



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2023. ГОДИНУ

Резиме:

Буџет за 2023. доноси умерена побољшања фискалне политике која су још увек у сенци огромних трошкова за покривање губитака државног енергетског сектора. Предлог буџета за 2023. предвиђа релативно висок фискални дефицит од 264 млрд динара (3,3% БДП-а). Кад се то упореди с дефицитом од 3,9% БДП-а који је планиран недавно усвојеним ребалансом буџета за 2022, ипак се може оценити да буџет за 2023. постепено води јавне финансије у добром смеру. Главни разлог због ког фискална унапређења нису могла да буду снажнија је још увек велики губитак јавних предузећа из енергетског сектора (ЕПС и Србијагас) који и у 2023. намеће огроман фискални трошак. У буџет је за ову намену директно укључено око 1,2 млрд евра (1,7-1,8% БДП-а) – што значи да је преко пола фискалног дефицита у 2023. непосредна последица неуспешног пословања ЕПС-а и Србијагаса. То, међутим, нису чак ни сви трошкови које порески обвезници сnose због ових предузећа. Буџетом је такође омогућено да држава изда до милијарду евра нових гаранција на њихово задуживање, што формално не улази у дефицит за 2023. годину. Међутим, такве гарантоване кредите јавна предузећа раније по правилу нису враћала, па је и ово вероватан будући трошак пореских обвезника. Кад се изузму огромни издаци за ЕПС и Србијагас, буџет је углавном у реду. Јавни приходи и јавни расходи (без енергетике) у највећој мери су уравнотежени, задржава се висок ниво издвајања за јавне инвестиције и наставља се са постепеним растеређењем доприноса и пореза на рад. Важна позитивна новост у буџету за 2023. је и то што се после три године напoкон укидају неселективне исплате новца становништву које су биле и економски и социјално погрешне.

Највећи проблем јавних финансија Србије неспорно је огроман трошак за ЕПС и Србијагас који, међутим, поново није транспарентно приказан у буџету. Главни део буџетских трошкова за јавна предузећа из енергетског сектора књижи се на ставци Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика). Ова буџетска ставка у „нормалним“ временима износи по правилу 5-10 млрд динара, а у буџету за 2023. за њу је предвиђено чак 117 млрд динара, тј. око милијарду евра. Јасно је то да је извор оволиког повећања расхода неуспешно пословање ЕПС-а и Србијагаса, којима одлази убедљиво највећи део ових буџетских издатака (вероватно око 900 млн евра). Потпуно прецизни подаци, међутим, нису познати јер је Влада остала нетранспарентна у исказивању ових трошкова (исто као у ребалансу буџета за 2022. годину). Не зна се, дакле, тачан износ који

се из буџета опредељује јавним предузећима из енергетског сектора, као ни то колико од тога иде ЕПС-у а колико Србијагасу, како су њихови губици тачно настали, за које намене ће се буџетска средства тачно искористити и друге релевантне информације. Осим овога, ЕПС-у је у буџету додатно додељено још 85 млн евра за набавку рударске механизације, а појавила се и нова ставка на субвенцијама од око 130 млн евра за ублажавање последица енергетске кризе (која није објашњена). Такође, ту је још и 90 млн евра за отплату рата гарантованог кредита од 200 млн евра који је Србијагас узео на пролеће 2022. године (а у 2023. неће бити у могућности да га отплаћује). Дакле, директан буџетски трошак јавних предузећа из енергетског сектора у 2023. планира се на нивоу од око 1,2 млрд евра. Уз то, већ смо поменули да се буџетом отвара могућност и за ново задуживање ових предузећа уз гаранцију државе у укупном износу до милијарду евра – што ће вероватно бити будући буџетски трошак. Ни то уопште није појашњено пореским обвезницима.

Буџетски трошкови за ЕПС последица су првенствено катастрофалног управљања овим предузећем у претходним годинама, а не светске енергетске кризе. Главни разлог због ког ЕПС тренутно не може да послује без финансијске помоћи државе је то што је он готово невероватним грешкама у управљању доведен у ситуацију да више ни изблиза не може својом производњом електричне енергије да задовољи домаће потребе. Конкретно, ЕПС није на време отворио нови рудник угља у Колубари, пре него што су се стари копови исцрпили. То значи да је квалитет угља у постојећим коповима након дугогодишње експлоатације постепено слабио и од 2021. пао је испод техничког минимума потребног за рад ТЕНТ-а. Сад ЕПС због тога има огромне оперативне и финансијске проблеме. На оперативном нивоу, да би ТЕНТ уопште производио електричну енергију морају се набављати и допремати мазут и квалитетнији угаљ који се мешају с ископаним лошим лигнитом из Колубаре. То све не само да подиже трошкове производње и генерише огромно еколошко загађење, већ не може да обезбеди ни ефикасну производњу. Производња ЕПС-а од краја 2021. снажно је умањена у односу на претходне године, а дошло је и до хаварија постројења у децембру 2021. године. Последица мањка производње, уз повећане оперативне трошкове, је огроман финансијски губитак ЕПС-а. Наиме, ЕПС велике недостајуће количине електричне енергије сад мора да набавља из увоза, по ценама које су тренутно на историјском максимуму од преко 200 €/MWh (пре неколико година уобичајена цена је била око 50 €/MWh). Подвлачимо, међутим, још једном да светска енергетска криза није основни разлог проблема ЕПС-а – јер ових трошкова не би било да ЕПС у претходних неколико година није лошим пословањем урушио сопствену производњу.

Повећање цене електричне енергије знатно ће умањити финансијске губитке ЕПС-а у 2023, али процењујемо да ће ЕПС и даље наставити да прима велика средства из буџета. Последњи доступан поуздан податак о пословању ЕПС-а показује да је ово предузеће у првих девет месеци 2022. остварило губитак од 680 млн евра, што ће до краја године вероватно да порасте на 850-900 млн евра. У 2023. губици ЕПС-а ће се знатно смањити и свести на можда око 300 млн евра. Главни разлог за смањење губитака је повећање цена електричне енергије на домаћем тржишту које ће у 2023. у просеку бити за преко 20% веће у односу на 2022. годину. Цена електричне енергије за домаћинства већ је у септембру 2022. увећана за око 11% (6,5% повећање основне цене уз додатних око 4,5% за корекцију учешћа производње из обновљивих извора), а новом одлуком Владе уследиће додатно повећање од 8% у јануару 2023. године. За привреду је лимит за максималну цену подигнут у септембру 2022. са 75 €/MWh на 95 €/MWh. Уз повећање цена, на мање губитке ЕПС-а у 2023. утицаће и очекивана већа производња из хидроелектрана (јер се у 2023.

вероватно неће поновити суша као у 2022. години), пошто ће то у одређеној мери умањити скупи увоз. Међутим, ЕПС-у је, по свему судећи, потребна још већа финансијска инјекција из буџета од покривање огромних губитака. Питање је, на пример, одакле ће се финансирати трошкови (закаслелог) отварања новог рудника угља. ЕПС то из свог пословања тешко да може да подмири. Због своје величине и значаја, детаљни одговори на ова и слична питања о расходима државе за ЕПС морали би да се нађу у образложењу буџета, али то није случај.

Од 2024. ЕПС ће вероватно постати профитабилно предузеће, али ће чак и тад остати трајни ризик за јавне финансије уколико одмах не отпочну темељне реформе. Финансијско „крварење“ ЕПС-а требало би да се заустави с отварањем новог рудника угља што се највљује за 2024, евентуално крај 2023. године. Кад се то деси, ЕПС ће обновити своју посусталу производњу и неће више морати да увози огромне количине скупе електричне енергије (и угља). Заправо, ЕПС ће онда уместо губитака готово извесно почети да остварује профит – јер ће му трошкови аутоматски снажно пасти, а остаће доста високи приходи услед релативно снажног повећања цена електричне енергије у 2022. и 2023. години. Само отварање новог рудника уз повећање цена, међутим, неће од ЕПС-а направити трајно успешно предузеће. Лигнит, на ком се сад заснива производња ЕПС-а неодржив је енергент на дужи рок, а повећање прихода услед веће продајне цене лако се може одлити на бројне унутрашње нерационалности предузећа (што се већ дешавало у прошлости). ЕПС зато мора што пре да отпочне енергетску транзицију, да види шта ће с вишком запослених и уопште неуређеним системом зарада и запослености, да заустави исисавање средстава на бројна повезана предузећа, да смањи огромне губитке на мрежи и крађе, да унапреди своје процесе јавних набавки, смањи огромно загађење које емитује у ваздух и реши бројне друге проблеме. Без темељних реформи које би морале напокон да почну да се спроводе у 2023. ЕПС ће и даље бити највећи и хронични “болесник” јавних финансија Србије који ће кад тад поново захтевати велику буџетску интервенцију.

Србијагас ће наставити да генерише губитке услед и даље постојеће разлике у набавној и продајној цени гаса коју би Влада требало што пре да отклони. Основни разлог неуспешног пословања (и последичних буџетских трошкова) Србијагаса је то што ово предузеће набавља гас по већој цени него што га продаје на домаћем тржишту. Након последњих корекција финалне цене гаса у Србији од нешто преко 20% (9% у августу 2022. и додатних 11% од јануара 2023. године) губици Србијагаса ће се у 2023. умањити али се још увек неће елиминисати. За боље разумевање ширег контекста ових повећања могу послужити компаративни подаци по којима је цена гаса коју плаћају домаћинства у земљама Централне и Источне Европе порасла у претходних годину дана у просеку за скоро 80%, док је цена за привреду повећана преко два пута. Оно што је нарочито проблематично је погрешан економски принцип који се примењује у Србији – да трошкове поскупљења набавне цене гаса сноси сви порески обвезници уместо потрошача. Оправдања за овакву политику, попут оних да ће поскупљење гаса угрозити конкурентност српске привреде не стоје, јер су цене гаса за конкуренте у Европи већ снажно повећане. Нема економског оправдања да грађани Србије плаћају, на пример, трошкове поскупљења гаса компанији *HBIS GROUP* (бивша Железара Смедерево) која гас плаћа око 30 млн евра годишње – тим пре што је ово предузеће имало профит у 2021. од 200 млн евра. Слично томе, нема економског оправдања да сви грађани Србије, укључујући и сиромашне без прикључка за гас, плаћају рачуне појединачно који тај гас троше, међу којима сигурно има и оних са вишим животним стандардом и којима таква помоћ објективно није потребна. Интервенција државе економски је оправдана и фискално рационална само у појединачним случајевима,

на пример код предузећа која имају високе трошкове енергената и производе за домаће тржиште, или у случају социјално угрожених домаћинстава – никако за све.

Кад се изузму горући проблеми јавних предузећа из енергетског сектора, преостали део буџета може се у начелу оценити позитивно. Без трошкова за ЕПС и Србијагас, фискални дефицит Србије у 2023. био би сасвим прихватљив, на релативно ниском нивоу од 1,5% БДП-а. Притом, врло је вероватно да ће се у „неенергетском“ делу буџета у 2023. остварити и нешто бољи фискални резултат у односу на план – јер су и јавни приходи и јавни расходи пројектовани не само кредибилно већ и веома опрезно. Кад су јавни приходи у питању, њихове појединачне пројекције за 2023. по правилу су ниже од прогнозираног кретања пореских основица. Овакав начин планирања јавних прихода потпуно је одговарајући у садашњим условима повећаних макроекономских неизвесности. Слично важи и за јавне расходе код којих је такође остављено довољно простора за евентуалне непредвиђене околности. На пример, издаци за плаћање камата планирани су нешто шире него што ће вероватно бити потребно, али је оваква резерва добродошла у времену у ком се још увек не може искључити нови снажан и нагли скок глобалних каматних стопа у непосредној будућности. Слично томе, детаљнија анализа указује на постојање одређене резерве и код трансфера из републичког буџета за РФЗО. То је такође разумљиво, нарочито узимајући у обзир искуства с пандемијом корона вируса у претходним годинама. Нешто шире планирање расхода учили смо и код издатака за набавку робе и услуга, трансфера осталим фондовима обавезног социјалног осигурања и код неких специфичних јавних расхода (нпр. за трошкове гарантних шема које су издаване током епидемије короне). Оно што истичемо као нарочито важно је то да се евентуалне уштеде у буџету (које су свакако могуће у 2023. години) не троше на нове политике, што је био чест случај у претходним годинама. Фискални дефицит, који с трошковима енергетике износи преко 3% БДП-а, превисок је за Србију и свака потенцијална уштеда у односу на предложени буџетски план требало би првенствено да се користи за смањивање дефицита а не за нову јавну потрошњу.

Планирано повећање пензија и плата у јавном сектору у складу је с новим, унапређеним фискалним правилима. Након што је снажно убрзање инфлације у 2022. реално умањило пензије и плате у јавном сектору, у 2023. се планира њихов нешто бржи раст од уобичајеног. За плате у општој држави предвиђено је да порасту 12,5%, осим зарада професионалних војних лица које ће се увећати 25%. Трошкови републичког буџета за запослене ипак ће се повећати нешто мање од тога тј. око 11%. Разлог за то је што ће се у исто време смањити пореско оптерећење зарада, а такође у 2023. више неће бити неких ванредних трошкова из 2022. на овој ставци буџета (нпр. за организовање избора). Предвиђено повећање зарада запослених у јавном сектору оцењујемо као добро одмерено јер би требало да омогући њихов умерени реални раст (будући да се у 2023. прогнозира просечна инфлација од око 11%). Притом, и даље остаје на снази већ уобичајена критика Фискалног савета да би Влада напokon требало више напора да усмери на трајно уређење система зарада и запослености у јавном сектору који има бројне слабости. Кад су пензије у питању, планира се њихов нешто већи раст у 2023. који износи 12% и то након повећања од 9% из новембра 2022. године. Ова повећања пензија такође у основи оцењујемо као економски оправдана тим пре што су пензије током већег дела 2022. године (све до првог повећања из новембра) биле више реално умањене него зараде. Такође, системско повећање пензија, уз увођење модификације њихове индексације коју предвиђају нова фискална правила, економски је далеко боље решење од једнократних ад хок давања каква су била

веома честа у претходним годинама. На нивоу опште државе (што се не може непосредно препознати у Закону о буџету) државна издвајања и за пензије као и за плате у јавном сектору у 2023. биће на прихватљивом нивоу од нешто испод 10% БДП-а. То је у складу и с новим и унапређеним фискалним правилима (в. поглавље: „Оцена нових фискалних правила“).

Буџетом за 2023. задржава се веома висок ниво јавних инвестиција, али долази до осетних промена у њиховој структури. Укупне јавне инвестиције опште државе такође се не могу у потпуности препознати у Закону о буџету, између осталог и зато што се део тих средстава књижи кроз трансфере (нпр. трансфер за изградњу клиничких центара), а неке инвестиције се реализују на другим нивоима власти (нпр. локална самоуправа). Детаљнија анализа показује да се буџетом за 2023. планира веома висок ниво јавних инвестиција опште државе од скоро 7% БДП-а (4,8 млрд евра), који је сличан оном из 2021. и 2022. године. Висока издвајања за јавне инвестиције Фискални савет у начелу оцењује позитивно – јер је то најквалитетнији вид јавне потрошње који највише подстиче привредни раст, а такође је и потребан расход, јер је квалитет основне инфраструктуре у земљи на незадовољавајућем нивоу. Оно што се, међутим, види у буџету за 2023. је то да почиње значајније да се мења структура јавних инвестиција, што донекле релативизује општу позитивну оцену државних издвајања за инвестиције. С једне стране, смањују се инвестиције у здравство које су биле ванредно повећане током трајања пандемије корона вируса; завршавају се неки већи појединачни пројекти (изградња деонице обилазнице око Београда); а има и неких других билансно значајних умањења попут издвајања за брзу пругу ка Мађарској. С друге стране, у буџет на велика врата улазе нови велики инвестициони пројекти попут Националног стадиона, метроа у Београду, па и изградње новог моста преко Саве у Београду.

Систем селекције, спровођења и праћења инфраструктурних пројеката у Србији требало би знатно унапредити и учинити транспарентнијим. Пре неколико година за јавне инвестиције издвајано је много мање средстава него сад и та ограничена средства по правилу су ишла на неспорне приоритете, попут изградње најважнијих путних коридора. Међутим, таква пракса сад се знатно променила, што потврђује и буџет за 2023. годину. Пре свега, величина средстава одвојених за јавне инвестиције вишеструко је повећана (нпр. 2017. су ова улагања износила свега 1,1 млрд евра, а у 2023. ће бити преко 4 пута већа). Притом, важно место у оквиру јавних инвестиција сад заузимају и пројекти који би морали детаљније да се образложе пореским обвезницима. Као илустрација ове тврдње може послужити планирана изградња Националног стадиона која ће коштати само у 2023. око 65 млн евра, а да пореским обвезницима није јавно показана његова економска исплативост. Наравно, Фискални савет није априори против инвестиција у спортске објекте, али за овако велике пројекте које финансирају грађани Србије Влада би морала да покаже много више детаља. На пример, зашто се одлучила да баш ту уложи новац, а не у појачану изградњу комуналне инфраструктуре за коју се и у 2023. години (и поред планираног повећања), планирају недовољна средства. У оцени јавних инвестиција свакако не би смело да остане непримећено (и без похвале) то што је Министарство за јавна улагања (бивша Канцеларија) напослетку у буџету приказало структуру својих капиталних улагања – након вишегодишњих примедба Фискалног савета на ранију праксу која је била потпуно нетранспарентна.

Буџет за 2023. доноси знатне промене пореске политике које, уз појединачне изузетке, углавном оцењујемо повољно. Предложени буџет у себи укључује и ефекте бројних промена пореских закона (које се такође дају Скупштини и на појединачно

разматрање). Предложене су измене следећих закона: Закона о порезу на доходак грађана, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезима на имовину, Закона о фискализацији, Закона о ПДВ-у, Закона о републичким административним таксама, Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а уз то, најављује се одређења додатна мењања Закона о акцизама. Од ових промена фискално су најважније две – даље пореско растеређење зарада и ублажавање акцизне политике условима енергетске кризе и растуће инфлације.

- Фискално растеређење зарада у 2023. спровешће се смањењем стопе доприноса за пензијско и инвалидско осигурање са 25 на 24% и повећањем неопорезивог износа зараде са 19.300 на 21.712 динара. Ову промену Фискални савет подржава, иако ће она довести до смањења јавних прихода за око 40 млрд динара. Емпиријске анализе, наиме, показују да је ово исправан правац економске политике који води повећању конкурентности домаће привреде и расту запослености (уколико се спроводи на фискално одговоран начин). Такође, предлагемо да се у наредним годинама даље пореско растеређење зарада настави, али да се спроводи уз снажније повећање прогресивности.
- Задржавање умањених акциза на гориво из 2022. и у 2023. уз ограничење раста других акциза разумљива је мера у условима повећане инфлације и високог раста цене горива – тим пре што постоје и друге европске земље које спроводе сличну политику. Ипак, подсећамо и на овом месту да је, уместо општих ценовних политика, економски супериорније и фискално одговорније повећање таргетираних давања социјално угроженим грађанима. У овом корпусу пореских мера најављује се и привремено обустављање законског повећање акциза на цигарете за остварени општи раст цена у 2022. години. Ово није у складу са стратешким опредељењем државе да достигне минималан износ акцизе на цигарете од 1,8 евра по паклици који је дефинисан Директивом ЕУ и прихваћен у Србији.
- На крају, иако билансно није превише значајно, оцењујемо да предложено увођење иновативних решења за опорезивање дохотка грађана (које се плаћа самоопорезивањем) доводи до даљег усложњавања већ претерано комплексног система. Зато препоручујемо да се, уместо оваквих парцијалних измена, размотри и спроведе коренита реформа којом би се увео модеран систем пореза на доходак који би све облике прихода третирао на конзистентан и уједначен начин.

Добро је што се усталила пракса усвајања и објављивања Завршног рачуна, али би овај документ требало знатно да се унапреди. Скупштини је, уз Предлог закона о буџету за 2023, достављен на разматрање и Предлог закона о завршном рачуну за 2021. годину. Фискални савет је, у складу са својим законским обавезама, анализирао и овај Предлог. Након вишегодишње паузе у разматрању Завршног рачуна (а у неким годинама чак и у његовом објављивању), од 2019. овај извештај доставља се Скупштини редовно, што Фискални савет поздравља. Завршни рачун за 2021. доноси неке нове информације о извршењу буџета у тој години које се односе пре свега на индиректне буџетске кориснике (школе, факултети и друге установе). Ови корисници остварују (и троше) сопствене приходе који се сад први пут виде, будући да се не укључују у редовно извештавање Министарства финансија. Укупна величина ових прихода износи око 480 млн евра, што није мали износ. Због тога је препорука Фискалног савета да се пронађе начин како би се и овај део буџета укључио у редовно, правовремено извештавање. Слично томе, у завршном

рачуну сад се први пут може видети и један део потрошње преко текуће буџетске резерве (око 190 млн евра) који такође није био јаван у реалном времену. Главне слабости Завршног рачуна односе се на његову недовољну информативност и транспарентност. У делу завршног рачуна у ком би требало да се објасни због чега су поједини буџетски корисници одступили од свог плана потрошње – не налази се практично ниједна корисна информација (иако се текст о томе простире на 150 страна). Нетранспарентност Завршног рачуна други је велики проблем који је нарочито изражен на конту буџетских позајмица. Ту се види само укупан износ давања без кључних података којим предузећима и под којим условима су кредити из буџета одобрени, да ли се и када очекује враћање средстава у буџет и друго. Слична неповољна оцена може се дати и за недовољно транспарентан приказ субвенција за привлачење инвестиција и за расходе за казне и пенале.