДП-а што је ниво које су бележиле поједине земље ЦИЕ када су биле у жеку инвестиционог циклуса у сектору саобраћаја (нпр. Хрватска) а то је случај са Србијом данас. Реч је о једном од најквалитетнијих видова јавне потрошње са вишеструким позитивним ефектима на привредну активност (посебно у кратком и средњем року). Појединачно посматрано, држава је у 2021. највише средстава одредила за: завршетак изградње брзе пруге од Београда до Новог Сада – око 60 млрд динара; наставак изградње Моравског коридора – 25 млрд динара; за деонице Прељина – Пожега и Нови Београд – Сурчин на Коридору 11 – укупно око 16 млрд динара и за брзу саобраћајницу Рума-Шабац-Лозница – око 13 млрд динара.

²⁸ Реализација капиталних расхода локалног нивоа власти у периоду од јануара до краја августа бележи пад на међугодишњем нивоу од преко 10%.

²⁹ План капиталних улагања путарских предузећа октобарским ребалансом повећан је за 16 млрд динара, углавном по основу већих капиталних субвенција које се из републичког буџета исплаћују са раздела Министарства грађевинарства.

Табела 10. Јавне инвестиције у сектору саобраћаја

	2020		2021		Разлика	Разлика
	Реализација	Закон о буџету	I Ребаланс	II Ребаланс		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (3)	(4) - (1)
Министарство грађевинарства*	66,1	126,2	148,0	158,9	10,9	92,8
Експропријација (Мин. фин.)	6,1	17,5	18,4	16,8	-1,6	10,7
ЈП Путеви и ЈП Коридори	23,8	9,5	13,0	29,0	16,0	5,2
Укупно	96,0	153,2	179,4	204,8	25,4	108,8
% БДП	1,7	2,5	2,9	3,3	0,4	1,6

Извор: Обрачун ФС на основу података МГСИ, МФИН, ЗоБ и Ребаланса буџета за 2021. годину
 Напомена: Подаци о инвестицијама Министарства грађевинарства укључују и капиталне трансфере од чега се највећи износ односи на изградњу метроа у Београду

Државне инвестиције у здравству веће су него у 2020. години, што је делом последица и продуженог трајања пандемије. Укупна капитална издвајања у сектору здравства након последњих измена буџетских планова износе најмање 38 млрд динара.³⁰ То је за 7 млрд динара више него што је држава, према нашим проценама, издвојила у 2020. години (Табела 11). Наиме, држава је у склопу шире помоћи здравственом систему у борби са пандемијом у току 2020. године започела изградњу ковид болница (у Београду и Крушевцу) и набављала потребну медицинску опрему – за шта је према нашим проценама ванредно утрошено 24 млрд динара. Са тим динамичнијим улагањима наставило се у 2021. години премда су издвајања планирана на мањем нивоу тј. на око 14 млрд динара (октобарски ребаланс). Средства су доминантно опредељена за изградњу и опремање ковид болнице у Новом Саду и за фабрику вакцина. С друге стране, редовна капитална улагања, која су у претходним годинама била ниска, бележе осетан раст у 2021. години. Реч је о издвајањима за реконструкције и опремања болница у државном власништву која су у 2021. години планирана на нивоу од 24 млрд динара. Појединачно посматрано највећи део тог износа односи се на пројекат реконструкције и опремања КЦ Србије за шта је издвојено 18 млрд динара и КЦ Војводине (1 млрд динара).

³⁰ До ове процене дошли смо сабирајући: 1) капиталне расходе за пројекте у сектору здравства који се финансирају са раздела директних буџетских корисника (око 26 млрд динара у 2021); за тим 2) капиталне расходе РФЗО (4 млрд динара у 2021) и 3) капиталне трансфере који се из републичког буџета исплаћују болницама и другим здравственим установама у државној својини за капиталне пројекте који се не евидентирају као инвестиције у оквиру опште државе (око 8 млрд у 2021. години). Истичемо да је ово тренутно најбоља могућа процена инвестиција у овој области јер нисмо у могућности да у потпуности сагледамо све инвестиционе расходе у сектору здравства пошто: 1) инвестиције у овој области а које се реализују са раздела Канцеларије за јавна улагања нису транспарентно приказани и 2) део улагања финансира се из сопствених прихода здравствених установа што је податак који је доступан накнадно са објављивањем консолидованих финансијских извештаја РФЗО.

Табела 11. Државна улагања у сектору здравства у 2020 и 2021. години, млрд дин

	2020 (Процена)	2021 (II Ребаланс)	Разлика
Укупна државна улагања	31,4	38,4	7,1
Ванредна улагања (Ковид-19)	23,9	14,1	-9,8
Република (укључујући кап. трансфере)	6,8	10,1	3,4
РФЗО	17,2	4,0	-13,2
Редовна улагања	7,5	24,3	16,8
Клинички центри	3,9	19,0	15,1
Изградња и опремање других болница	2,7	3,0	0,3
Остали пројекти	0,9	2,3	1,4

Извор: Обрачун ФС на основу података МФИН и буџетских документа државе

У току 2021. године први пут су значајније повећана издвајања за комуналну инфраструктуру. Ова издвајања годинама уназад била су ниско на лествици приоритета када је реч о државним улагањима. Недостатак системске потпоре за реализацију комуналних пројеката резултирао је у ниским инвестицијама, које су се углавном спорадично финансирале из буџета локалних самоуправа уз ограничено суфинансирање Републике (и то углавном кроз ИПА и KfW пројекте). У последње две године уочава се помак у овој области; израђује се пројектна документација, обезбеђују се кредитна средства, па су и сама улагања осетније повећана – на 19 млрд динара у априлском ребалансу републичког буџета. Највећи део улагања односи си се на изградњу недостајуће комуналне инфраструктуре (канализација, постројења за третман отпадних вода и санитарне депоније) у око 90 општина и градова у Србији – 60 за које је задужено Министарство грађевинарства и 30 у надлежности ресорног Министарства заштите животне средине. Према нашим сазнањима, у току 2021. године дошло је до ревизије пројектне документације за радове у појединим ЈЛС што је природно условило одлагање дела планираних радове. Последишно, очекује се да крајње извршење ових расхода буде нешто ниже и износи око 15 млрд динара – што је у складу са последњим изменама буџетских планова Републике (из октобра). Када на ту бројку додамо и улагања у комуналну инфраструктуру која се финансирају директно из буџета локалних самоуправа, а која према нашој најбољој процени износе 5-6 млрд динара на годишњем нивоу – укупне јавне инвестиције у заштиту животне средине у 2021. години пројектујемо на нивоу од око 20 млрд динара тј. 0,3% БДП-а.

У што краћем року требало би унапредити институционалне капацитете како би се омогућио још снажнији раст инвестиција у комуналну инфраструктуру. Фискални савет је још 2018. године детаљно анализирао стање у области заштите животне средине и том приликом изнео став да је за решавање нагомиланих еколошких проблема у Србији потребно да јавне инвестиција за ове намене износе најмање 500 млн евра годишње. Достигнути ниво ових улагања у 2021. години (170 млн евра) је похвалан али тек први озбиљнији искорак, који још увек не одговара величини проблема и не одражава ургентност његовог решавања. Из тог разлога, охрабрујемо Владу да у наредних пар година настави да повећава ове инвестиције, све док оне не достигну потребних 500 млн евра годишње. Да би се то постигло, неопходно је да улагања у све видове „зелене“ инфраструктуре буду знатно више на листи приоритета Владе. Наше анализе показују да држава нема проблем да обезбеди новчана средства за реализацију комуналних пројеката (држава је већ обезбедила кредит од Развојне банке Савета Европе и додатна средства од „зелених“ обезвница), већ да

је основни узрок институционалне (административне) природе – мањак стручног кадра, лоша координација између Републике и локала, као и неуредна пројектна документација. Решавањем побројаних проблема знатно би се унапредила ефикасност реализације пројеката у овој области, што би директно унапредило квалитет живота грађана. Поред тога, не треба губити из вида и чињеницу да ова улагања у кратком и средњем року убрзавају привредни раст земље и доприносе дугорочно одрживом развоју повећавајући отпорност друштва и привреде на будуће изазове, попут негативних ефеката климатских промена.

Лоша страна политике јавних инвестиција у 2021. години јесте то што улагања у сектору безбедности остају релативно висока. Капитални буџети Министарства одбране и МУП-а неколико година уназад бележе снажан раст – ова улагања порасла су са око 12 млрд динара у 2016. и 2017. години на преко 50 млрд динара у 2019 и 2020. години. Иницијалним буџетом за 2021. годину ови расходи планирани су на сличном нивоу од око 48 млрд динара. Међутим, након два ребаланса, републичка инвестициона издвајања за безбедност снажно су повећана – на чак 89 млрд динара тј. 1,4% БДП-а. Реч је несразмерно великим расходима, пошто упоредиве земље ЦИЕ за ове намене издвајају скоро пет пута мање (0,3% БДП-а у просеку). Фискални савет је у више наврата оцењивао да је толики раст улагања у војску и полицију, непродуктиван из економског угла. Набавка војне и полицијске опреме углавном се намирује из увоза, што осетно умањује ефекте који ови расходи имају на подстицање привредне активности чак и у кратком року (увоз је одбитна ставка приликом обрачуна БДП-а). Другачије речено, раст поменутих расхода повећава буџетски и спољнотрговински дефицит док истовремено не доприноси пуно привреди нити се директно прелива на унапређење живота грађана. Дакле, велика раст улагања у сектору безбедности тешко се могу оправдати из економског угла, посебно у тренуцима још увек велике неизвесности изазване пандемијом.

Препоруке за политику јавних инвестиција у 2022. години

Јавне инвестиције би у 2022. години требало задржати на садашњем нивоу, уз унапређење њихове структуре. Достигнути ниво јавних инвестиција у 2021. години (7,8% БДП-а) оставља довољан простор у буџету за убрзану изградњу недостајуће инфраструктуре у Србији до потребног нивоа. Задржавање јавних инвестиција на овом нивоу у средњем року омогућиће Србији да осетно смањи заостатак који у погледу квалитете јавне инфраструктуре има у односу на развијеније земље ЦИЕ. Ипак, да би се то стварно и догодило потребно је додатно унапредити секторску структуру капиталних расхода. Наиме, сматрамо да је неопходно да се повећају још увек недовољна улагања у заштиту животне средине и изградњу комуналне инфраструктуре као и редовне инвестиције у сектору здравства (дакле мимо улагања повезаних за пандемијом Ковида-19) али и улагања у области образовања и науке. Добар циљ био би повећање поменутих издвајања за 250-300 млн евра (0,5 п.п. БДП-а) у 2022. години. Пораст улагања требало би извести у оквиру постојећег буџетског простора за јавне инвестиције – што значи да би неке друге категорије јавне инвестиционе потрошње требало смањити за исти износ. Фискални савет предлаже да се „уштеде“ траже у оквиру капиталних расхода сектора безбедности (у првом реду Министарства одбране), пошто су ова издвајања већ неколико година уназад била далеко изнад нивоа у упоредивим земљама ЦИЕ, а при томе њихово смањење неће се

негативно одразити на привредну активност.³¹ На крају, када је реч о улагањима у саобраћајну инфраструктуру, оцењујемо да је њихов ниво у 2021. години и више него задовољавајући, те да даљи раст ових расхода не сме да буде по цену потребног повећања инвестиција у другим важним друштвеним областима (животна средина, здравство, просвета).

6.3. Реформа платних разреда: поглед унапред

Држава је 2013. године најавила реформу платних разреда како би повећала правичност и транспарентност система зарада у јавном сектору. Увођење једнообразних платних разреда прокламовано је као приоритет економске политике током 2013. године, да би у 2014. ова реформа нашла своје место у свим важнијим стратешким документима.³² Такав један систем (јединствена основица, једна матрица коефицијената за читаву општу државу) допринео би праведнијем, транспарентнијем и уређенијем систему вредновања рада у државним службама, што је разлог због којег је ову активност подржала и стручна јавност, укључујући и бројне међународне институције. Кључна промена која би требало да наступи након што нов систем профункционише лежи у замени гломазне и међусобно неусклађене секторске регулативе, која је изнедрила више од тридесет основица и преко 600 различитих коефицијената за обрачун плата. Велики број различитих режима зарада имао је за последицу неједнако вредновање истородних занимања и снажну компресију плата (тј. недовољан распон између највише и најниже плате у јавном сектору) што су недостаци које је требало хитно решити. Влада је те проблеме добро препознала и најавила да ће нова реформа да се базира на четири фундаментална принципа: 1) *пун обухват*, што значи да би она требало да се примењује на читав државни сектор, укључујући војску и полицију, 2) *једна основица*, заједничка за све системе, 3) *јединствена матрица коефицијената* у оквиру које ће се сва занимања вредновати тако да одражавају разлике у сложености послова а не припадност одређеном министарству и/или сектору, 4) *довољно широк распон плата* који би омогућио адекватно вредновање најсложенијих послова.

Након бројних кашњења ова реформа се изнова одлаже, а чини се да су у међувремену усвајане мере које нас само удаљавају од заједничког система. За пуних седам година, колико је реформа платних разреда на реформској агенди Владе, остварени напредак је обесхрабрујућ и готово у потпуности ограничен на процедуралне измене које чак нису у потпуности ни заживеле³³. Чини се не само да обухват није проширен на сектор безбедности како је иницијално било предвиђено, већ су у међувремену усвојени коефицијенти за полицијске службенике који се не уклапају у распон предвиђен крвним законом.³⁴ Чини се да у 2021. није било помака ни на пољу одређивања висине основице за

³¹ На ша пројекција подразумева да држава и даље на располагању има око 550 млн евра да уложи у набавку опреме и на оружања за војску и полицију, што је номинални раст у односу на 2018. и 2019. години када су ови расходи износили око 400 млн евра.

³² Видети Стратегију реформе јавне управе усвојену 2014. године, на коју су се после наслонили све наредне Фискалне стратегије и други секторски документи (Позициони папир МДУЛС из 2015. године).

³³ Усвојен је крвни закон о платама (Закон о систему зарада у јавном сектору) 2016. године, потом је урађен Каталог радних места а усвојена је и секторска регулатива за јавне службе (просвету, здравству, социјалну заштиту) и локалне самоуправе. Међутим, ниједан од нових прописа се још увек суштински не примењује јер и даље недостају кључни параметри – вредности коефицијената по занимањима и висина основице.

³⁴ У новембру 2018. усвојена је Уредба о платама полицијских службеника, која је од усвајања до данас претрпела чак девет измена. Међутим, распон коефицијената у приложеној матрици (0,657-5,628) разликује се од заједничких и законски усвојених вредности оличених у Закону о систему плата у јавном сектору (1,11-

обрачун зарада (нејасно је да ли је Влада и даље задржала предлог да она износи прениских 15.000 динара) и да се није одмакло ни са вредностима нових коефицијената (још увек нису објављене). Сада је већ готово извесно да се читав процес поново одлаже, што следи из најава званичника да ће и у 2022. бити примењене секторске повишице, с тим да овога пута нема чак ни оквирне временске одреднице до када (у Фискалној стратегији је наведено да се реформа одлаже за „постпандемијски период“ што је исувише општа и неуверљива констатација). Секторска повећања су и претходних година била основни алат за управљање фондом плата, а највећи проблем видимо у томе што су она вршена без објективних параметара. Основни критеријум за повећање примања у јавном сектору била је припадност одређеном министарству или институцији, а не вредновање захтевности посла којег запослени обавља. Тако се дошло до апсурдне ситуације да рачуновођа у МУП-у током претходних пет година добио повећање зараде од 46%, а рачуновођа у Министарству пољопривреде или било ком другом државном органу ван сектора безбедности од непуних 27% – иако оба запослена обављају исти посао код истог послодавца (државе).

Усвајањем деформисаног законског решења „зацементирао“ би се постојећи неуређен систем. Реформа платних разреда јесте у почетку замишљена на добрим принципима. Међутим, временом је дошло до њиховог разобличавања и то не само због паушалног повећања зарада појединачним секторима и уступака који су прављени најмоћнијим синдикатима (о чему је већ било речи). Наиме, задржан је сувише узак распон од најниже до највише зараде (који би ишао на руку највећем броју запослених у јавном сектору, али не би оставио простор за награђивање мањег броја најстручнијих запослених); направљен је велики број изузетака из јединствене регулативе (функционери су од почетка изузети из заједничке матрице, временом се то по свему судећи догодило и са сектором безбедности); планирано је да не постоји прелазни период између садашњег стања и новог система платних разреда – што заправо значи да би нови систем, чак и да заживи, заправо био веома близак постојећем лошем стању; минимална зарада подизана је преко раста продуктивности привреде што је додатно компримовало распон плата. Уколико Влада није у стању да платне разреде уведе у складу са добром економском праксом, онда би најбоље било да од те реформе одустане. Разлог је то што би увођење технички мањкавог законског решења само „зацементирало“ постојеће неравнотеже и отежало будуће секторске реформе. Илустрације ради, уколико би се у 2021. дословно применили планови са свим до сада познатим елементима, распон зарада у државном сектору био би мањи од 1:4, што би само појачало проблем одлива кадрова. Сматрамо да је, уместо тога, далеко рационалније да Влада промени приступ, тј. да се преоријентише на решавање фазно решавање неравнотежа, без присилног увлачења свих сектора у заједничку матрицу. Такве интервенције би сада претпостављале мањи раст буџетских трошкова него што се процењивало у преткризном периоду, будући да су запослени у здравству (где ради највише људи и где су паритети плата били најнеповољнији) у међувремену добили најиздашније повећање примања.

Постојеће диспаритете би требало отклањати фазно, у више корака – у кратком року извршити корекције које су технички најмање захтевне. Уместо декларативног а необавезујућег залагања за јединствене платне разреде који би у крајњој линији били контрапродуктивни, предлажемо Влади да промени приступ, тј. да даљи ток реформе

8,35) – што би требало да буде кровни пропис за читаву општу државу. Тиме се показује да се овај сектор не приближава платним разредима, већ остаје изолован и посебан.

трасира на другачији начин. Проблеми који постоје нису тривијални, гомилају се десетак година уназад и немогуће их је решити „преко ноћи“, због чега све будуће активности – за разлику од досадашњих покушаја – морају да буду добро стратешки одмерене. Оцењујемо да је неке помаке потребно (и могуће) учинити већ у кратком року, тј. у наредних годину дана. *Прво*, предлажемо Влади да кодификује системско решење за управљање фондом плата у државном сектору, налик на „швајцарску“ формулу која је уведена за пензије. Потребно је, наиме, да међугодишње повећање зарада у државном сектору не буде, као до сада, производ арбитрарних секторских повишица, већ да прати објективне економске параметре. То је добар начин да се осигура да ови, појединачно највећи буџетски расходи, остану у границама дугорочне одрживости, што је основни предуслов фискалне стабилности. *Друго*, потребно је завршити и јавно објавити регистар запослених у јавном сектору, који би поред броја радника садржао и њихова примања. Сматрамо да ни ово није велики оперативни изазов, имајући у виду да државни званичници већ годинама истичу да је највећи део овог посла већ урађен. На тај начин би се недвосмислено могли извући закључци о паритетима плата између и унутар сектора, што би у крајњој линији била одлична полазна основа да се убудуће највише увећавају примања на занимањима која су потцењена. *Треће*, постојећу регулативу унапредити тако да генерички послови, они који су исти без обзира на министарство или институцију (правне и економске службе, техничка подршка) буду подједнако вредновани у свим деловима државног апарата. Тиме бисмо се, без обзира на непостојање заједничке матрице, осетно приближили задовољавању принципа „иста плата за исти рад“, који је био фундаментална основа реформе платних разреда започете 2014. године. Спровођење ова три корака у наредних годину дана сматрамо реалистичним, будући да се ради о активностима које нису претерано технички ни професионално захтевне. С друге стране, направили би се значајни помаци у односу на постојеће стање и створила одлична основа да се у средњерочном периоду приступи решавању неких захтевнијих неравнотежа (унутарсекторски и међусекторски распони плата, висока компресија и др).

6.4. Фискални ризици које је потребно узети у обзир при изради буџета за 2022. годину

Постоје ризици да јавна потрошња у 2022. години буде већа него што бисмо очекивали у основном фискалном сценарију. У 2022. години постојаће бројне системске неизвесности и ризици који могу да утичу на погоршање фискалних кретања (нови таласи епидемије, погоршање макроекономских кретања и др). Међутим, поред тога у Србији постоје и два специфична ризика због којих би буџет у 2022. могао да претрпи нове и непланиране трошкове. Први је снажан раст цене енергената који би се негативно одразио на билансе Србијагаса, мада су ту и нека друга јавна/државна предузећа која би могла да оптерете буџет (Ер Србија, железничка предузећа). Други извор ризика јесу издвајања за казне и пенале, која и даље нису стављена под контролу, а имајући у виду да постоји читава листа спорова у којој је наша земља тужена страна (пред међународним али и домаћим судовима), може се догодити да се нека ванредна плаћања по том основу реализују већ у 2022. години. Иако је у постојећим околностима немогуће дати прецизну оцену колико би буџет могло да оптерети ако се ови ризици заиста и остваре, наше грубе анализе показују да би непланирани трошак у 2022. могао да износи и преко 250 млн евра (око 0,5% БДП-а). То је један од разлога због којих Фискални савет заступа став да би у 2022. години требало

ићи са планираним дефицитом од 2% БДП-а (основни сценарио), јер би се тиме осигурао простор да буџет може да апсорбује додатне трошкове а да јавни дуг настави да пада.

6.4.1. Фискални ризици који потичу од јавних и државних предузећа

Србијагас

Повећава се ризик да Србијагас у 2022. години постане велики буџетски трошак. Неуспешно пословање Србијагаса од 2008. до 2014. коштало је републички буџет више од милијарду евра. Већ у 2014. години долази до наглог пада светских цена гаса, главног инпута Србијагаса, због чега се пословање предузећа стабилизovalo, па је почев од 2015. престало да генерише директне буџетске трошкове. Међутим, пословање ове компаније је у последњих неколико година поново на силазној путањи. Профит се из године у годину смањивао и у преткризној 2019. години био је више него три пута мањи него 2017. године – 4,8 млрд динара наспрам 16,7 млрд динара. У 2020. години Србијагас је забележио још лошије резултате – профит је пао на испод 3 млрд динара, а из финансијских извештаја се види немогућност самосталног сервисирања обавеза. Ликвидносна позиција је „чувана“, као и ранијих година, на економски најмање пожељан начин – суспендовањем инвестиција, што најбоље илуструје 2020. година у којој је реализовано тек 25% годишњег плана. Финансијски извештаји за 2020, међутим, показују да ни радикална обустава инвестиција није била довољна за очување ликвидности, због чега је држава, по први пут од 2015. године, из буџета Србијагасу дала (бескаматни) кредит за ликвидност од 5 млрд динара. Уз све ово, тренд раста цене природног гаса на европским тржиштима до којег долази у последњих неколико месеци, заједно са истеком дугорочног уговора о набавци гаса (који је склопљен по релативно повољним условима) крајем 2021, представљају два фактора која би додатно могла да оптерете будуће пословање Србијагаса. Због тога оцењујемо да Србијагас поново представља велики и растући фискални ризик по јавне финансије, чак и у кратком року.

Извесно је да ће у 2022. порастити набавна цена гаса, што би могло да повећа трошкове Србијагаса за најмање 200-250 млн евра у тој години. Снабдевање становништва и привреде природним гасом се готово у целости покрива из увоза. За набавку овог енергента у последњи три године (2018-2020) Србијагас је просечно годишње издвајао око 500 млн евра годишње. Трошкови набавке гаса тренутно су дефинисани дугорочним уговором између Србије и Русије (Србијагаса и Газпрома) према којем куповна цена гаса прати кретање светске цене нафте са закашњењем од девет месеци (тзв. нафтна формула). Из тог разлога, релативно повољна цена гаса коју Србијагас и даље плаћа последица је, пре свега повољних цена нафте у 2020. године, које су према подацима ММФ-а биле у просеку 30% ниже него у 2019. години. Међутим, имајући у виду да је у току 2021. године цена нафте поново кренула узлазном путањом, то ће за последицу имати раст цена природног гаса (другим речима, трошкова Србијагаса), већ у наредној (2022) години. Детаљи методологије обрачуна набавне цене гаса нису нам познати, али чак и без тога постоје јасне назнаке да ће Србијагас плаћати већу набавну цену у наредној години (према последњим доступним подацима цена нафте је преко 60% виша него у 2020. години). Наше прелиминарне рачунице, базиране на тренутно познатим информацијама, показују да би се

по основу постојеће нафтне формуле (која је, подсећамо, релативно повољна) трошкови Србијагаса у 2022. могли повећати за 200-250 млн евра.³⁵

Укључивање берзанских кретања у обрачун набавне цене гаса могло би додатно да повећа трошкове Србијагаса у 2022. години – са претходно процењених 200-250 млн евра на 450-500 млн евра. Дугорочни уговор о набавци гаса који је и даље на снази истиче са окончањем календарске 2021. године. У моменту израде овог извештаја трају преговори о његовим елементима, а они ће бити основ, између осталог, за дефинисање нове нове методологије обрачуна набавне цене гаса. Према последњим најавама званичника очекује се да, поред усклађивања са кретањем цена нафте, нова методологија садржи и елементе берзанске (тржишне) цене гаса. Такав исход би, барем у тренутним околностима снажног раста цена овог енергента на европским берзама, за последицу имао осетно већи раст цена по којима га Србијагас увози. Конкретно, ако се посматра 2021. година, тржишна цена гаса се од почетка године упетостручила, док је у истом периоду цена нафте порасла за 60%. Ипак, како се очекује постепени пад тржишних цена гаса у току 2022. године, повећање цене коју Србијагас плаћа не би нужно било толико драстично али би сигурно било веће него што би био случај да се цена гаса усклађује само по нафтној формули (тј. са кретањем цене нафте). Наше грубе рачунице показују да би, у случају да се новим дугорочним уговором усвоји методологија обрачуна цене гаса која у себи садржи елементе берзанске цене гаса, раст трошкова Србијагаса могао да износи 450-500 млн евра.

Повећање набавне цене гаса прелиће се у губитак Србијагаса, који би у 2022. години према нашим проценама могао да износи најмање 100 млн евра. На повећање набавне цене гаса, Србијагас би требало да реагује повећањем продајне цене овог енергента и на тај начин компензује скок трошкова пословања. Међутим, извесно је да се то неће догодити. Најпре, држава је одлучила да се, барем до краја грејне сезоне (април 2022), цена коју плаћају домаћинства не мења. То значи ће се сав терет виших трошкова набавке гаса за домаћинства прелити на Србијагас. Уз сегмент домаћинства, Србијагас ће губитак остварити и у продаји гаса државним предузећима која су увелико у проблемима. Највећи ризик, у овом сегменту, потиче од лошег пословања МСК (са којим Србијагас изврши 12% свог промета), који ни у 2020. години, када су цене биле далеко повољније, није платио све рачуне за испоручени гас. Овом предузећу треба придодати и редовне неплатише попут предузећа Нови Сад-гас, Стакларе Параћин, Тозе Марковића, Гас-Фермонт и др. Поврх свега тога, реално је очекивати да ће се у међувремену појавити проблеми у наплати од других потрошача (јавних установа, болница, топлана) који су и пре имали тешкоће да сервисирају своје обавезе према Србијагасу у периодима када су цене биле релативно високе.³⁶ На крају, могуће је и да поједина предузећа из приватног сектора неће бити у могућности да у року плаћају рачуне за испоручени гас, што би утицало на додатни раст ненаплаћених потраживања за Србијагас. Узимајући све побројано у обзир, извесно је да ће се део пораста трошкова набавке гаса прелити на губитке у пословању овог предузећа,

³⁵ Због изградње Балканског тока вероватно ће раст трошкова набавке гаса услед пораста цена нафте бити делимично ублажен мањим трошковима по основну нижих транзитних такси од оних које је Србијагас раније плаћао за транспорт природног гас преко Мађарске.

³⁶ Београдске електране, које потроше две трећине гаса које Србијагас испоручује топланама, још увек остварују релативно велики профит којим би могли да апсорбују раст трошкова енергента. Већи ризик да мање наплате за испоручени гас потичу од других топлана – један део се односи на топлане који и до сада нису успевале да плаћају своја дуговања (нпр. Топлана у Јагодини) али постоји ризик и да то неће бити у стању да ураде и неке топлане које сада послују на ивици рентабилности (попут Новосадских топлана).

процењујемо у износу око 100 млн евра у 2022. години. Губици, притом, могу бити и већи уколико раст цена гаса (и тиме трошкова предузећа) премаши очекивања или ако степен наплате буде драстично умањен. Искуство из не тако давне прошлости учи нас да се у таквим околностима читав губитак (или његов део) готово по правилу прелију на републички буџет, услед чега и за 2022. видимо ризик да се то догоди.

Ер Србија

Ер Србија је пословала с потешкоћама и пре пандемије, што се може сагледати из неколико углова. Пословањем овог предузећа први пут смо се детаљније бавили крајем прошле године, када су званичници најавили да ће за његову докапитализацију бити издвојено око 100 млн евра буџетског новца. Рачунице, ставови и закључци које смо том приликом изнели важе и данас,³⁷ а у овом извештају ћемо укратко подсетити на њих. *Прво*, добит коју је предузеће исказивало у периоду пре пандемије (2015-2019) последица је књиговодственог евидентирања отплате старог дуга ЈАТ-а, а не стварних пословних резултата компаније. Када из пословних прихода искључимо приходе исказане по овом основу,³⁸ закључујемо да је предузеће остваривало губитак пре опорезивања у вредности од око 20 млн евра просечно годишње. *Друго*, предузеће је у посматраном периоду имало и ликвидносних проблема, будући да од 2015. године није успевало да приливима из редовног пословања покрије доспеле обавезе, па се тај мањак надомешћивао задуживањем. *Треће*, компанија је годинама исказивала губитак изнад висине капитала, што значи да је њена имовина (постројења, машине, опрема, пласмани, готовина и др) мања од њених обавеза, што је ово предузеће формално чинило презадуженим.

Због тога је држава у 2020. години помогла ово предузеће више него што су били директни губици од пандемије. Избијање пандемије се директно прелило на лошије пословање овог предузећа, што је и било очекивано будући да је сектор авио-саобраћаја био једна од највише погођених грана. Ширење вируса условило је затварање аеродрома за међународне летове, а пословање у овој грани додатно су отежале мере рестрикције слободног кретања које су потом увођене. И заиста, из финансијских извештаја за 2020. годину може се видети да су пословни приходи компаније преполовљени у односу на 2019. годину, а да је резултат био нето губитак од око 80 млн евра. Ликвидносна позиција компаније била је још више уздрмана: због пандемије, мањак готовине за покривање редовног пословања и инвестиције, био је дуплиран (износио 50 млн евра), а када на то додамо и потребу за редовним сервисирањем доспелих обавеза (додатних 50 млн евра на име враћање зајма *EA Partners I*), видимо да је Ер Србији у 2020. недостајало око 100 млн

³⁷ Видети Поглавље 6. у оквиру извештаја „Оцена предлога Закона о буџету за 2021. годину“, објављеног 30. новембра 2020. године.

³⁸ Важно је напоменути да Ер Србија по овом основу није остваривала никакав прилив готовине – не ради се о класичној субвенцији која се директно исплаћује у новцу. Реч је о специфичном начину приказивања отплате старих дугова које држава врши у име предузећа чији је (већински) власник. Конкретно, држава је преузела и отплатила стари дуг ЈАТ-а још 2013. године, а пошто је тај дуг „опростила“ овој компанији (Ер Србија није имала обавезу да га врати), то се у складу са рачуноводственим стандардима у билансима предузећа евидентирало као повећање укупних прихода. Дуг који је држава „опростила“ Ер Србији, притом, није у целости исказан као приход у моменту када га је Република преузела, већ је подељен на једнаке ануитете који су се у идентичном износу (2,5 млрд динара) видели у пословним приходима предузећа у годинама које су уследиле.

евра. Управо толико је у децембру, на име докапитализације, држава из републичког буџета пренела на рачун овог предузећа.

Ер Србија је, по свему судећи, додатну помоћ од државе добила и у текућој (2021) години, иако се то у буџету експлицитно не наводи. Буџетски оквир за 2021. прављен је тако да су нето буџетске позајмице остале на осетно већем нивоу у односу на уобичајени, пре-пандемијски ниво. Један од главних разлога да ниво трошења остане висок јесу нова давања за Ер Србију, која су према нашим информацијама чинила највећи део планираних 12 млрд динара на разделу Министарства привреде. Да се највероватније ради о средствима која су поново опредељена за ово предузеће потврдила је наша анализа финансијских извештаја, а која је показала да ће Ер Србији за све обавезе које доспевају у 2021. години (отплата кредита *EA Partners II* и Комерцијалне банке, као и покривање мањка из редовног пословања) бити потребно најмање 70 млн евра.³⁹ У досадашњој реализацији буџетских расхода истакла се крупна буџетска исплата у мају, реда величине 8,5 млрд динара. Иако нигде нема информације да су средства отишла Ер Србији, наше анализе показују да је то највероватније био случај. Уколико се то испостави као тачно, биће потврђен наш став који смо изнели још крајем прошле године – да ће Ер Србији бити потребне субвенције које осетно превазилазе негативне ефекте пандемије на пословање тог предузећа (реда величине око 200 млн евра у две године).

Постоје изгледи да ће овом предузећу већ у 2022. години поново недостајати ликвидних средстава, због чега га убрајамо у фискалне ризике. Пре пандемије овом предузећу је недостајало око 30 млн евра за сервисирање редовних обавеза, што је покривано задуживањем. Мањак се у пандемијској, 2020. години, повећао на 50 млн евра, а имајући у виду спорији него очекиван опоравак авио-индустрије сматрамо да је тешко очекивати да ће се он у 2022. вратити на преткризни ниво (већ да ће остати нешто већи). Један од могућих канала за покривање тог мањка јесте ново задуживање на тржишту, што је, уосталом, начин на који је Ер Србија функционисала и пре пандемије. Друга могућност је да се део буџетског новца дотира овом предузећу, што уосталом и кореспондира са неким ранијим најавама званичника да је у плану да држава купи Ер Србији путничке авионе (уместо да се настави модел лизинга). Више информација ћемо имати крајем новембра, када је у плану усвајање Закона о буџету за 2022. годину, премда има већ сада довољно основа да се ово предузеће сврста у фискални ризик за наредну годину.

Железничка предузећа

Железничка предузећа су и у периоду пре пандемије остваривала релативно лоше пословне резултате. Наша анализа показала је да се група железничких предузећа (Србија Карго, Србија Воз и Инфраструктура Железница Србије) у периоду пре избијања пандемије суочавала са смањеним обимом активности и падом конкурентности. Основни разлог лежи у затварању пруга због радова у оквиру планираних и изненадних реконструкција. Конкретно, у периоду од 2017. до 2019. године број путника Србијавоз-а

³⁹ Према нашим прорачунима, отплата оба ова кредита требало би да износи скоро 9 млрд динара у 2021, а губитак из редовног пословања са инвестирањем 3-6 млрд – дакле, у збиру 12-15 млрд динара. С друге стране, предузеће је у 2021. ушло са око 4 млрд готовине на рачунима, па су недостајућа средства износила 8-11 млрд динара (нето ефекат ове две супротстављене тенденције).

опао је за четвртину⁴⁰ док је број дана обуставе рада Србија Карга учетворостручен.⁴¹ Уз затварање пруга, на пословање Србија Карга негативно се одразио и губитак тржишта под притиском конкуренције приватних превозника. Тржишно учешће овог предузећа се у само две године смањило за око 10 п. п. – пад са 94% у 2018. на 85% у 2019. години,⁴² а количина превезене робе је била чак 15% нижа у односу на 2017. годину. Последично, дошло је до смањења изворних прихода Воза и Карга за скоро петину у посматраном периоду. Како је реч о предузећима која чине окосницу железничког саобраћаја у Србији њихов пад обима активности последично се одразио и на Инфраструктуру, која одржава мрежу пруга и убира приходе од њиховог коришћења. Годишњи извештаји о пословању овог предузећа показују да су се изворни приходи Инфраструктуре смањили такође за једну петину. Све то је резултирало повећањем губитка (пре опорезивања) ових предузећа, који су се у периоду од 2017. до 2019. дуплирали и на крају 2019. износили 5 млрд динара. То, другим речима, значи да су железничка предузећа кризну 2020. дочекала са великим проблемима у пословању.

Железничка предузећа су у кризној 2020. години остварила још горе резултате, што је и било очекивано. Економска криза изазвана пандемијом додатно је умањила обим железничког саобраћаја. Конкретно, у 2020. години Карго је због смањења тражње за својим услугама превезао чак 15% мањеробе него у 2019. години.⁴³ У још тежој ситуацији се нашао Воз – ово предузеће је током ванредног стања било у обавези да потпуно обустави путнички саобраћај, услед чега је превоз путника у 2020. био за трећину мањи од нивоа из 2019. године. То се, последично, одразило и на лошије пословање Инфраструктуре која је претрпела нови пад прихода, а група железничких предузећа је кризну 2020. годину завршила са губитком од 5,5 млрд динара (прираст од 0,5 млрд у односу на преткризну 2019. годину).

Продужено трајање пандемије и наставак инфраструктурних радова успорили су опоравак железничког саобраћаја у 2021. години. Извештаји о пословању Железница у првој половини 2021. године указују на успорен опоравак железничког саобраћаја. Конкретно, Карго је за првих шест месеци 2021. године превезао 20% мање робе него у истом периоду 2019. године док број путника Србијавоз-а, премда нешто већи него у 2020, још увек за трећину мањи него у преткризној 2019. години. Разлог успореног опоравка железничког саобраћаја је највероватније то што су се интензивирали радови на реконструкцији главних пруга. Због тога оцењујемо да се пословање ове групе неће осетније побољшати ни током 2021. године и да би она могла збирно да послују са губитком на нивоу оног из 2020. године (5-6 млрд динара).

Раст губитака железничких предузећа у последњих пар година резултирао је у већој помоћи из буџета. Железничка предузећа редован су корисник буџетских субвенција. Наиме, ова предузећа из својих редовних прихода не могу да покрију расходе из пословања, а та разлика се надокнађује из републичког буџета. За те намене држава је у периоду 2018-2020. на годишњем нивоу издвајала око 15 млрд динара (130 млн евра). Највећи део тих расхода, око 12 млрд динара, односи се на покривање оперативних

⁴⁰ Извештаји о реализацији Програма пословања предузећа Србија Воз за период од 1.1. до 30.6. за 2019, 2020. и 2021. годину.

⁴¹ Извештаји о степену усклађености планираних и реализованих активности из Програма пословања предузећа Србија Карго за период од 1.1. до 30.6.

⁴² Извештај о регулацији тржишта железничких услуга за 2020. годину Дирекције за железнице

⁴³ Извештаји о степену усклађености планираних и реализованих активности из Програма пословања предузећа Србија Карго за период од 1.1. до 30.6.

трошкова пословања, а мањи део, око 3 млрд за инвестиције (од чега највише за учешће државе у тзв. Руском кредиту за реконструкцију пруга). Међутим, услед лошијег пословања ове групе предузећа током пандемије, субвенције из републичког буџета су се повећале на ниво од 17 млрд динара у 2021. години. Читав износ повећања ових расхода (око 2 млрд динара) су, према анализама њихових финансијских извештаја, средства усмерена на покривање већих губитака у пословању која су ова предузећа остварила у последње две године.

Пословање железничких предузећа није могуће унапредити у кратком року, због чега се може десити да им се већ у 2022. благо повећају буџетске субвенције. Наставак радова на реконструкцијама пруга и унапређењу инфраструктуре свакако ће и у наредној години отежавати нормализацију железничког саобраћаја у Србији. С обзиром на то да су овакви радови неизбежни и потребни, треба осигурати да они буду на време завршени како би се умањиле штетне последице по пословање. Међутим, искуство нас учи да је то мало вероватно – радови на пругама у Србији често касне, што пролонгира обуставу саобраћаја, што се у крајњој линији прелије на лошије пословне резултате ових предузећа. Уз то, реформе у Железницама су успориле на шта указује и постојани губитак тржишта Србија Карга, који је иначе био најмање проблематично предузеће у овој групи. Међутим, чак да се реформе у овим предузећима убрзају (побољшање наплате, оптимизација броја запослених и унапређење кадровске структуре), потребно је време да се оне ефектуирају. Због тога је тешко очекивати да до бољег пословања дође у кратком року, услед чега оцењујемо да ће ова предузећа наставити да црпе одређена буџетска средства, а да би свако евентуално погоршање резултирало већим субвенцијама (можда већ и у 2022) – реда величине 1-2 млрд динара на годишњем нивоу.

6.4.2. Ризици који потичу од плаћања на име казни, пенала и других накнада

Издаци за казне, пенале и друге сродне накнаде су и даље високи. За казне, пенале и сродне накнаде издвојена је велика сума буџетског новца у претходној деценији. Конкретно, наше рачунице показују да је од 2010. до краја 2020. године за ове намене из републичког буџета исплаћено преко милијарду евра. Додатна карактеристика ових трошкова је њихов континуирани раст – подсећамо, са износа од непуне 4 млрд динара исплаћеног у 2010. години, на ниво од преко 23 млрд колико су износили на крају 2020. године. Казне и пенали остају релативно високи и у текућој (2021) години. Октобарским ребалансом предвиђено је да износе готово 18 млрд динара, што је скок од скоро 30% у односу на ниво планиран у априлу.

Готово је извесно да ће ови трошкови наставити да оптерећују буџет, а не би било изненађење да до првог следећег пораста дође већ у 2022. години. Два су основна разлога због којих расходе за казне, пенале и друге накнаде препознајемо као фискални ризик. *Прво*, држава и даље није успоставила централизовану евиденцију спорова у којима се налази као тужена страна, што значи да није изграђена кључна полуга која би појачала контролу ових трошења као и одговорност конкретних државних органа за неизвршене обавезе. У таквим условима тешко је очекивати да креатори економске политике могу да имају поуздан и благовремени приказ трошкова који ће по овом основу оптеретити буџет у наредних неколико година, услед чега ови расходи неће бити експлицитно препознати као фискални ризик у буџетским пројекцијама иако то неспорно јесу. *Друго*, неке евиденције показују да се против Србије пред међународним судовима и даље води велики број

спорова, који су у највећем броју и даље активни. Реч је, с једне стране, о тужбама по основу инвестиционих спорова, где су тренутно објављена шест спора које се воде против наше земље. У једном од њих (*Mera Investment vs. Serbia*) већ је пресуђено да Србија мора да плати одштету, премда је наша земља током 2021. покренула поништење пресуде што ће продужити читав процес. Детаљи овог спора су непознати, премда постоје индиције да износ потенцијалне исплате могао да износи неколико десетина милиона евра. С друге стране, од спорова према међународним судовима требало би поменути оне који се воде пред Европским судом за људска права. Конкретно, у 2020. години се пред овим судом нашло 1.836 случајева тј. 2,7 на 10.000 становника, што је 5 пута веће од европског просека и други највећи број пријава по становнику у Европи (Црна Гора је на првом месту). На крају, не треба губити из вида и чињеницу да се пред домаћим судовима воде спорови против Републике Србије. Оне најчешће са собом носе, релативно посматрано, мање трошкове одштете (посебно када се упореде са инвестиционим споровима), али их свакако треба узети у обзир као извор могућег раста расхода у наредним годинама.