



Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2022. годину

Резиме:

Предложени буџет планиран је доста опрезно што наговештава да би фискална кретања у 2022. могла да буду боља од предвиђених. Предлог буџета за 2022. предвиђа наставак постепеног смањивања фискалног дефицита у односу на претходне године. Предвиђени фискални дефицит у 2022. износи приближно 1,7 млрд евра (3% БДП-а), што је мање од оствареног дефицита у 2020. години (3,8 млрд евра) и планираног дефицита у 2021. години (2,6 млрд евра). Притом, предвиђени фискални дефицит у 2022. води и ка благом умањењу превеликог учешћа јавног дуга у БДП-у (планирано је са 58,2% на крају 2021. на 56,5% на крају 2022. године). Иако дефицит од 3% БДП-а у 2022. неспорно представља корак у добром смеру, он је још увек превисок и није дугорочно одржив па ће морати да се смањује у наредним годинама (што предвиђа и Фискална стратегија). Фискални савет, међутим, већ сад види као доста изгледно то да би јавни приходи у 2022. могли бити приметно већи од планираних (нарочито узимајући у обзир последње убрзање инфлације), док су јавни расходи буџетирани прешироко па лако могу да буду мањи од плана. Таква кретања јавних прихода и расхода водила би ка још пожељнијем, мањем фискалном дефициту од 3% БДП-а у 2022. години. Препорука Фискалног савета је да се ова потенцијално боља фискална кретања искористе да се фискални дефицит већ у 2022. сведе на око милијарду евра (испод 2% БДП-а) – уместо да се током године уведе нови, тренутно непланирани расходи у буџет (што је била честа пракса у сличним ситуацијама у претходним годинама). Јавне финансије би се, дакле, већ током 2022. могле уз минималне напоре увести у релативно мирне воде и ову прилику не би требало пропустити.

Најважнији појединачни елементи буџета дефинисани су углавном фискално одговорно и економски добро. Детаљнији садржај предложеног буџета показује да су квантитативни циљеви за већину најважнијих буџетских ставки углавном исправно одмерени. Пензије и плате у јавном сектору, које представљају убедљиво највећи буџетски издатак, остале су под контролом. Повећање пензија од 5,5% дефинисано је објективном „швајцарском“ формулом што је економски начелно у реду (мада постоји простор да се током 2022. додатно унапреде одређени елементи ове формуле). Предвиђени раст плата у јавном сектору који у просеку износи 7,3% у складу је са очекиваним привредним растом и стога је одржив с буџетског становишта, али је и даље, нажалост, резултат дискреционих одлука Владе а не системског оквира за зараде у јавном сектору (какав постоји у случају индексације пензија). Издвајања државе за изградњу инфраструктуре у 2022. задржана су на добром, веома високом нивоу. Уз све ово, важно је поменути и то да се и у 2022. наставља

с добром праксом постепеног фискалног растерећења зарада (предвиђено је смањење стопе пензијских доприноса за 0,5 процентних поена).

Буџет, међутим, пати и од одређених квалитативних слабости које се углавном понављају из претходних година. Уз позитивне елементе, предложени буџет за 2022, и даље садржи поједине слабости на које је Фискални савет и претходних година скретао пажњу. Проблем који се понавља и у овом предлогу буџета је недовољна транспарентност која се односи пре свега на расходе Канцеларије за јавна улагања, поједине делове субвенција, нето буџетске позајмице и на безбедносни сектор. Остао је споран и поменути ад-хок принцип одређивања укупног повећања зарада у општој држави уз различита повећања по појединачним секторима – а уз то, буџетом се игнорише проблем мањка запослених у појединим деловима опште државе. Део социјалне политике и даље се води преко економски неефикасних и неселективних давања свим пензионерима (планирана подела по 20.000 динара), не узимајући у обзир њихово материјално стање нити то да је финансијска помоћ можда потребнија неким другим социјално угроженијим групама. Нејасно је на основу чега су дефинисани приоритетни пројекти државних инвестиција које су у 2022. веома издашне. Енергетска криза као могући извор фискалних трошкова буџетом се потпуно превиђа, приметне су и одређене ад-хок измене пореске политике које одступају од постулата добре праксе и друго.

Фискална кретања у 2021. биће вероватно боља од очекивања што ће утицати на нижи фискални дефицит у 2022. у односу на предложени буџетски план. Основ за израду буџета за 2022. представља извршење буџета за 2021. годину. Поједностављено речено, пројекције јавних прихода и јавних расхода у 2022. израђују се тако што се на реализацију буџета у 2021. додају прогнозирана макроекономска кретања и планиране економске политике у 2022. години. Уколико су фискална кретања у 2021. боља од очекивања то се онда последично преноси и на мањи дефицит у 2022. години – а наше анализе управо указују на овај случај. Недавно усвојеним другим ребалансом буџета за 2021. годину (из октобра) било је предвиђено да ће фискални дефицит у 2021. износити 4,9% БДП (око 2,6 млрд евра). Међутим, детаљнија анализа јавних прихода и расхода, као и последњи доступни фискални и макроекономски подаци указују да би буџетски дефицит у 2021. могао бити око 500 млн евра мањи од тога – тј. око 4% БДП-а (2,1 млрд евра). При том, добар део фискалног дефицита из 2021. чине једнократне антикризне мере које ће се исцрпити до краја 2021. и неће оптерећивати буџет у 2022. години. Око 3,5% БДП-а од тренутно очекиваних 4% БДП-а дефицита чине управо ванредне антикризне мере, што значи да се у 2022. заправо улази са готово уравнотеженим јавним финансијама. То наговештава да је планирани фискални дефицит од 3% БДП-а у 2022. прешироко постављен и да ће стварни фискални резултат вероватно бити бољи од тога.

Просечна инфлација у 2022. биће осетно већа од оне која је коришћена приликом израде буџета што ће имати утицај на веће јавне приходе. Од августа 2021. долази до релативно снажног убрзања инфлације које се продужило и у септембру и октобру. Услед овог убрзања, међугодишњи раст потрошачких цена у октобру достигао је 6,6% што је знатно изнад очекивања које су релевантне институције имале пре свега неколико месеци. Пошто је до убрзања цена дошло релативно нагло и неочекивано, то није у пуној мери укључено у пројекције буџета за 2022. годину (као ни у израду ребаланса из октобра 2021. године). Сад изгледа вероватно да ће просечан раст цена у 2022. износити око 5%, а буџет је прављен с претпоставком да ће просечан раст цена износити 3,7%. Већа инфлација од очекиване имаће утицај на повећање јавних прихода у односу на план док на

јавне расходе не би требало да има знатан утицај. Иако анализа инфлације није у надлежности Фискалног савета, засад, уз све ограде, оцењујемо да је последње повећање цена углавном дошло из међународног окружења и да је ће највероватније бити привремено – тим пре што је тзв. базна инфлација (без енергије, хране, алкохола и цигарета) још увек релативно ниска, испод 3%. Економска политика која би помогла успоравање инфлације је уравнотежавање јавних финансија, што је још један аргумент у прилог додатног смањења фискалног дефицита у 2022. години.

Јавни приходи у 2022. највероватније ће бити осетно већи од планираних, али Фискални савет поздравља повећан опрез у њиховом планирању. Предложеним буџетом за 2022. јавни приходи планирани су неуобичајено опрезно (чак и уз старе пројекције ниже инфлације). Као илустрација ове тврдње може послужити пројекција раста буџетских прихода од ПДВ-а у 2022. у односу на 2021. која износи 4,6%. Ово би била доста конзервативна пројекција чак и са просечном инфлацијом у 2022. од 3,7% с којом је прављен буџет, јер се очекује реални раст приватне потрошње у 2022. од преко 3,5%. Будући да ће просечна инфлација у 2022. највероватније да буде око 5%, пројектовани раст прихода од ПДВ-а од 4,6% сад изгледа још конзервативније (чак је и нешто нижи од очекиваног раста цена, што је мало вероватно да ће се десити). Сличне, конзервативне пројекције буџетом су предвиђене и за све друге јавне приходе. Фискални савет, међутим, не сматра да је веома опрезно планирање јавних прихода у 2022. било погрешно. Напротив, бројне неизвесности у вези с будућим током пандемије и привредним кретањима управо налажу повећану предострожност. Дакле, иако тренутно изгледа скоро извесно да би јавни приходи могли бити приметно већи од буџетског плана, у турбулентним фискалним временима добра буџетска пракса налаже да се јавни приходи планирају знатно опрезније него иначе.

Врло су вероватне релативно велике уштеде на јавним расходима реда величина од око 400 млн евра. За разлику од јавних прихода где се веома изгледна боља фискална кретања од очекивања још увек не могу прецизније квантификовати, код јавних расхода могуће су нешто конкретније квантитативне анализе. Анализа Фискалног савета показује да су у 2022. вероватне уштеде на буџетским издвајањима за пензије, субвенције, набавку робе и услуга и трансфере РФЗО-у у укупном износу од скоро 400 млн евра (око 0,7% БДП-а)

Пензије. Расходи за пензије повећани су у 2022. за 5,5% у складу са индексацијом пензија „швајцарском“ формулом (уз додатно повећање трансфера ПИО фонду из републичког буџета за исплату једнократне помоћи од 20.000 динара свим пензионерима). Међутим, приликом израде буџета претпостављено је да ће број пензионера у 2022. бити непромењен у односу на 2021. што се готово сигурно неће десити. Последњи подаци из августа 2021. указују да се број пензионера у Србији тренутно смањује за око 1,5% на годишњем нивоу и није могуће да се овакав тренд нагло преокрене у 2022. години. Због смањења броја пензионера (које буџет не предвиђа) очекујемо да ће расходи за пензије у 2022. бити око 80 млн евра мањи од оних који су планирани буџетом.

Субвенције за „антикризну“ гарантну шему. Држава је као део антикризног пакета помоћи привреди током 2020. и 2021. издавала гаранције за задуживање приватног сектора код банака. Трошак који ће буџет сносити услед тога по дефиницији је неизвестан, односно тешко га је поуздано предвидети. Наиме, све док приватно предузеће уредно сервисира своје кредитне обавезе, трошак за државу не постоји. Међутим, уколико предузеће није у стању да плати банци своје обавезе – држава мора да као гарант покрије из буџета део неизмиреног кредита. Током 2021. буџетски трошкови по основу издатих „антикризних“

гаранција износили су око 10 млн евра што указује да убедљиво највећи део приватног сектора уредно сервисира своје обавезе према банкама (пласирано је преко 2 млрд евра кредита преко ове шеме). Међутим, и поред тога што су садашњи буџетски трошкови издатих „антикризних“ гаранција ниски, буџетом за 2022. предвиђа се око 100 млн евра за ове намене што је десет пута већи износ у односу на 2021. годину. Иако је у овом случају опрезно планирање начелно добро, оцењујемо ипак да је резервисан превелики износ и да ће трошкови државе по овом основу бити вероватно 50-80 млн евра мањи од буџетираних.

Набавка робе и услуга. Буџетски план за набавку робе и услуга постављен је доста широко и по овом основу очекујемо да би могло да се уштеди око 80 млн евра. Прешироко буџетирање расхода за набавку робе и услуга свој корен има још у ребалансу буџета за 2021. годину (који је коришћен као основ за израду буџета за 2022. годину). Расходи за набавку робе и услуга ће, по свему судећи, већ у 2021. имати знатно мање извршење од плана. Будући да ово умањење из 2021. оцењујемо као структурно, тј. трајније природе – очекујемо да ће се оно одразити на мању потрошњу за набавку робе и услуга и у 2022. години.

Трансфери РФЗО-у. Ови трансфери су слично као у 2021. и у 2022. планирани за око 300 млн евра изнад свог уобичајеног преткризног нивоа. То заправо значи да постоји релативно велика резерва и отворена буџетска линија у случају новог распламсавања епидемије корона вируса током 2022. године. Фискални савет оцењује овакво планирање као оправдано и похвално, јер се евентуални лош сценарио здравствене кризе у 2022. и даље не може с потпуном сигурношћу искључити. Ипак, врло је вероватно да за оволико великим средствима не би требало да буде потребе. Здравство ће и у 2022. сигурно имати ванредне трошкове али процењујемо да је можда половина (око 150 млн евра) од планираних повећаних трансфера РФЗО-у резерва која неће бити потрошена.

Буџет није добро препознао неке озбиљне фискалне ризике, који могу да захтевају ванредне фискалне интервенције. Важан пропуст буџета за 2022. је то што њим нису предвиђена никаква решења (нити буџетска средства) за проблеме које Србији доноси актуелна енергетска криза. Србијагас ће због раста набавне цене гаса готово извесно имати проблеме у пословању који би могли директно или индиректно да се покривају из буџета. У условима повећане набавне цене гаса, тржишни механизам који би заштитио Србијагас од губитака био би да предузеће у истој мери повећа цене за потрошаче и онда то уредно и наплати. Међутим, већ је најављено да се цене гаса за домаћинства (и за гарантоване снабдеваче) неће мењати, што онда Србијагас води у губитак. Уз то, питање је у којој мери ће моћи да се наплати скупљи гас испоручен градским топланама, а готово извесно је да повећане цене гаса неће моћи да плаћају она предузећа која нису била у стању да плаћају ни садашње, ниже цене гаса (попут МСК из Кикинде). Процењујемо да би губици Србијагаса због повећане набавне цена гаса могли да износе најмање 100 млн евра. Уз могуће трошкове енергетске кризе, буџетом такође нису планиране никакве нове антикризне мере за подршку привреди. Ова евентуална помоћ ипак не би смела да буде билансно претерано значајна будући да су само мали и специфични делови привреде и даље под утицајем епидемиолошких мера (нпр. угоститељство). Могући фискални ризик могао би бити и Ер Србија који је у 2020. и 2021. добијао буџетска средства. Међутим, буџетска линија преко које се исплаћују средства за ову компанију није транспарентна па није познато да ли ово предузеће представља фискални ризик или је Влада буџетом већ планирала неке издатке за Ер Србију и у 2022. години.

Очекивана повољнија фискална кретања ипак би требало да направе довољно простора у буџету и за сервисирање могућих непланираних трошкова. Процењујемо да

би поменути фискални ризици могли ванредно да оптерете буџет у 2022. у укупном износу од око 200 млн евра. Ово јесу велика средства, али ипак не би требало да значајније утичу на главне фискалне трендове у 2022. години. Наиме, специфичност буџета за 2022. је то што тренутно само на јавним расходима видимо могућност уштеда које су двоструко веће од уочених фискалних ризика – а уз то, највероватније ће и јавни приходи у 2022. бити осетно изнад планираних. Дакле, кад се подвуче црта, оцена Фискалног савета је да би фискална кретања у 2022. требало да иду у смеру мањег буџетског дефицита од планираних 3% БДП-а – чак и уколико би се у буџету појавили и неки непланирани, ванредни трошкови.

„Швајцарска“ формула показала се током здравствене кризе као супериорна за индексацију пензија, али можда постоји простор и за њена мања унапређења. Пензије су током 2020. и 2021. кумулативно повећане на основу „швајцарске“ формуле за 11,6% (реално за 5,6%). То је одрживо и објективно повећање пензија које приближно одговара оствареној кумулативној стопи привредног раста у истом периоду. У 2022. „швајцарска“ формула, међутим, дефинише раст пензија од 5,5% који ће бити нешто мањи од очекиваног номиналног раста БДП-а. Разлог због ког ће повећање пензија привремено каскати за привредним растом у 2022. је то што се пресек за рачунање „швајцарске“ формуле прави у јуну, а до релативно снажног убрзања инфлације дошло тек након тог пресека, од августа. У дужем року пензионери ипак неће бити оштећени јер ће последње убрзање инфлације бити уграђено у индексацију пензија у 2023. која би лако могла да износи око 8% (па ће раст пензија у 2023. вероватно бити нешто бржи од привредног раста). Ипак, можда би требало размотрити техничке могућности да се индексација пензија врши нешто ажурније. Други важан догађај који „швајцарска“ формула није могла да обухвати је то што је током 2020. и 2021. дошло до ванредног смањења броја пензионера. Број пензионера у 2022. највероватније ће бити око 3% мањи него у 2019. и за толико ће бити смањени и државни издаци за пензије. Узимајући све у обзир, оцењујемо да постоје одређени економски аргументи за мању модификацију „швајцарске“ формуле. Најважније од свега је, међутим, да се овом процесу (ако је уопште потребан) приступи веома опрезно. Пензије су најосетљивији део јавних финансија и свака евентуална промена њихове садашње индексације (која је суштински неспорно добра) морала би да уследи тек након опсежних и пажљивих анализа.

Повећање зарада у општој држави у 2022. начелно је у реду, али је систем зарада и запослености у јавном сектору остао веома неуређен. За разлику од пензија, индексација плата у јавном сектору није системски дефинисана на економски објективан начин. Због тога се њихово повећање сваке године дефинише на основу дискреционих одлука Владе – што често зна да буде проблематично. Непосредно пре финализације буџета, у октобру 2021, Фискални савет је препоручио Влади да буџетска издвајања за запослене у 2022. повећа за око 7% – тако што би се плате повећале за око 6%, а број запослених за око 1%.¹ Предложени буџет такође предвиђа повећање буџетских издвајања за зараде од 7%, али на основу другачијих и, оцењујемо, лошијих параметара. Наиме, планирано је: 1) да плате у општој држави у просеку порасту за 7,3% (повећање за запослене у одбрани, здравству и установама социјалне заштите од 8% и од 7% за све друге запослене) и 2) да се током 2022. не повећава број запослених у јавном сектору (и поред тога што неки важни сектори имају озбиљне мањкове). Пошто ће у 2022. доћи и до пореског растеређења зарада

¹ Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године“ из октобра 2021. године.

(смањење стопе пензијских доприноса), укупна издвајања државе за запослене у 2022. ће да порасту мање од 7,3%, тј. повећаће се управо онолико колико је препоручивао Фискални савет – око 7%. Друга важна препорука коју је Фискални савет дао Влади је да у 2022. напokon, у мањим али реалистичним корацима, почне са решавањем великих структурних проблема система зарада и запослености у јавном сектору. Међутим, овде буџет не доноси никакве помаке, иако је реформа система зарада и запослености већ скоро деценију формално на агенди Владе.

Идвајања државе за јавне инвестиције остала су и у 2022. на економски добром, високом нивоу. Сва издвајања државе за јавне инвестиције не виде се непосредно у републичком буџету јер се један њихов део реализује преко јавних предузећа (Путеви Србије, Коридори), организација обавезног социјалног осигурања, индиректних буџетских корисника или их извршава локална самоуправа. Анализа на нивоу консолидоване државе показује да ће се за јавне инвестиције у 2022. одредити приближно 4,1 млрд евра (7,3% БДП-а). Иако на први поглед изгледа да је дошло до умањења јавних инвестиција у односу на 2021. кад су оне износиле око 7,8% БДП-а разлика је настала само због тога што су у 2022. нешто смањене рекордне инвестиције безбедносног сектора из 2021. године (мада су и поред умањења ове инвестиције и у 2022. још увек веома високе). Јавне инвестиције без одбране и полиције у 2022. биће на нивоу од око 6,3% БДП-а који је идентичан оном из 2021. и оцењујемо да је примерен за Србију.

Систем селекције и праћења инфраструктурних пројеката у Србији није добро уређен. До пре неколико година питања селекције инвестиционих пројеката није било једнако важно као сад – пошто се за јавне инвестиције издвајало релативно мало средстава, довољно тек за градњу најважнијих путних коридора кроз земљу. Међутим, будући да су издвајања за јавне инвестиције вишеструко повећана у односу на 2017, а завршени су и неки од неспорних инвестиционих приоритета – добра селекција пројеката постаје једно од кључних питања јавних финансија. Као илустрација овог проблема може послужити податак да су буџетом за 2022. релативно велика средства одређена за изградњу Националног стадиона а да није јавно показана његова економска исплативост. У исто време, јавне инвестиције у здравство и образовање у 2022. умањене су у односу на 2021. док су улагања у изградњу комуналне инфраструктуре и смањење еколошког загађења тек минимално повећана. Не постоји ниједан јавно доступан документ који би показао зашто је у јавном интересу то да се у 2022. гради Национални стадион, уместо да се више улаже у важне области које су биле дужи низ година запостављене. Такође, постоји и изражена нетранспарентност у спровођењу појединих инфраструктурних пројеката, нарочито оних који се извршавају преко Канцеларије за јавна улагања. Не само што се унапред јасно не дефинише које инвестиције ће се извршавати преко ове Канцеларије, већ се чак и након њиховог завршетка подаци о тим пројектима не објављују на систематичан и јасан начин. Важан разлог за неуређеност садашњег система одабира и спровођења јавних инвестиција је недовољно добра законска регулатива у овој области. Иако је анализа исплативости инвестиционих пројеката већих од 5 млн евра формално обавезна пре њиховог отпочињања, предвиђени су бројни изузеци из ове процедуре (пројекти од националног значаја, линијски пројекти, инвестиције безбедносног сектора). Такође, Влада није у обавези да јавно објави анализе исплативости чак и за оне пројекте за које би оне морале да се спроведу – што обесмишљава читав процес.

Социјална политика се и у 2022. једним делом спроводи и преко неселективних давања великим групама становника – што је пракса с којом се мора престати.

Фискални савет је у претходним годинама у више наврата анализирао неселективне исплате идентичних новчаних средстава свим пунолетним грађанима Србије или свим пензионерима. Све анализе показале су да ова пракса није добра и да би се од ње морало трајно одустати. Буџет за 2022, међутим, поново предвиђа исплату једнократне помоћи у износу од 20.000 динара за све пензионере независно од њиховог материјалног статуса. Ова исплата коштаће буџет у 2022. скоро 300 млн евра. Уместо оваквих давања, стварно ефикасна и фискално одговорна социјална политика подразумевала би да се финансијска помоћ исплаћује само социјално угроженим становницима. Влада је почетком 2020. усвојила кровни Закон о социјалној карти којим се предвиђа да се на једном месту обједине све релевантни подаци о материјалном статусу грађана Србије. У члану 24 овог Закона предвиђено да ће систем социјалних карата почети да се примењује за исплату социјалне помоћи од марта 2022. године. Међутим, буџет за 2022. не доноси битне промене на расходима за социјалну заштиту који би нагостили да ће до овакве фундаменталне промене заиста доћи током 2022, а о овој законски предвиђеној реформи нема релевантних информација ни у пропратној документацији буџета. То сигнализира да ће законски рокови за спровођење ове веома важне реформе највероватније да се пробију.

Предложени буџет највероватније је привремен пошто Србију током 2022. очекују парламентарни избори након којих по правилу следи ребаланс буџета. Специфичност предложеног буџета је и то што он највероватније неће важити читаву годину. На пролеће 2022. планирани су парламентарни избори после којих следи формирање нове Владе и пракса је да се том приликом прави и ребаланс буџета. Из угла јавних финансија нова Влада ће имати два важна задатка. Први и нешто лакши је да се настави са вођењем одговорне фискалне политике и уравнотежавањем буџета – што би могло добрим делом да се спроводе већ током 2022. године. Други, тежи задатак пред новом Владом је да реформише и уреди важне делове јавних финансија – пре свега систем зарада и запослености у јавном сектору, систем социјалне заштите, порески систем, процедуре за спровођење јавних инвестиција, да повећа транспарентност буџета и јавних политика и друго.