



Фискални савет
Републике Србије

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ИЗВЕШТАЈА О ФИСКАЛНОЈ
СТРАТЕГИЈИ ЗА 2012. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2013. И
2014. ГОДИНУ**

Београд, 20. јун 2011. године

Садржај

Уводне напомене.....	4
----------------------	---

ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ И ПРЕПОРУКЕ

1. Преглед оцена.....	5
1.1. Главни изазови у 2011. години.....	5
1.2. Основни разлози за неодрживост плана за 2012. годину	6
1.3. Средњорочни фискални оквир.....	8
1.4. Ограничавање раста јавног дуга	8
1.5. Напомена о могућој промени Закона о финансирању локалне самоуправе.....	9
2. Препоруке Фискалног савета у вези са нацртом Извештаја о фискалној стратегији.....	9
2.1. Препоруке у вези са прогнозама за 2011. годину.....	9
2.2. Препоруке у вези са планираним фискалним оквиром за 2012. годину	10
2.3. Препоруке у вези са фискалним пројекцијама за 2013. и 2014. годину.....	12
2.4. Препоруке за стратегију управљања јавним дугом.....	13

МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ИЗВЕШТАЈА О ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА 2012. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2013. И 2014. ГОДИНУ

1. Оцена макроекономских претпоставки у нацрту Извештаја о фискалној стратегији.....	15
2. Анализа фискалних кретања у периоду јануар–април 2011. године.....	17
2.1. Динамика јавних прихода.....	17
2.2. Динамика јавних расхода	21
2.3. Консолидовани дефицит.....	23
3. Анализа процене фискалних кретања до краја 2011. године	24
3.1. Процена јавних прихода до краја 2011. године.....	24
3.2. Процена јавних расхода до краја 2011. године.....	25
3.3. Процена консолидованог дефицита до краја 2011. године	28
4. Анализа предвиђених фискалних кретања у 2012. години	29

4.1.	Оцена предвиђених јавних прихода у 2012. години	29
4.2.	Оцена предвиђених јавних расхода у 2012. години.....	31
4.3.	Оцена предвиђеног консолидованог дефицита у 2012. години	33
5.	Анализа пројекција фискалних кретања за 2013. и 2014. годину	34
5.1.	Оцена предвиђених јавних прихода у 2013. и 2014. години	34
5.2.	Оцена предвиђених јавних расхода у 2013. и 2014. години.....	36
5.3.	Реформе усмерене на средњорочно смањење јавне потрошње	37
6.	Оцена стратегије управљања јавним дугом	38

Уводне напомене

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Према члану 1 Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике.

Фискални савет, према члану 92е Закона о буџетском систему, проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Извештаја о фискалној стратегији Владе, а према члану 92ж припрема мишљење на нацрт Извештаја о фискалној стратегији.

Извештај о фискалној стратегији за 2012. годину са пројекцијама за 2013. и 2014. годину представља први документ којим се одређује фискални оквир Републике Србије према Закону о изменама и допунама Закона о буџетском систему (од 12.10.2010. „Службени гласник РС“ бр. 73-10). Извештај о фискалној стратегији замењује досадашњи Меморандум о буџету и економској и фискалној политици. Представља документ у коме се наводе циљеви фискалне политике Владе и даје оцена одрживости фискалне политике.

У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао нацрт Извештаја о фискалној стратегији за 2012. годину са пројекцијама за 2013. и 2014. годину и, како члан 27г Закона о буџетском систему налаже, даје министру надлежном за послове финансија мишљење на нацрт Извештаја о фискалној стратегији.

ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ И ПРЕПОРУКЕ

1. ПРЕГЛЕД ОЦЕНА

„Нацрт Извештаја о фискалној стратегији за 2012. годину са пројекцијама за 2013. и 2014. годину“ представља први план Владе Републике Србије који детаљније одређује оквир за вођење фискалне политике и израду буџета за наредну годину. У складу са фискалним правилима, консолидовани дефицит опште државе треба да се смањи са 4,2% БДП у 2011. години на 3,2% БДП у 2012. години. Знатно смањење фискалног дефицита у 2012. и наредним годинама представља велики изазов, али је и неопходно, јер би се у противном јавни дуг вероватно отргао контроли, чиме би била угрожена макроекономска стабилност. Анализа Фискалног савета указује на то да нацрт Извештаја о фискалној стратегији не предвиђа довољно прилагођавање буџета којим би се остварио фискални дефицит од 3,2% БДП у 2012. години. Процењујемо да додатно прилагођавање буџета, неопходно за остварење циљаног дефицита, износи око 35 милијарди динара. Уколико се у међувремену усвоји и ступи на снагу Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, уз поменутих 35 милијарди динара, биће потребно уштедети још 40 милијарди динара. У том случају за остваривање фискалних циљева у 2012. години биће неопходно додатно фискално прилагођавање у укупном износу од око 75 милијарди динара (2,1% БДП), што Фискални савет сматра мало вероватним.

1.1. Главни изазови у 2011. години

Кретања јавних прихода и расхода у прва четири месеца 2011. године и њихови очекивани трендови до краја године за сада указују на то да ће се планирани дефицит за 2011. вероватно остварити. Постоје, међутим, ризици, које смо јасно идентификовали, да фискални дефицит буде већи од планираног и то за износ до 10 млрд. динара (0,3% БДП). Ризици су израженији на расходној него на приходној страни буџета.

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији предвиђен је консолидовани фискални дефицит у 2011. години у износу од 142,4 млрд. динара, што одговара вредности од 4,2% процењеног годишњег бруто домаћег производа (БДП). Предвиђено је да јавни приходи у 2011. години износе 1.343,4 млрд. динара, што одговара вредности од 40,1% БДП, а јавни расходи 1.485,7 милијарди динара, што одговара вредности од 44,3% БДП.

У прва четири месеца 2011. године јавни приходи су били незнатно мањи него што је очекивано у овом делу године. Због тога је у преосталом делу године неопходно благо побољшање у наплати пореских прихода како би се остварили фискални циљеви. Остварени приходи буџета Републике у мају наговештавају да је такво побољшање могуће, али не искључујемо могућност да до краја године јавни приходи ипак буду за неколико милијарди динара мањи од планираних. Разлози за одступање од плана су нешто слабија наплата ПДВ и доприноса за обавезно социјално осигурање. Структура

остварених пореских прихода у прва четири месеца указује и на могућност да је смањење фискалне дисциплине један од разлога за смањење јавних прихода.

У прва четири месеца 2011. године јавни расходи су били нешто већи него што је очекивано. Разлози за ово повећање су делом велике једнократне исплате, којих је било неколико почетком године, а делом и брже извршење појединих буџетских ставки. До краја године смо идентификовали неколико ризика да јавни расходи буду већи него што је планирано. Могуће је да исплате за пензије и плате буду за око седам милијарди динара веће од предвиђених, а расходи за социјална давања већи за око две милијарде динара од предвиђених. Уз ове оцене, уочили смо да су неке релативно мале позиције буџета (награде за запослене, накнада од штете и сл) највећим делом потрошене већ у првим месецима године, због чега је могуће да ће за ове позиције крајем године недостајати средства. У ризике за повећање јавних расхода изнад плана убрајамо и могући притисак појединих буџетских корисника за повећање својих расхода приликом ребаланса буџета.

Уз све поменуте ризике, за сада смо ближи оцени да ће расходи, а самим тим и фискални дефицит, остати у границама планираним за 2011. годину. Наиме, постоји простор за одређене уштеде, пре свега на расходима за отплату камата због апресијације динара у првој половини године, а у прилог мањих расхода од планираних иде и пракса која показује да један број буџетских корисника највероватније неће искористити до краја године сва своја предвиђена средства.

Изражени ризици за пробијање фискалног оквира у 2011. и већи дефицит од оног који фискална правила дозвољавају, не остављају никакав простор за било какво додатно повећање јавних расхода у 2011. години, нити промену у пореској политици која може да доведе до смањења прихода.

1.2. Основни разлози за неодрживост плана за 2012. годину

Фискалне пројекције за 2012. годину из нацрта Извештаја о фискалној стратегији су кључне за вођење фискалне политике у наредној години, будући да дефинишу основ за израду буџета. Основна начела планиране политике су дефинисана фискалним правилима. Према фискалним правилима, дефицит у 2012. години је ограничен на 3,2% БДП што представља смањење за 1 п.п. БДП у односу на 2011. годину.

За постизање циљаног фискалног дефицита од 3,2% БДП (118,4 млрд. динара) у нацрту Извештаја о фискалној стратегији предвиђено је спровођење мера на расходној страни буџета (релативно смањење текуће јавне потрошње). Планирано је смањење јавних расхода у 2012. за 1,1 п.п. БДП (са 44,3% БДП на 43,2% БДП), док би учешће јавних прихода у БДП опало са 40,1% на 40%.

Анализа Фискалног савета, међутим, указује на то да ће дефицит бити већи од планираног нацртом Извештаја за око 1% БДП (око 35 млрд. динара). Наиме, Фискални савет оцењује да се у нацрту Извештаја прецењује вредност јавних прихода у наредној години за око 10 млрд. динара, док се вредност јавних расхода потцењује за око 25 млрд. динара.

Јавни приходи у 2012. прецењени су услед нешто виших оцена прихода од ПДВ и доприноса за обавезно социјално осигурање. Пројекција из нацрта Извештаја указује на то да ће наплата ПДВ имати сличан раст као и БДП, односно да ће учешће овог пореза у БДП остати непромењено. Подаци о кретању прихода од ПДВ показују да је у периоду од 2008. године дошло до њиховог знатног релативног пада, са 11,3% БДП у 2008. на 10,5% у првом кварталу 2011. године. Тај пад се објашњава ребалансирањем привреде, тј. падом порески издашне личне потрошње (укључујући и тражњу за увозним добрима) и растом извоза на који се не плаћа ПДВ. У нацрту Извештаја о фискалној стратегији наведено је да ће развој привреде Србије у наредним годинама бити заснован на повећању инвестиција (уз спорији раст потрошње) и на расту производње намењене извозу, што ће онда допринети даљем релативном паду ПДВ. Стога процењени раст прихода од ПДВ у 2012. није конзистентан са датим претпоставкама. План раста доприноса који ће бити сличан расту БДП такође сматрамо претерано оптимистичним будући да трендови на тржишту рада не указују на довољно снажан опоравак.

На страни расхода највеће прилагођавање је извршено на позицијама субвенције и буџетске позајмице. Тако се планира да нето буџетске позајмице буду реално смањене у 2012. години за 63%, а субвенције за 13,9%. Будући да је смањивање субвенција и нето буџетских позајмица основна мера којом ће се остварити планиране уштеде у 2012. години, оцена Фискалног савета је да у нацрту Извештаја о фискалној стратегији ове мере нису довољно добро образложене, те да недостаје кредибилан план са јасним оценама на којим позицијама и за колико би се смањили расходи. Такође, уколико се планира укидање појединих субвенција неопходно је дати и јасан преглед и план одлука које том укидању морају да претходе. Премда сматрамо да су одређене уштеде на расходима за субвенције и нето буџетске позајмице пожељне и могуће (услед смањења обавеза државе по основу улагања у компанију Фиат аутомобили Србија и могућности укидања одређених кризних субвенција), оцена Фискалног савета је да су уштеде на овим ставкама у 2012. вероватно прецењене за 10-15 млрд. динара.

На претходну процену треба додати још око седам милијарди динара, за колико су вероватно у 2012. потцењени расходи за пензије и плате, и око шест милијарди динара, за колико сматрамо да се најмање потцењује дефицит ЈП „Путеви Србије“. Узимајући све наведено у обзир долазимо до закључка да ће јавни расходи у следећој години вероватно бити за око 25 млрд. динара већи од пројектованих. Уз ову оцену уочили смо да нацрт Извештаја о фискалној стратегији има врло рестриктивне прогнозе кретања расхода на позицијама куповина робе и услуга и остали текући расходи, што сматрамо тешко остваривим, али могућим.

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији планирана расподела расхода у 2012. години не подразумева поштовање законске обавезе финансирања локалне самоуправе. Уколико би се испунила обавеза плаћања пуног износа ненаменских трансфера локалној самоуправи од 1,7% БДП, онда би консолидовани фискални дефицит у 2012. години порастао за додатних 15 млрд. динара и био за око 50 млрд. динара (1,3% БДП) већи од планираног.

Анализа ограничења расхода по буџетским корисницима у периоду 2012-2014 године, која је у нацрту Извештаја о фискалној стратегији приказана једино табелом, је указала да постоји ризик да се приликом расподеле буџетских средстава пробије планирани буџетски оквир. Наиме, у нацрту Извештаја нису наведене основне политике и реформе

односно принципи и правила на основу којих су одређена ограничења расхода по буџетским корисницима. Такође, у случају значајнијих промена расхода у односу на постојеће стање није дато објашњење због чега се планирају промене и којим мерама ће се то постићи. Сматрамо да без ових појашњења нацрт Извештаја о фискалној стратегији не може послужити као релевантан документ за припрему детаљног буџета за наредну годину.

1.3. Средњорочни фискални оквир

У 2013. години пројектовано је да се фискални дефицит смањи на 2,4% БДП, а у 2014. на 1,6% БДП. Ово смањење дефицита би се остварило прилагођавањем расхода – релативним смањењем текуће јавне потрошње – и не би подразумевало мере за повећање прихода.

Предвиђено смањење фискалног дефицита је у складу са фискалним правилима, али сматрамо да га је немогуће постићи са наведеним претпоставкама у нацрту Извештаја о фискалној стратегији. Наиме, очекивано ребалансирање привреде ће довести до већег пада прихода у односу на БДП од планираног. Релативно смањење расхода је засновано на паду учешћа расхода за запослене и пензија у БДП (што сматрамо оправданим и могућим), али и на знатним уштедама на другим позицијама већ од 2012. године. Оцењујемо да су мале шансе да се наведене уштеде остваре јер не постоји кредибилан план који би садржао оперативне мере и активности којима би се то постигло.

Планирани фискални циљеви се стога не могу остварити без спровођења структурних реформи за смањење расхода и/или промена у пореској политици који би довели до повећања прихода. Неопходно је стога у што краћем року покренути иницијативу за дефинисање и спровођење свих неопходних политика, јер је за имплементацију структурних реформи, као и њихове прве ефекте, потребно одређено време, а евентуална промена пореске политике захтева темељну припрему и поштовање начела предвидивости пореског окружења.

1.4. Ограничавање раста јавног дуга

Већи дефицит од оног који је дефинисан фискалним правилима би готово извесно довео до тога да се јавни дуг отргне контроли. Због тога је остварење фискалног дефицита у 2012. години од 3,2% БДП, као и његово даље смањење у 2013. и 2014. години, неопходно.

Анализа Фискалног савета указује на то да је за ограничавање раста јавног дуга у наредном периоду од пресудног значаја смањивање фискалног дефицита у 2012. години, у складу са фискалним правилима. Уколико се консолидовани дефицит опште државе смањи у 2012. години на 3,2% БДП, а затим настави да се постепено смањује и у наредним годинама, пројекције показују да ће јавни дуг у односу на БДП наставити незнатно да расте до 2013. године, а након тога ће почети полако да смањује своје учешће у БДП. У овом сценарију, јавни дуг би све време био под контролом и не би премашио границу дефинисану фискалним правилима од 45% БДП.

Уколико се међутим не изврши прилагођавање фискалног дефицита у наредној години, јавни дуг ће готово извесно прећи границу од 45% БДП. Већу опасност од кршења фискалних правила заправо представља могућност да се настави тренд раста односа јавног дуга и БДП. Уколико се овај нежељени сценарио оствари, са растом односа јавног дуга и БДП, расли би и трошкови сервисирања јавног дуга, што би угрозило макроекономску стабилност и довело јавне финансије у неодржив положај.

Додатни ризик за неконтролисани раст јавног дуга представља раст издатих гаранција на задуживања јавних предузећа, које би врло лако могле да постану обавеза државе. Најзад, у складу са чланом 27е Закона о буџетском систему, Влада је обавезна да приликом преузимања обавеза по основу реституције, води рачуна о начелима фискалне одговорности, односно одрживости јавног дуга.

1.5. Напомена о могућој промени Закона о финансирању локалне самоуправе

У нацрт Извештаја о фискалној стратегији није укључена могућа промена Закона о финансирању локалне самоуправе. У тренутку писања овог документа није познато да ли ће предлог измена Закона бити усвојен, нити која ће бити његова коначна верзија. На основу предлога Закона који је тренутно доступан и који се налази у скупштинској процедури, процењујемо да би његово усвајање повећало фискални дефицит у 2011. години за око 10 млрд. динара, а у 2012. години за око 40 млрд. динара.¹

Анализа Фискалног савета је показала да у 2011. години и без спровођења овог закона постоје знатни ризици да фискални дефицит буде нешто већи од планираног. Стога сматрамо да би се у случају усвајања предлога Закона о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, и његовог спровођења у последњем кварталу 2011. године, буџетски дефицит тешко одржао у границама које прописују фискална правила.

Узимајући у обзир да наша анализа показује да буџет за 2012. годину још увек није затворен, за шта је по нашој процени неопходно извршити додатне уштеде/повећање прихода од око 35 млрд. динара, укупно прилагођавање у 2012. години би у случају усвајања Закона о финансирању локалне самоуправе морало да изнесе око 75 млрд. динара (2,1% БДП). Толико обимно прилагођавање јавних финансија у наредној години не сматрамо могућим.

2. ПРЕПОРУКЕ ФИСКАЛНОГ САВЕТА У ВЕЗИ СА НАЦРТОМ ИЗВЕШТАЈА О ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

2.1. Препоруке у вези са прогнозама за 2011. годину

¹ Видети анализу Фискалног савета: „Анализа фискалних ефеката модела децентрализације који је Народној Скупштини предложила посланичка група Уједињени Региони Србије“, 8. јун 2011. године.

Кретања јавних прихода и расхода у прва четири месеца 2011. године и њихови очекивани трендови до краја године за сада указују на то да ће се планирани дефицит вероватно и остварити. Постоје, међутим, ризици да фискални дефицит буде већи од планираног, за износ до 10 млрд. динара (0,3% БДП). Ризици су израженији на расходној него на приходној страни буџета. Уочени трендови захтевају врло опрезно вођење фискалне политике до краја године како би се остварио циљани дефицит.

Процењујемо да ће планирани јавни приходи у 2011. години вероватно бити остварени или да ће бити незнатно (за неколико милијарди динара) нижи у односу на ревидирану процену наведену у Извештају о фискалној стратегији. Препоручујемо да се предвиде и спроведу краткорочне мере за повећање фискалне дисциплине, јер структура пореских прихода у прва четири месеца указује на могућност да је смањење фискалне дисциплине један од разлога за смањење јавних прихода.

Процене кретања буџетских расхода из нацрта Извештаја о фискалној стратегији сматрамо достижним, али уз бројне ризике да расходи буду већи од планираних. Сматрамо да је потребно да се изврши детаљнија анализа, уз квантификацију уочених ризика, и да се идентификују места на којима се могу извршити адекватне уштеде уколико се неки од поменутих ризика оствари.

Расходи за пензије и запослене могли би да буду за око 7 млрд. динара већи од предвиђених, расходи за социјалну заштиту за око 2 млрд. динара, а изражени су и ризици у погледу расхода за изградњу путне инфраструктуре.

За ставку остали текући расходи већ у прва четири месеца 2011. извршено је 71% предвиђених расхода за 2011. годину. Питања на која треба дати одговор у Извештају су по којим је све основама ова ставка са 22,5 млрд. динара у 2010. смањена на 15,1 млрд. динара у 2011. и како ће се план остварити до краја године, будући да је само у прва четири месеца 2011. потрошено 10,7 млрд. динара.

Расходи за куповину робе и услуга су на републичком нивоу изразито увећани (реални међугодишњи раст од јануара до маја од чак око 8%), те, и поред очекиваних кретања ове ставке у прва четири месеца на консолидованом нивоу, препоручујемо пажљиво надгледање набавке робе и услуга до краја године.

Већи расходи за субвенције, нето буџетске позајмице и остале текуће расходе у прва четири месеца морали би да значе и мање расходе на овим позицијама до краја године. Могуће је да због превремене потрошње предвиђених средстава дође до проблема у буџету пред крај године, а могуће је и да се осети притисак буџетских корисника за повећање наведених расхода приликом ребаланса буџета. Наведене елементе треба имати у виду при утврђивању ризика и начина управљања ризима у јавним финансијама до краја године.

2.2. Препоруке у вези са планираним фискалним оквиром за 2012. годину

Анализа пројекција фискалних кретања у 2012. години указује на то да ће дефицит бити већи од планираног за око 1% БДП (око 35 млрд. динара), будући да се у нацрту

Извештаја о фискалној стратегији прецењује раст јавних прихода, а потцењује раст јавних расхода у наредној години.

Оцењујемо да је вредност јавних прихода у наредној години прецењена за око 10 млрд. динара. Оцена потцењености јавних расхода није потпуно прецизна, јер, осим процене кретања расхода за пензије и зараде (могућа потцењеност за око седам милијарди динара), потцењености дефицита ЈП „Путеви Србије“ (за око шест милијарди динара), оцена укључује мање егзактну процену реализације идентификованих ризика. За сада претпостављамо да ће по више различитих основа доћи до одступања у односу на нацрт Извештаја, за додатних 10-15 милијарди динара, што у збиру са преосталим уоченим чиниоцима даје за око 35 млрд. већи дефицит у 2012. од планираног.

Сматрамо да процена јавних прихода у 2012. години, дата у нацрту Извештаја о фискалној стратегији, прецењује вредност јавних прихода за око 0,3% БДП (око 10 млрд. динара), највише услед прецењивања прихода од ПДВ. У нацрту Извештаја пројектује се релативна стагнација прихода од ПДВ (као проценат БДП) у 2012, односно реални раст ПДВ сличан расту БДП. Наша процена је да ће ребалансирање привреде довести до даљег релативног смањења прихода од ПДВ, па оцењујемо да пројектована кретања ПДВ дата у нацрту Извештаја у 2012. нису конзистентна са развојним претпоставкама наведеним у нацрту Извештаја о фискалној стратегији.

У нацрту Извештаја наведено је да се у погледу кретања запослености и зарада у 2012. и наредним годинама очекује раст запослености, као и раст зарада спорији од раста БДП. Упоредо са претходном претпоставком, пројектована релативна стагнација прихода од пореза на рад може бити реална само под претпоставком да кумулативна стопа раста масе зарада буде приближно једнака стопи раста БДП. С тим у вези, оцењује се да би такве претпоставке, тј. појашњења требало навести у Извештају о фискалној стратегији.

У нацрту Извештаја наводи се да се очекују јачање пореске дисциплине и унапређење ефикасности рада јавних служби, али пројектована дивергентна динамика прихода од пореза на доходак и доприноса за обавезно социјално осигурање показују да се не очекује смањење сиве економије у области запошљавања. Требало би у Извештају о фискалној стратегији предвидети конкретне мере за смањење сиве економије.

У 2011. и у наредним годинама требало би да дође до раста прихода од пореза на имовину. Пројекцијама из нацрта Извештаја о фискалној стратегији ове промене се не узимају у обзир, па се на имплицитан начин констатује да локалне самоуправе неће искористити све фискалне капацитете пореза на имовину. Препоручујемо да Извештај о фискалној стратегији уважи промењени фискални капацитет локалне самоуправе по основу Закона о порезима на имовину.

На страни расхода за 2012, сматрамо да нацрт Извештаја о фискалној стратегији не даје довољно јасна и кредибилна објашњења на који начин ће се остварити постављени циљеви у погледу кретања јавних расхода у 2012. години.

Процена Фискалног савета у вези са кретањем пензија и расхода за запослене у 2012. заснована је на индексацији ових расхода према фискалним правилима и већа је у односу на процену у нацрту Извештаја за око седам милијарди динара.

Највеће прилагођавање расхода буџета у 2012. нацртом Извештаја планирано је на позицијама субвенције и нето буџетске позајмице, у збиру за око 25 млрд. динара. Потребно је: 1) тачно идентификовати субвенције и нето буџетске позајмице које су се исплаћивале у 2011. а које ће се укинути у 2012. години и у ком износу ће доћи до уштеда по овом основу, 2) јасно дефинисати у ком износу се у 2012. планира смањење издвајања за предузеће Фиат аутомобили Србија и 3) како ће се кретати преостали издаци за субвенције и нето буџетске позајмице да би се остварио план из нацрта Извештаја о фискалној стратегији за 2012. годину.

Расходи за капиталне инвестиције у 2012. потцењени су за најмање шест милијарди динара. На то нам указује планирани фискални дефицит ЈП „Путеви Србије“ од 4 милијарде динара и чињеница да је периоду са знатно мањом инвестиционом активношћу ово предузеће доприносило дефициту са преко седам милијарди динара. Потребно је да се капитални расходи исправно процене у Извештају о фискалној стратегији.

Планирана расподела консолидованих средстава по буџетским корисницима указује на то да трансфери са централног на локални ниво власти нису у складу са законским обавезама. У нацрту Извештају се не види јасно да ли је предвиђено испуњавање обавезе гарантоване Уставом према буџету АП Војводина. Потребно је понудити утемељене одговоре на претходне налазе и питања Фискалног савета.

У Табели 21 приказан је преглед ограничења укупних расхода по појединачним буџетским корисницима. Потребно је, уз табелу, дати кредибилно објашњење о приказаној расподели средстава.

2.3. Препоруке у вези са фискалним пројекцијама за 2013. и 2014. годину

Оцењује се да је пад прихода у периоду 2012–2014. година (изражених као проценат БДП) потцењен. Уместо пројектованог кумулативног смањења учешћа прихода од 0,3 п.п. БДП, вероватнији је пад од 0,6-0,7 п.п. БДП.

Пројекције кретања прихода од ПДВ показују да се у 2013. и 2014. години очекује релативни раст ових прихода у односу на БДП. Због очекиваног ребалансирања привреде сматрамо да ће приходи о ПДВ у 2014. години износити око 10% БДП уместо планираних 10,9%.

Пројекције кретања прихода од пореза на добит предузећа у нацрту Извештаја показују да ће у 2013. и 2014. години ови приходи у релативном износу (као % БДП) стагнирати у односу на 2012. У наредним годинама, међутим, сматрамо да би ови приходи могли достићи преткризно учешће од око 1,5 п.п. БДП (што је за 0,3 п.п. БДП више од односу на пројектовани износ).

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији предвиђа се наставак рестриктивне политике државног субвенционисања и њихов даљи реални пад и након 2012. Расходи за куповину робе и услуга су такође планирани врло рестриктивно, будући да ће њихов реални међугодишњи раст бити за око половину мањи од реалног раста БДП. Након велике корекције у 2012, у наредне две године планирано је да се задржи и релативно

ниско учешће нето буџетских позајмица у јавним расходима. Све наведене области, а нарочито систем субвенција, заслужују темељнији приступ, с обзиром на значај који тренутно имају и с обзиром на рестриктивни третман у будућем периоду. Кредибилитет пројекција расхода у периоду 2013-2014. непосредно зависи од конкретних мера којима ће се постићи промена у структури расхода.

Фискални савет процењује да пројектовани буџетски оквир не оставља довољно простора за потребан раст капиталних расхода. Предвиђено је да капитални расходи у 2013. и 2014. расту спорије од БДП и да се њихово учешће у БДП у ове две године смањује. Такво кретање јавних расхода није у складу са оценом из нацрта Извештаја о фискалној стратегији да ће се највеће прилагођавање јавних расхода остварити кроз текуће јавне расходе, чиме се ослобађа простор за раст инвестиција. Препоручујемо да се у Извештају о фискалној стратегији предвиди одговарајући раст капиталних расхода.

Када се у нацрту Извештаја о фискалној стратегији планира додатно смањење расхода, неопходно је навести кредибилне мере којима ће се то постићи. Ако се планира повећање наплате пореза такође је неопходно навести мере које се планирају да би се то остварило (нпр. да ли је у току или се планирају реформе пореске администрације и које су то реформе, да ли се планира промена политике казни, промене технологије наплате пореза и др). Такође, неопходно је навести ризике због којих би учешће прихода у БДП могло да буде мање него што је пројектовано, као и мере ако се ти ризици догоде. У том смислу неопходно је дефинисати планове за смањење јавних расхода. С тим у вези, било би пожељно да се јасно искаже обавеза да свако смањење пореза (смањење пореских стопа или повећање олакшица) мора да буде праћено додатним (у односу на планове) смањењем расхода.

С обзиром на чињеницу да је предвиђено да Извештај о фискалној стратегији садржи и преглед и анализу фискалних импликација економских политика и структурних реформи, сматрамо да је нацрт Извештаја о фискалној стратегији требало да пружи знатно прецизнији и кредибилнији план реформи различитих области.

У нацрту Извештаја није приказан преглед приоритетних области финансирања. Сматрамо да је овај преглед важан и да га треба довести у везу са евентуалним сценаријима неостваривања предвиђене динамике јавних прихода и расхода.

2.4. Препоруке за стратегију управљања јавним дугом

Према пројекцијама датим у нацрту Извештаја о фискалној стратегији однос јавног дуга према БДП у целом периоду, укључујући и 2011. годину, опада. Овакво кретање је мало вероватно и могуће је само у случају високе и континуиране апресијације динара. Стога треба проверити пројекције односа јавног дуга према БДП за период 2011–2014. наведене у нацрту Извештаја о фискалној стратегији.

Фискални савет процењује да у случају да се поштује правило о фискалном дефициту, однос између јавног дуга и БДП би у најбољем случају био стабилан у овој години. Након тога би у 2012. и 2013. години растао, али би остао испод границе одређене фискалним правилом (од 45% БДП). Конкретније, уколико се држава придржава правила о висини фискалног дефицита, однос дуга према БДП у 2011. години остао би

непромењен, да би у 2012. и 2013. години порастао на 43% БДП. Ако би се фискално прилагођавање остваривало спорије него што је то дефинисано фискалним правилима, однос јавног дуга према БДП би већ 2014. године превазишао границу од 45%. У сценарију са споријим привредним растом и непоштовањем правила о фискалном дефициту, однос јавног дуга према БДП већ 2015. године превазилази 50% БДП.

Према томе, у Извештају о фискалној стратегији неопходна је темељна и разрађена анализа јавног дуга. Само стриктно придржавање правила о фискалном дефициту омогућава одрживост јавног дуга испод прописане границе и, следствено, ствара претпоставке за макроекономску стабилност. У анализи је неопходно да се експлицитно наведу претпоставке на основу којих су рађене пројекције: примарни фискални дефицит, динарске и девизне (домаће и стране) реалне каматне стопе, учешћа девизног и динарског дуга у јавном дугу и очекиване промене реалног девизног курса. У табели 16, осим података који се односе на укупни фискални дефицит, треба приказати и податке који се односе на примарни фискални дефицит. Уз претпоставке, неопходно је дати одговарајућа образложења, у вези са реалним девизним курсом и домаћим и страним реалним каматним стопама.

С обзиром на то да је значајан део јавног дуга Србије номиниован у страним валутама, при пројекцији односа јавног дуга према БДП треба користити следећу формулу којом се рачунају промене односа јавног дуга према БДП:

$$\Delta\left(\frac{D_t}{Y_t}\right) = pd + \frac{((1-\alpha)r_t^d + \alpha(r_t^f + z_t') - g_t)}{(1+g)} * \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

где симболи имају следеће значење: D = укупни јавни дуг, Y = BDP (брuto домаћи производ), D/Y = учешће јавног дуга у БДП, $\Delta(D/Y)$ = промена учешћа јавног дуга у БДП, pd = примарни дефицит/BDP, (1- α) = учешће динарског дуга у укупном јавном дугу, α = учешће девизног дуга у укупном дугу, r_t^d = динарска реална каматна стопа, r_t^f = девизна реална каматна стопа, z_t' = стопа промена реалног девизног курса, знак - представља апресијацију, g = стопа раста БДП, a t i t-1 означавају садашњи и претходни период.

МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ИЗВЕШТАЈА О ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА 2012. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2013. И 2014. ГОДИНУ

1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ У НАЦРТУ ИЗВЕШТАЈА О ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ

Према нацрту Извештаја о фискалној стратегији, циљеви макроекономске политике у периоду 2012–2014. јесу макроекономска стабилност, динамичан и стабилан привредни раст и повећање запослености и животног стандарда. У привреди у којој није остварена макроекономска стабилност (међугодишња инфлација у марту и априлу 2011. износи више од 14%), привредни раст није динамичан и стабилан (према подацима РЗС, процењује се реални раст у 2010. години од 1,8% и раст у првом кварталу ове године за 3%), а стопа незапослености већа је од 19% (према последњој анкети о радној снази РЗС), јасно је да је листа циљева за наредни трогодишњи период амбициозна. У том смислу, економска и фискална политика налазе се пред великим искушењима.

У погледу основних принципа фискалне политике, важно је опредељење Владе да ће водити фискалну политику усклађену са принципом фискалне одговорности и фискалним правилима утврђеним Законом о буџетском систему. Тиме је наглашено да су фискална правила основни оквир за креирање фискалне политике. У нацрту Извештаја се наглашава да остваривање постављених циљева економске политике подразумева кредибилно средњорочно фискално прилагођавање засновано на примени фискалних правила која се односе на фискални дефицит и јавни дуг. Наглашавање значаја фискалних правила за циљеве економске политике и принципијелна снажна опредељеност за поштовање фискалних правила јесу за похвалу, а потребно је и у операционализацији економске и фискалне политике доказати посвећеност наведеним принципима.

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији коришћене су следеће процене основних макроекономских величина за 2011. годину, базну годину за пројекције у будућем трогодишњем периоду: реални годишњи раст БДП за 3%, однос вредности извоза робе и услуга и БДП од 36,2%, однос вредности увоза робе и услуга и БДП од 51,6%, дефицит текућег биланса од 8,3% БДП, реални раст инвестиција у фиксни капитал за 7,8%, годишња инфлација од 10,2%, вредност страних директних и портфолио инвестиција од 1,4 млрд. евра.

Основна оцена наведених процена макроекономских параметара у 2011. јесте да су они достижни, али и амбициозно постављени. Реални пораст БДП за 3% је процена која је актуелна од прошле године (присутна је и у претходном Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици), а након првог квартала године није било разлога за корекцију ове процене. Ипак, с обзиром на лоше резултате индустријске производње у марту и априлу (десезонирани пад производње за 1,0 и 1,6%, респективно), као и

неизвесне резултате пољопривреде, постоји ризик да процењена стопа раста не буде достигнута.

Процењени односи извоза и увоза робе и услуга и БДП (дали би пораст извоза у 2011. за 19,6% и увоза за 13,6%) указују на пад стопа раста до краја године (након четири месеца године извоз расте за 33%, а увоз за 24%), што је и очекивано с обзиром на улазак у међугодишња поређења високе базе. Осим тога, конјунктурно, примећује се стагнација извоза у марту и априлу, као и бржи раст увоза у последња три месеца, што говори у прилог оцени да ризици лошијих резултата у односу на очекиване нису у потпуности избегнути. Изражена реална ап्रेसијација динара у првих пет месеци 2011. године увећава ризике успоравања извоза и убрзавања увоза.

Након првог квартала, позитиван салдо на позицији нето стране директне инвестиције и портфолио инвестиције износи 827 милиона евра (60% процењене годишње вредности), па процењени износ од 1,4 млрд. евра изгледа достижан без већих проблема. (У првом кварталу претходне године остварена је трећина укупног годишњег прилива.) Ипак, треба имати у виду да у структури прилива капитала доминирају портфолио инвестиције (две трећине нето прилива; рекордан месечни прилив од чак 300 милиона евра у фебруару) и да је изражена куповина државних дужничких хартија од вредности. На портфолио инвестиције се по дефиницији не може поуздано рачунати. Уколико се тренд преокрене, може се забележити текући нето одлив и умањење кумулативног суфицита на позицији стране директне инвестиције и портфолио инвестиције.

Процена пораста потрошачких цена (на крају периода) за 10,2% је објективна, с обзиром на чињеницу да је закључно са априлом инфлација већ достигла 6,7%, а да се очекује успоравање инфлације у другој половини године. Процена реалног раста инвестиција у фиксни капитал од око 8% је такође добро одмерена, с обзиром на реални пад у претходне две године (за чак 20% у 2009) и успон одговарајућих индикатора инвестиција у овој години (производња грађевинског материјала, производња и увоз капиталних производа, грађевински радови).

Процене и пројекције макроекономских величина у свету и региону преузете су из репрезентативног извора – Светског економског прегледа (World Economic Outlook), публикације и базе података Међународног монетарног фонда. И у прегледу светске привреде се наглашава да, прво, стари и нови ризици превладавају над извесним динамичним опоравком и, друго, привредни раст вођен приватном тражњом треба да буде праћен фискалном консолидацијом.

Када је реч о пројекцијама макроекономских индикатора за Србију у периоду 2012-2014, пројектован је привредни раст по просечној реалној стопи БДП од 4,5%. Раст би требало да буде заснован на динамичном расту инвестиција и извоза (11,3% и 16,5% просечно), уз спорији раст личне и државне потрошње (3% и 1,2%). Неопходан нето прилив страних директних инвестиција износи у просеку 2,4 млрд. евра годишње. Као резултат повољних кретања у спољнотрговинској размени, динамика дефицита текућег биланса (без донација) постављена је амбициозно, пошто је пројектован његов пад на 5,1% БДП у 2014. години.

Из претходног прегледа основних макроекономских прогноза и пројекција, за ову и следеће три године, можемо извући неколико закључака. Прво, пројекције су одраз (оправдане) потребе да се модел привредног раста и развоја Србије у кризном и

посткризном периоду мења. Пројектоване величине указују на динамичан пораст извоза (знатно бржи од раста увоза) и инвестиција, а спор раст личне и државне потрошње. Друго, макроекономске пројекције су амбициозне, али и одрживе – оцењујемо да су везе између величина добро процењене – и у највећој мери одговарају претпоставкама, прогнозама и пројекцијама нових модела развоја разматраних током 2010. године.² Треће, овакав развојни модел, несвојствен Србији, захтева снажан кредибилитет економске политике и креатора економске политике: економска политика треба да буде оријентисана ка расту, усмерена на дуг рок, доследна, предвидива, транспарентна и дисциплинована (у смислу придржавања фискалних принципа и правила). Четврто, у нацрту Извештаја нису довољно разрађени ризици неостваривања прогнозираних и пројектованих макроекономских вредности – само су наведене групе глобалних и унутрашњих ризика, а нису показане ни основне квантификације алтернативних сценарија. Ово би било важно, пошто би се могло утврдити у којој мери и под којим претпоставкама је могуће остварити макроекономску стабилност и економски и социјално одржив привредни раст и развој. Уз то, постало би јасније да ли су претпоставке, пројекције и резултати приказани у нацрту Извештаја (само) један од могућих исхода или су заправо постављене (амбициозне) стопе раста неопходне у контексту финансијски, економски и социјално одрживог средњорочног оквира. Што је степен ризика „пуцања“ развојног модела већи (пуцање екстерне и интерне ликвидности, неконтролисана депресијација и инфлација), то је израженија потреба прилагођавања макроекономских агрегата, а самим тим и вођења одговорне фискалне политике у складу са принципима постављеним на почетку.

О фискалним претпоставкама и резултатима у нацрту Извештаја о фискалној стратегији биће више речи у наставку.

2. АНАЛИЗА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У ПЕРИОДУ ЈАНУАР–АПРИЛ 2011. ГОДИНЕ

2.1. Динамика јавних прихода

Консолидовани јавни приходи опште државе остварени у периоду јануар–април 2011. године износили су 394,8 млрд. динара, што је номинално више за 8,4%, а реално мање за 4,2% у односу на прво четворомесечје 2010. године. Висок реални пад консолидованих јавних прихода великим делом је последица изразито слабих прихода у априлу. Међутим, знатно боља наплата буџета Републике у мају указује на то да је априлски пад већим делом био последица привремених фактора (број радних дана и др), а не знак дугорочније тенденције у погоршању наплате јавних прихода.

Будући да је, у односу на исти период претходне године, реалан пад прихода остварен у прва четири месеца (4,2%) већи од планираног годишњег реалног пада (2,5%), консолидовани приходи буџета у прва четири месеца 2011. били су мањи од очекиваних (Табела 1).

² Фискални савет ће у предстојећем периоду развити сопствене макроекономске моделске пројекције и прогнозе.

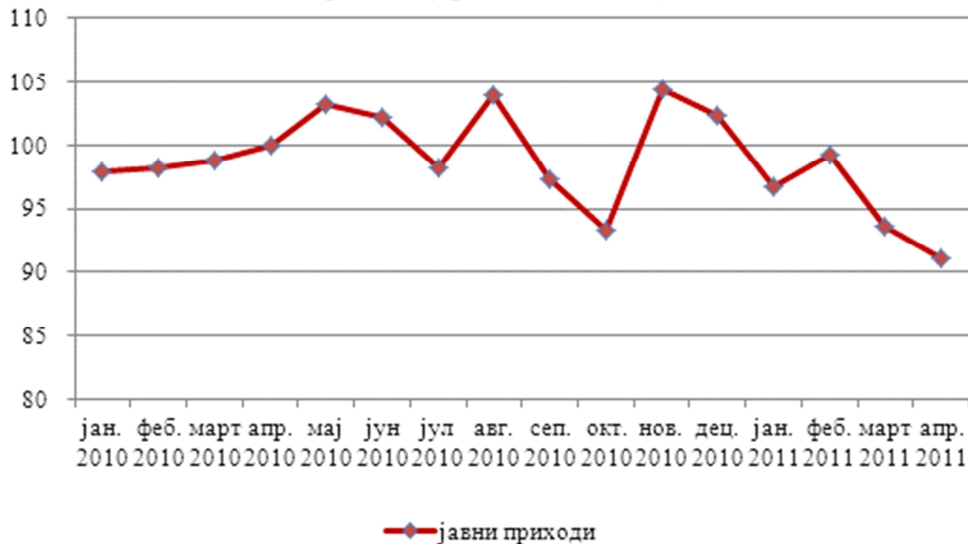
Табела 1. Кретање консолидованих јавних прихода у периоду јануар–април 2011.

	млрд. дин.		Стопа раста (2011/2010)	
	I–IV 2010.	I–IV 2011.	Номинална	Реална
ЈАВНИ ПРИХОДИ	364,1	394,8	8,4	-4,2
Текући приходи	363,7	394,0	8,3	-4,3
Порески приходи	322,4	349,2	8,3	-4,3
Порез на доходак грађана	42,9	45,5	6,2	-6,2
Порез на добит предузећа	13,7	16,6	20,5	6,5
ПДВ	98,5	107,3	8,8	-3,8
Акцизе	38,2	46,3	21,2	7,1
Царине	13,2	12,3	-7,1	-17,9
Остали порески приходи	12,7	12,9	1,2	-10,6
Доприноси	103,2	108,4	5,1	-7,2
Непорески приходи	41,3	44,8	8,4	-4,2
Капитални приходи	0,0	0,4	-	-
Донације	0,4	0,5	25,6	11,0

То потврђују и графикон 1 на коме су приказани подаци о кретању просечних месечних десезонираних (реалних) јавних прихода, који такође указују на нешто бржи пад јавних прихода од планираних, чак и када искључимо инцидентни април. Према њима су просечни месечни приходи остварени у периоду јануар–април 2011. нижи за 4,8% у односу на просечне месечне реалне десезониране приходе остварене у истом периоду 2010. године. Већи реални пад десезонираних прихода од планираног у прва четири месеца 2011. године настао је услед релативно већег пада прихода од ПДВ, доприноса и пореза на доходак у односу на планирани пад на годишњем нивоу, као и услед чињенице да приходи од пореза на добит и акциза расту спорије него што је планирано за читаву 2011. годину.

На основу података о кретању прихода у периоду јануар–април 2011. у односу на исте месеце претходне године уочава се изразита варијабилност јавних прихода по месецима, осцилације које превазилазе уобичајене сезонске флукутације. Тако су консолидовани приходи остварени у јануару били реално нижи за 1,6% у односу на исти месец претходне године, у фебруару за 1,3% виши, у марту поново нижи за 5,8%, а у априлу за чак 9,5% реално нижи у односу на исти месец 2010. године.

Графикон 1. Базни индекс реалних десезонираних јавних прихода (просек 2010=100)



Посматрано по месецима, највећи пад прихода забележен је у априлу. Тај оштар пад је у знатној мери узрокован мањим бројем радних дана (што је утицало на износ прихода од ПДВ) и чињеницом да је рок за плаћање акциза за другу половину априла доспео у нерадни дан, због чега је знатан део обвезника тај порез платио почетком маја. Због тога је нешто мање остварење прихода у прва четири месеца 2011. у односу на 2010. последица и ових, привремених и специфичних, околности. Подаци о приходима буџета Републике за мај 2011. показују да је у том месецу остварен реалан раст прихода (за око 1%) у односу на мај 2010, као и знатан раст у односу на април 2011, чему је највише допринело повећање прихода од акциза и осталих пореских прихода, као и реална међугодишња стагнација (уместо очекиваног пада) прихода од ПДВ. Нестабилност јавних прихода једним делом је последица ванредних фактора, док другим делом одражава нестабилност у економском окружењу у коме се порески приходи наплаћују.

У посматраном четворомесечном периоду, реални међугодишњи раст остварен је само код прихода од пореза на добит предузећа и акциза, док су приходи по свим другим основама реално опали, при чему је најизраженији био пад прихода од царина (Табела 1).

Раст прихода од пореза на добит је последица побољшања профитабилности привреде у 2010, док је раст прихода од акциза последица вишекратног повећања стопа акциза у 2010. и 2011. години.

Пад прихода од царина је очекиван и представља резултат даљег снижавања царинских стопа услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом и нешто споријег раста увоза услед ребалансирања привреде у правцу бржег раста извоза од домаће тражње.

Приходи од ПДВ су у посматраном периоду реално опали, што представља последицу смањења приватне потрошње. Пад учешћа ПДВ у БДП је дугорочни тренд започет 2009. године, за који се очекује да ће да се настави и у наредном периоду.

До пада прихода од пореза на доходак грађана и доприноса за обавезно социјално осигурање дошло је услед смањења регистроване запослености, која је, према истраживању РАД, у марту 2011. била за 2,6% (око 46.000 лица) мања у односу на исти месец претходне године, као и услед смањења реалне просечне зараде, која је у првом кварталу 2011. била реално нижа за 2,3% у односу на исти период 2010. године. Узимајући у обзир смањење регистроване запослености и реалне просечне зараде, укупна маса зарада је у првом кварталу 2011. опала за 4,8% у односу на исти период претходне године. У истом периоду, приход од пореза на доходак реално је опао за 6,2%, а приход од социјалних доприноса за чак 7,6%.

Већи пад прихода од пореза на доходак и доприноса од смањења укупне масе зарада може представљати резултат деловања неколико фактора. Прво, будући да се неопорезиви део зараде индексира према стопи инфлације, те да је номинални раст зарада у првом кварталу 2011. био нижи од стопе инфлације, у 2011. је дошло до промене релативне висине неопорезивог дела зараде (према просечној заради) у односу на 2010, што је утицало на повећање пада прихода од пореза на доходак грађана у односу на претходну годину. Друго, присутна су негативна кретања других прихода физичких лица (прихода од капитала, самосталне делатности, закупа непокретности, ауторских права и сл) у 2011. у односу на претходну годину. Осим тога, већи пад прихода од пореза и доприноса на зараде од пада укупне масе зараде може представљати и последицу повећања сиве економије у области запошљавања. Ово се нарочито односи на утају доприноса за обавезно социјално осигурање, јер се кретање прихода државе по овом основу не може објаснити уз помоћ претходне две групе фактора.

Оштар реални пад осталих пореских прихода у периоду јануар–април 2011. у односу на исти период претходне године представља последицу укидања пореза на мобилну телефонију.

Узимајући све наведено у обзир, анализа јавних прихода у периоду јануар–април показује да су они били мањи од очекиваних за овај период године, што може бити последица постепеног заостајања у прикупљању предвиђених средстава, али и привремених чинилаца – између осталог неуобичајено великих месечних осцилација у динамици јавних прихода. За сада смо ближи тумачењу да је до подбацивања у остварењу плана у прва четири месеца дошло највећим делом услед привремених чинилаца, те да ће највећи део ученог мањка да се надокнади већ у мају. Кретања појединачних ставки указују на то да долази до очекиване промене у структури јавних прихода, делом као последица ребалансирање привреде, а делом због либерализације спољне трговине.

2.2. Динамика јавних расхода

Консолидовани јавни расходи опште државе остварени у периоду јануар–април 2011. године износили су 439,1 млрд. динара, што је номинално више за 10,4%, а реално мање за 2,6% у односу на прво четворомесечје 2010. године.

Табела 2. Кретање консолидованих јавних расхода у периоду јануар–април 2011.

	млрд. дин.		Стопа раста (2011/2010)	
	I–IV 2010.	I–IV 2011	Номинална	Реална
ЈАВНИ РАСХОДИ	397,6	439,1.	10,4	-2,6
Текући расходи	372,5	408,8	9,7	-3,2
Расходи за запослене	98,5	106,8	8,4	-4,4
Куповина роба и услуга	56,2	62,9	11,9	-1,4
Отплата камата	11,9	15,7	31,4	15,9
Субвенције	15,7	20,1	28,2	13,1
Социјална помоћ и трансфери	184,1	192,5	4,5	-7,8
од чега: Пензије	128,8	133,3	3,5	-8,7
Остали текући расходи	6,0	10,7	78,3	57,3
Капитални расходи	18,3	21,4	17,1	3,3
Нето буџетске позајмице	6,8	8,9	31,4	15,8

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији планиран је номинални раст јавних расхода у 2011. за 9,3%, односно реални пад за 3% у односу на 2010. годину. Због тога су расходи буџета у прва четири месеца 2011. били незнатно већи од очекиваних. Будући да ће до краја године, у складу са Законом о буџетском систему, доћи до већег раста расхода који су у прва четири месеца били у највећем паду (пензије и плате), потребно је да на осталим позицијама јавних расхода у остатку године дође до нешто већих фискалних уштеда, како би се постигли дефинисани циљеви за 2011. годину.

Подаци о јавним расходима буџета Републике су доступни и за мај 2011. и указују на последње тенденције у кретању укупних буџетских расхода (републички буџет чини највећи део консолидованог буџета опште државе). Извршење буџета Републике у мају указује на знатно веће реално смањење јавних расхода у поређењу са прва четири месеца. Реални међугодишњи пад расхода буџета Републике у мају износио је 7,9%. До овако великог међугодишњег пада јавних расхода дошло је и због тога што су неки мајски расходи исплаћени раније (претпразничне исплате зарада у априлу). Због пребацивања исплата из једног у други месец, дошло је до већих расхода у априлу и мањих у мају. Објективнији показатељ текућих кретања фискалних расхода је стога просечан раст (пад) расхода у оба месеца у односу на исти период претходне године. Међугодишњи номинални раст расхода буџета Републике у ова два месеца износи 7,4%, што одговара реалном паду за 5,9%. Ово може бити наговештај успостављања тренда смањивања јавних расхода у складу са проценом укупних расхода у 2011. из нацрта Извештаја о фискалној стратегији.

Расходи буџета Републике су у периоду јануар–мај износили 342,6 млрд. динара и били су за 11,8% номинално виши, а за 1,3% реално мањи у односу на исти период претходне године. Нешто мањи реални пад буџета Републике од консолидованог указује на то да је у првом делу 2011. године дошло до мањег прилагођавања расхода на централном него на општем нивоу државе, што ће до краја године вероватно да се преокрене.

Посматрано по најзначајнијим ставкама јавних расхода консолидованог буџета, три највеће ставке: пензије, расходи за запослене и куповина робе и услуга, забележиле су међугодишњи реални пад у прва четири месеца 2011, док су остале ставке расхода имале реални раст.

До реалног смањења пензија и плата дошло је услед примене фискалних правила у вези с индексацијом пензија и плата, чиме су ови буџетски издаци усидрени на прихватљивом нивоу. У Табели 2 уочава се и нешто веће међугодишње прилагођавање реалних пензија у односу на зараде у прва четири месеца 2011. (реални пад за 8,7% у односу на реални пад расхода за запослене за 4,4%). Ова разлика је последица поменуте превремене исплате зарада појединих буџетских корисника у априлу. У априлу је због тога дошло до инцидентног међугодишњег номиналног раста исплата за запослене у консолидованом буџету за 16,9% (реално за 1,9%), што је утицало на укупни резултат ове ставке у прва четири месеца. Такође уочили смо велики раст издатака на позицији награде за запослене и остали посебни расходи, што је вероватно последица договора са синдикатима. Очекујемо да ће у мају доћи до нешто већег смањења издатака за запослене и да ће тренд прилагођавања зарада до краја године бити сличан тренду расхода за пензије. На ово указује и динамика издатака за запослене у буџету Републике, за који су доступни подаци и за април и за мај.

Расходи за куповину робе и услуга су у прва четири месеца у благом међугодишњем реалном паду, за 1,4%, и извршавају се у складу са планом за читаву годину на консолидованом нивоу. Уочавамо, међутим, да су на републичком нивоу ови издаци порасли много више (реални међугодишњи раст од јануара до маја за чак 7,9%), па – и поред очекиваних кретања ове ставке у прва четири месеца на консолидованом нивоу – препоручујемо пажљиво надгледање набавке робе и услуга до краја године.

Остали расходи у прва четири месеца 2011. исказују интензивнији међугодишњи пад од очекиваног. Разлози за оваква кретања су делом једнократне исплате из буџета којих је било неколико у прва четири месеца 2011,³ а делом су последица и нешто бржег извршења буџета од стране буџетских корисника. Из ове слике издвајамо капиталне издатке, који и по плану из нацрта Извештаја о фискалној стратегији треба да имају реални раст од 3% у 2011. години. Стога је њихово извршење у периоду јануар–април било у складу са годишњим планом.

Уочени већи расходи за поједине буџетске ставке⁴ у прва четири месеца морали би да значе и мање расходе по истом основу до краја године. Наведене трендове треба посматрати опрезно будући да увек постоји ризик да због превремене потрошње предвиђених средстава дође до проблема у функционисању буџета пред крај године. Овај ризик може да се материјализује и кроз притисак буџетских корисника, који су

³ Једнократна исплата субвенција за железнице, исплата по основу изгубљеног судског спора у вези са изнајмљивањем сателита и слично.

⁴ Субвенције, нето буџетске позајмице и остали текући расходи.

превремено потрошили већи део својих средстава за одређене намене, у смеру повећања расхода приликом ребаланса буџета.

Анализа јавних расхода у периоду јануар–април указује на то да се они извршавају нешто брже него што би било очекивано за овај део године. Основне кочнице раста расхода су биле највеће ставке – плате и пензије, али оне ће се већ исплатама од маја кориговати за 5,5% навише и до краја године највероватније имати мањи реални пад него у прва четири месеца. Куповина робе и услуга се извршава у складу са планом, али само на консолидованом нивоу, док су на републичком нивоу издаци за ову намену у првих пет месеци били знатно већи него што је очекивано. Остале ставке су имале нешто веће издатке почетком године и због великих једнократних исплата из буџета. Неколико буџетских позиција расхода ће до краја године морати да знатно успори своје извршење како би се остварили планирани фискални циљеви за 2011. годину.

2.3. Консолидовани дефицит

Консолидовани јавни приходи у прва четири месеца износили су 394,8 млрд. динара, а консолидовани расходи 439,1 млрд. динара, па је дефицит достигао 44,4 млрд. динара. Дефицит консолидованог буџета је већи него што је уобичајено за ово доба године. У прва четири месеца је остварено 31,1% укупног планираног дефицита за читаву годину. Напомињемо да је у истом периоду претходне године реализовано тек око 24,5% укупног оствареног дефицита.

Очекујемо да ће у мају раст консолидованог дефицита знатно успорити у односу на април и да ће након објављивања података за мај на консолидованом нивоу бити могућа знатно поузданија оцена тренутног нивоа консолидованог дефицита.

Подаци о дефициту републичког буџета који су доступни и за мај указују на то да је остварен дефицит од 49,5 млрд. динара, што износи 40,4% планираног буџетског дефицита Републике на годишњем нивоу. У исто време претходне године остварено је 38,9% укупног годишњег дефицита. Ово је индикација да је и консолидовани дефицит у првих пет месеци вероватно нешто већи него што је уобичајено, али да се још увек није отргао контроли.

Узимајући и све специфичне околности у обзир, остварени буџетски дефицит у прва четири месеца оцењујемо као већи од планираног: приходи су подбацили, а расходи били нешто већи него што бисмо очекивали у овом делу године. Висок консолидовани дефицит у прва четири месеца, међутим, можемо највећим делом објаснити деловањем привремених чинилаца, како са приходне, тако и са расходне стране буџета. Уочени трендови захтевају ипак врло опрезно вођење фискалне политике до краја године како би се остварио циљани дефицит.

3. АНАЛИЗА ПРОЦЕНЕ ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА ДО КРАЈА 2011. ГОДИНЕ

3.1. Процена јавних прихода до краја 2011. године

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији планирано је да ће јавни приходи у 2011. години износити 1.343,4 млрд. динара и да ће бити за 9,8% номинално већи, а 2,5% реално мањи у односу на 2010. годину. У односу на процену консолидованих јавних прихода, која је урађена крајем претходне године при усвајању буџета Републике, дошло је до корекције (повећања) јавних прихода за 1,3% због веће инфлације у 2011. од планиране.

Укупни јавни приходи у прва четири месеца 2011. године износе око 29,4% планираних годишњих прихода консолидованог сектора државе за 2011, што је незнатно мање у односу на учешће у 2010. години (Табела 3). Приходи консолидованог сектора државе остварени у периоду јануар–април 2011. били су реално мањи за 4,2% у односу на претходну годину, из чега следи да ће бити неопходно да реални међугодишњи пад прихода у остатку године буде знатно мањи, тј. да износи у просеку око 1,8%, како би се планирани износ јавних прихода остварио.

Табела 3. Индикатори извршења консолидованих прихода

	Јавни приходи у прва четири месеца у односу на приходе у целој години (%)	
	2010.	2011. ¹
ЈАВНИ ПРИХОДИ	29,8	29,4
Текући приходи	30,0	29,4
Порески приходи	30,5	29,8
Порез на доходак грађана	30,8	30,2
Порез на добит предузећа	42,1	43,3
Порез на додату вредност	30,9	30,1
Акцизе	25,1	24,9
Царине	29,8	29,8
Остали порески приходи	27,7	28,5
Доприноси	32,0	30,6
Непорески приходи	26,4	26,5
Капитални приходи	0,3	-
Донације	5,0	2,8

¹ У односу на план из нацрта Извештаја о фискалној стратегији

Процена и анализа кретања консолидованих прихода државе до краја 2011. године заснива се на оствареним приходима консолидованог сектора државе у периоду јануар–април 2011, приходима буџета Републике у мају 2011, као и на пројектованим кретањима основних макроекономских агрегата (потрошње, запослености, зарада, увоза и др), који представљају најзначајније основице за обрачун пореза. Осим тога, претпостављено је да у преосталом делу године неће доћи до већих промена у пореској

политици, као ни у степену наплате пореза. При изради пројекција узет је у обзир ефекат деловања сезонских и случајних фактора на кретање јавних прихода.

На основу наведених чинилаца, процењујемо да ће планирани износи јавних прихода у 2011. години вероватно бити остварени или да ће бити незнатно (за неколико милијарди динара) нижи у односу на ревидирану процену наведену у нацрту Извештаја о фискалној стратегији. На сличан закључак указују и процене засноване на кретању реалних десезонизираних јавних прихода.

Подбацивање прихода од доприноса и ПДВ у протеклом делу године указује на могућност да исход буде незнатно нижи од плана. Иако се већ у мају очекује раст прихода по основу ова два фискална инструмента, процењујемо да он неће бити довољан да потпуно надокнади подбачај у протеклом делу године. Вероватно је ипак да ће до краја године доћи до одређеног убрзања у наплати фискалних прихода, будући да ће планирана индексација плата у јавном сектору довести до одређеног повећања прихода државе по основу пореза на доходак и доприноса. Осим тога, уколико се први сигнали о заустављању пада броја запослених претворе у дугорочније тенденције, то ће допринети повећању прихода од пореза на зараде и доприноса. И у случају ПДВ може се очекивати реални раст прихода у преосталом делу године. Главни покретач раста прихода од ПДВ биће раст плата и пензије, који ће се већим делом прелити у потрошњу.

Мањи консолидовани јавни приходи ће, под осталим непромењеним условима, имати за последицу већи фискални дефицит у односу на планирани. Стога се препоручује усвајање и примена краткорочних мера за побољшања наплате јавних прихода, како би се планирани износ прихода остварио. Примена мера за бољу наплату пореза је оправдана и због тога што постоје индиције да је наплата пореза погоршана – нпр. у случају доприноса за социјално осигурање.

На основу кретања: 1) консолидованих јавних прихода у прва четири месеца ове године, 2) прихода Републичког буџета у првих пет месеци и 3) очекиваних кретања највећих компоненти прихода у наредном периоду, процењујемо да ће консолидовани приходи у 2011. години бити приближно на нивоу плана из нацрта Извештаја о фискалној стратегији (евентуално незнатно мањи од планираних). У прва четири месеца 2011. године направљен је одређени заостатак у прикупљању пореских прихода, али је разлика у односу на план још увек мала, па би и мања позитивна промена тренда у другој половини године лако поништила сав заостатак из прва четири месеца. Ипак, препоручујемо да се до краја године предузму одређене краткорочне мере којима би се побољшала наплата прихода чиме би се искључио раст фискалног дефицита по основу мањих прихода. Примена мера за бољу наплату пореза је оправдана и због тога што постоје индиције да је наплата пореза погоршана – нпр. у случају доприноса за социјално осигурање.

3.2. Процена јавних расхода до краја 2011. године

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији за 2012. са пројекцијама за 2013. и 2014. годину планирано је да ће јавни расходи износити 1.485,7 млрд. динара и да ће бити за 9,3% номинално већи, а 3% реално мањи у односу на 2010. годину. У односу на

претходну процену, јавни расходи су повећани за 1,3%, пошто је веће инфлација од планиране у 2011. повукла већу индексацију од очекиване за плате и пензије, али и веће трошкове по основу отплате камата.

Процена и анализа кретања консолидованих расхода државе до краја 2011. године, којом оцењујемо нацрт Извештаја о фискалној стратегији, заснивају се на: 1) оствареним расходима консолидованог сектора државе у периоду јануар–април 2011, 2) оствареним износима расхода буџета Републике у периоду јануар–мај 2011. и 3) анализи кретања већих појединачних расходних ставки буџета (пензије, плате у јавном сектору, остала социјална давања).

Пензије и плате се према Закону о буџетском систему у 2011. години индексирају три пута. Први пут у јануару за износ од 2%, други пут у априлу за износ инфлације од почетка године до априла (5,5%) и трећи пут у октобру за инфлацију од априла до октобра и половину реалног раста БДП из претходне године (укупно процењујемо око 3,9%).⁵

Будући да се издаци за пензије увећавају и услед раста броја пензионера,⁶ процена Фискалног савета је да ће издаци за пензије у 2011. години, узимајући све наведено у обзир, износити око 428,5 млрд. динара. Наша процена се нешто разликује од процене Министарства финансија (већа је за око 0,9%). Због вредности ставке, и овако мала разлика у проценама доводи до могућег знатног мањка у предвиђеним средствима за пензије, за око 3,8 млрд. динара.

Расходи за запослене се према Закону о буџетском систему индексирају на исти начин као и пензије. Приликом процене расхода за запослене у 2011. водили смо рачуна да и расходи за запослене, попут пензија, расту нешто брже него што индексација показује. Највероватнији разлог за то су промене коефицијената запослених (напредовање у служби), мада је могућ раст и по основу нешто већих додатака на основну плату (бонуси, прековремени рад и слично).⁷ Процена Фискалног савета о расходима за запослене у 2011, под претпоставком да неће доћи до промене броја запослених, износи око 338 млрд. динара и већа је од процене из нацрта Извештаја о фискалној стратегији за око 3,5 млрд. динара. Додатни ризик у расходима за запослене представља чињеница да је већ у првих пет месеци потрошено преко 80% предвиђених издатака за награде запосленима и остале посебне расходе, те је могуће да ће постојати притисак да се ова позиција до краја године повећа. Такође треба анализирати и могуће ефекте недавно склопљених споразума са синдикатима на расходе за запослене.

У пројекцији расхода за социјалну заштиту, у нацрту Извештаја о фискалној стратегији није узето у обзир да ће услед законске обавезе индексирања исплата по основу материјалног обезбеђења породица и дечијих додатака индексом трошкова живота,

⁵ Ово је процена инфлације у периоду април–септембар, изведена на основу процене НБС о инфлацији у овом периоду (око 3%) и половина раста БДП (0,9%), на основу актуелне процене РЗС о укупном расту за 1,8%. Могућа су одступања пројектоване инфлације, али и ревизија стопе раста БДП, што би онда утицало на промену индексације.

⁶ Издаци за пензије у 2009. и 2010. години су расли иако су пензије биле замрзнуте. Најзначајнији разлог за ово повећање је раст броја пензионера. Годишње број пензионера порасте за 1-1,5%.

⁷ Оваква врста повећања је вероватно израженија у условима замрзнутог или ограниченог раста зарада. Тако је у 2010. забележен раст издвајања за запослене у односу на 2009. годину, иако су зараде биле замрзнуте, а број запослених се благо смањивао.

доћи до додатног раста расхода за ову намену због веће инфлације. Процењујемо да могућа додатна издвајања за ову намену износе око две милијарде динара.

До краја године могуће је да ће активности на изградњи путне инфраструктуре бити веће од оних које су биле планиране, што такође може да доведе до већег дефицита државе. Ови радови се, међутим, добрим делом финансирају из средстава која су за ту намену већ обезбеђена код међународних финансијских институција и у крајњем исходу односе се на пожељно повећање нивоа инвестиција у земљи. Зато ризик од повећања јавних расхода по овом основу не треба третирати једнако као остале ризике повећања расхода изнад планираних. Ипак, треба водити рачуна о томе да је за остварење фискалних циљева висина дефицита приоритет, те да се простор за потребни раст инвестиција мора обезбедити смањењем текуће потрошње.

Ризике за остварење плана расхода по осталим ставкама буџета (куповина робе и услуга, отплата камата, субвенције, остали текући трансфери и капитални расходи) можемо проценити анализом извршења буџета у прва четири месеца у односу на план за читаву годину. Наиме, уколико је у прва четири месеца потрошен већи део укупних средстава предвиђених за одређену намену у односу на вредност коју бисмо сезонски могли очекивати, могуће је да ће се сва средства предвиђена буџетом потрошити пре краја године, те ће за неометано обављање одређених јавних функција бити потребно додатно повећање расхода.

Табела 4. Индикатори извршења консолидованих расхода

	Јавни расходи у прва четири месеца у односу на расходе у целој години (%)	
	2010.	2011. ¹
ЈАВНИ РАСХОДИ	29,2	29,6
Текући расходи	30,4	30,6
Расходи за запослене	32,0	31,9
Куповина робе и услуга	27,8	26,4
Отплата камата	34,9	30,2
Субвенције	20,3	23,9
Социјална помоћ и трансфери	31,8	31,5
<i>од чега: Пензије</i>	32,7	31,4
Остали текући расходи	26,3	71,2
Капитални расходи	17,4	17,6
Нето буџетске позајмице	22,7	32,3

¹ У односу на план из нацрта Извештаја о фискалној стратегији

У Табели 4 приказан је проценат извршења консолидованог буџета у прва четири месеца 2011. у односу на процену Министарства финансија за читаву годину. Извршење већине ставки у прва четири месеца 2011. не одступа знатно од уобичајене динамике извршења буџета. Из ове слике се издваја хетерогена групација остали текући расходи, у којој је већ у прва четири месеца 2011. извршено 71,2% укупних предвиђених расхода за 2011. годину (исплата за сателит). Вредност ове ставке је релативно мала (између 1 и 1,5% укупних расхода буџета), тако да је њен утицај на укупне расходе мањи, а волатилност по месецима већа од других буџетских ставки.

Ипак, у нацрту Извештаја о фискалној стратегији изостаје објашњење о кретањима и пројекцијама ове буџетске ставке до краја године. Питања на која треба дати одговор у Извештају су по којим је све основама ова ставка расхода са 22,5 млрд. динара у 2010. смањена на 15,1 млрд. динара у 2011. и како ће се овај план остварити до краја године будући да је само у прва четири месеца 2011. потрошено 10,7 млрд. динара.

Нешто веће извршење од уобичајеног имају и још две ставке расхода – нето буџетске позајмице и субвенције, што захтева праћење и пажњу како се ове ставке не би отргнуле контроли до краја године.

Са друге стране, издвајања за камате у прва четири месеца нешто су мања него што је очекивано, чему наруку иде постојећи тренд апресијације динара. Могуће је да ће на овој ставци расхода доћи до одређених уштеда до краја године. Подаци о извршењу буџета Републике у мају додатно иду у прилог оваквим очекивањима.⁸

У прилог мањих расхода од планираних иде и пракса која показује да један број буџетских корисника највероватније неће искористити до краја године сва предвиђена буџетска средства. То може допринети да се у укупном збиру ипак остваре планирани расходи консолидованог буџета за 2011, иако очекујемо нешто веће издатке од планираних за пензије, плате и социјалну помоћ.

Узимајући све наведено у обзир, процене кретања буџетских расхода из нацрта Извештаја о фискалној стратегији сматрамо достижним, али уз бројне ризике да буду већи од планираних. Сматрамо да је потребно да се изврши детаљнија анализа уз квантификацију уочених ризика и да се идентификују места на којима се могу извршити адекватне уштеде уколико се неки од поменутих ризика оствари, како би се на крају године ипак остварили планирани буџетски циљеви.

3.3. Процена консолидованог дефицита до краја 2011. године

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији процењен је консолидовани дефицит за 2011. годину од 142,4 млрд. динара. Претходни пројектовани дефицит за 2011. годину износио је 140,4 млрд. динара, а коригован је за две милијарде динара навише услед корекције прихода и расхода за већу инфлацију од планиране.

Такође, ревизија наниже процене БДП за 2009. годину, ланчано је довела до смањења номиналног износа БДП и за 2011. годину, па уместо очекиваног консолидованог учешћа дефицита у БДП од 4,1%, нова вредност износи 4,25% БДП.

Анализа кретања прихода и расхода указује на то да ће планирани консолидовани дефицит вероватно бити и постигнут, али да то још увек није извесно. Идентификовали смо бројне ризике да ће дефицит бити већи од планираног. Ти ризици се односе мање на приходну страну буџета која може да подбаци највише за неколико милијарди динара, а више на расходну страну која може да се отргне контроли за износ од око 10 милијарди динара. Стога су још увек могућа знатна одступања консолидованог

⁸ Највећи део расхода за камате се плаћа из буџета Републике.

дефицита у односу на планирани (до 0,3% БДП), што захтева повећане мере опреза како би се нежељени сценарио на време предупредио.

Ризик од пробијања фискалног оквира за 2011. и већег дефицита од оног који фискална правила дозвољавају не оставља никакав простор за било какво додатно повећање јавних расхода у 2011. години, нити промену у пореској политици која може да доведе до смањења прихода.

4. АНАЛИЗА ПРЕДВИЂЕНИХ ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2012. ГОДИНИ

4.1. Оцена предвиђених јавних прихода у 2012. години

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији наведено је да се у 2012. години очекује пад јавних прихода за 0,1 п.п. БДП у односу на 2011. (са 40,1% на 40% БДП). Процена фискалних кретања у 2012. и пројекције кретања у 2013. и 2014. години наведени у нацрту Извештаја о фискалној стратегији заснивају се на проценама и пројекцијама кретања основних макроекономских агрегата, пре свега висине и структуре БДП и инфлације, и на важећим фискалним правилима.

У номиналном износу предвиђено је да јавни приходи у 2012. износе 1.478,8 млрд. динара, што представља номинални раст од 10%, а реални од 4,2% у односу на 2011. годину. У нацрту Извештаја о фискалној стратегији у исто време се предвиђа мањи реални раст БДП од раста јавних прихода (4% у односу на 4,2%), а опет долази до смањење учешћа јавних прихода у БДП. Овај ефекат настаје услед коришћења различитих дефлатора за БДП и за јавне приходе. За анализу реалних кретања јавних прихода користимо процењени просечни индекс потрошачких цена у 2012. години, док је у нацрту Извештаја о фискалној стратегији за процену номиналног БДП у 2012. коришћен БДП дефлатор који је нешто виши.⁹

Пројекције кретања прихода од ПДВ, као једног од билансно најзначајнијих извора финансирања јавног сектора, показују да се у 2012. години очекује њихова релативна стагнација (као проценат БДП), односно реални раст сличан расту БДП. Подаци о кретању прихода од ПДВ показују да је у периоду од 2008. године дошло до њиховог знатног пада, са 11,3% БДП у 2008. на 10,5% у првом кварталу 2011. године. Тај пад се објашњава смањењем домаће тражње (укључујући и тражњу за увозним добрима), као и ребалансирањем привреде Србије, у смислу заснивања привредног раста на повећању извоза. У нацрту Извештаја о фискалној стратегији наведено је да ће развој привреде Србије у наредним годинама бити заснован на повећању инвестиција (уз спорији раст потрошње) и на расту производње намењене извозу. Тако је пројектовано да лична потрошња у 2012. расте за 1,6 п.п. спорије од раста БДП, што указује на очекивано заснивање привредног раста на релативно високом расту извоза. Очекивало би се да

⁹ Могуће је да је у нацрту Извештаја о фискалној стратегији очекивана номинална вредност БДП у 2012. години благо прецењена због нешто већег очекиваног дефлатора. Разлике јесу веома мале, али би у конкретном случају избор нижег дефлатора (који зависи и од процене кретања курса динара) довео до тога да учешће прихода у БДП расте уместо да пада.

такво ребалансирање привреде доведе до даљег релативног смањења прихода од ПДВ. Стога се процењује да пројектована кретања ПДВ у 2012. нису конзистентна са датим претпоставкама.

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији наведено је да се у погледу кретања запослености и зарада у 2012. и наредним годинама очекује раст запослености, као и раст зарада спорије од раста БДП. Пројектовано кретање зарада спорије од раста БДП оцењује се као исправно и пожељно, из перспективе унапређења конкурентности привреде Србије, кроз повећање продуктивности и снижење јединичних трошкова рада. Међутим, упоредо са претходном претпоставком, пројектована релативна стагнација прихода од пореза на рад може бити реална само под претпоставком да кумулативна стопа раста масе зарада (стопа раста зарада пондерисана стопом раста запослености) буде приближно једнака стопи раста БДП. С тим у вези, оцењује се да би такве претпоставке, тј. појашњења требало навести у Извештају о фискалној стратегији. Осим тога, пројекције за 2012. показују да се и даље очекују дивергентна кретања прихода од пореза на доходак и социјалних доприноса, иако се они у највећем делу обрачунавају на исту основицу. Иако се у нацрту Извештаја о фискалној стратегији наводи да су јачање пореске дисциплине и унапређење ефикасности рада јавних служби елементи будућих реформи у Србији, пројектована различита динамика кретања прихода од пореза на доходак и доприноса за обавезно социјално осигурање у наредним годинама, показују да се не очекују битнији помаци у смањењу сиве економије у домену запошљавања.

Пројекција кретања прихода од пореза на добит предузећа у нацрту Извештаја о фискалној стратегији показује да се у 2012. години очекује њихов благи раст (као проценат БДП). Будући да се очекује повећање профитабилности привреде, услед повећања инвестиција, извоза, релативног раста светских цена робе у чијој производњи Србија има компаративну предност (пољопривредни и прехранбени производи), као и споријег раста бруто зарада од раста продуктивности, сматрамо оправданим рачунати на релативно повећање пореских прихода по овом основу.

Пројекција кретања прихода од акциза у 2012. и у наредним годинама извршена је на основу претпостављеног редовног усклађивања стопа акциза у складу са Законом и даљег усклађивања акцизне политике са директивама Европске уније, као и на основу пројектоване потрошње акцизних производа. На остварење пројектованих износа у знатној мери ће утицати и промена цена робе на коју се обрачунавају акцизе у наредним годинама (пре свега нафтних деривата), а могуће и ценовна еластичност тражње за том робом, што пројекције пореских прихода по овом основу донекле чини неизвесним. Ипак, пројекција из нацрта Извештаја за 2012. је у складу са нашим очекивањима.

Пројекције такође показују да се очекује пад царинских прихода, што се сматра реалним, због даље либерализације спољне трговине са земљама Европске уније и спровођења других билатералних трговинских уговора.

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији остали порески приходи, од којих највећи део чине порези на имовину, пројектовани су у складу са номиналним растом БДП. Према тим пројекцијама, очекује се да у 2012. години ови порески приходи остану релативно непромењени у односу на БДП. Крајем 2010. године усвојене су измене Закона о порезима на имовину, којима је смањена дозвољена амортизација

непокретности за сврхе утврђивања пореске основице, а редизајнирани су и систем пореских олакшица и сама пореска скала. Циљ ових измена био је да се систем опорезивања учини правичнијим, а делимично и билансно издашнијим. Међутим, да пореске обавезе не би биле драстично веће у 2011. години прописано је да повећање пореза на имовину у 2011. не може бити веће од 60% у односу на 2010. годину. Осим тога могуће је очекивати и додатне приходе по основу пореза на пренос апсолутних оправа до кога ће доћи услед опоравка тржишта некретнина. То значи да би, уколико локалне самоуправе искористе у потпуности овај инструмент прикупљања јавних прихода, у 2012. години могло да дође до раста прихода од пореза на имовину што није била једна од претпоставки нацрта Извештаја о фискалној стратегији.

Узимајући све наведено у обзир, сматрамо да процена јавних прихода у 2012. години из нацрта Извештаја о фискалној стратегији, а под претпоставком да се пореске стопе неће повећавати, прецењује вредност јавних прихода за око 0,3% БДП (око 10 млрд. динара), највише услед прецењивања прихода од ПДВ.

4.2. Оцена предвиђених јавних расхода у 2012. години

Нацрт Извештаја о фискалној стратегији предвиђа смањење јавних расхода са планираних 44,3% БДП у 2011. на 43,2% БДП у 2012, односно прилагођавање јавних расхода за 1,1 п.п. БДП. У номиналном износу предвиђено је да јавни расходи у 2012. износе 1.597,2 млрд. динара, што представља номинални раст за 7,5%, а реални за 1,8% у односу на 2011. годину. Будући да се у исто време предвиђа реални раст БДП за 4%, спорији раст јавних расхода од раста БДП доведиће до планираног пада учешћа јавних расхода у БДП.¹⁰

Нацрт Извештаја о фискалној стратегији предвиђа да ће расходи буџета за пензије и трошкове запослених да се усклађују по фискалним правилима, те да ће се њихово учешће у БДП постепено смањивати у наредним годинама. Наша процена кретања пензија и расхода за запослене у 2012. заснована је на индексацији ових расхода према фискалним правилима¹¹ и већа је у односу на процену Министарства финансија за око седам милијарди динара.¹² До ове разлике је дошло због различитих процена за 2011, при чему је процена Фискалног савета да ће издвајања за пензије и плате бити већа од процене из нацрта Извештаја о фискалној стратегији за око 7,3 млрд. динара. Ова разлика се стога из 2011. пренела на сличном нивоу и у 2012. годину.

Учешће расхода за куповину робе и услуге у БДП ће се по плану нацрта Извештаја о фискалној стратегији смањити са 7,1% БДП на 6,8% БДП. Посматрано у номиналном

¹⁰ Могуће је да је у нацрту Извештаја о фискалној стратегији очекивана номинална вредност БДП у 2012. години благо прецењена због нешто већег очекиваног дефлатора. Евентуална грешка у процени номиналне вредности БДП по овом основу је мала и приближно једнако утиче и на учешће прихода и на учешће расхода у БДП, те нема велики значај за анализу јавних расхода.

¹¹ Фискална правила дефинишу раст пензија и плата у априлу 2012. за износ инфлације у периоду октобар-март, коју процењујемо на 3,5%, и за половину процењеног раста БДП у 2011. години, коју процењујемо на 1,5%. У октобру 2012. ће се извршити друга индексација плата и пензија за раст потрошачких цена у периоду април-септембар, а раст процењујемо на 0,5%.

¹² На кретање издвајања за запослене утиче и број запослених. У нацрту Извештаја о фискалној стратегији није дефинисано како ће се кретати број запослених у наредним годинама. Ми смо за пројекцију користили непромењен број незапослених.

износу, планиран је годишњи раст расхода за куповину робе и услуга у 2012. од 5,3%. Са пројектованом инфлацијом у 2012. то ће довести до благог реалног међугодишњег пада издатака за ове расходе, за 0,3%. Будући да очекивани раст БДП у 2012. години износи 4%, реална стагнација издвајања за куповину робе и услуга ће довести до смањивања њиховог учешћа за око 0,3 п.п. БДП. План реалне стагнације расхода за куповину робе и услуга у 2012. сматрамо рестриктивним, али могућим.

Учешће издвајања за плаћање камата у БДП се у 2012. години повећава са 1,4 на 1,5% БДП, што подразумева њихов номинални раст у 2012. од 13,8%. Ова ставка расхода ће у знатној мери зависити од непредвидивих кретања великог броја чинилаца, попут курса, премије ризика Србије, инфлације, кретања каматних стопа на тржишту новца.¹³ Имајући ово у виду сматрамо да је потребно конзервативно предвиђати потребна средства за отплату камата како би се предупредили могући ризици неповољних кретања поменутих чинилаца у будућности. Предвиђена средства за ову намену у 2012. у нацрту Извештаја о фискалној стратегији сматрамо задовољавајућим.

Највеће прилагођавање расхода буџета планирано је на позицијама субвенције и нето буџетске позајмице. Планирано је да се издвајања за ове намене у 2012. години знатно смање у номиналном износу у односу на 2011. годину. Субвенције ће се у 2012. смањити за 7,6 млрд. динара (номинални годишњи пад од 9%, а реални од 13,9%), а издвајања за нето буџетске позајмице би се по истом плану смањила за 17 млрд. динара (номинални годишњи пад од 61,4%, а реални од 63,4%).

Овако обимно и нагло смањење расхода потребно је детаљније образложити у Извештају о фискалној стратегији и потребно је дати јасну квантификацију планираних уштеда. Потребно је: 1) тачно идентификовати субвенције и нето буџетске позајмице које су се исплаћивале у 2011. а које ће се укинути у 2012. години и у ком износу ће доћи до уштеда по овом основу, 2) јасно дефинисати у ком износу се у 2012. планира смањење издвајања за предузеће Фиат аутомобили Србија и 3) како ће се кретати преостали издаци за субвенције и нето буџетске позајмице да би се остварио план из нацрта Извештаја о фискалној стратегији за 2012. годину.

Смањење реалних издатака у 2012. је планирано и за позицију остали буџетски расходи. По плану из нацрта Извештаја о фискалној стратегији предвиђено је да се ови издаци у 2012. реално смање у односу на 2011. за око 1%, што сматрамо врло рестриктивним будући да је већ у 2011. предвиђено реално смањење ове групе издатака у односу на 2010. за око 41%.

Планирано је да позиција јавних инвестиција у 2012. оствари реални раст од 11,5%, при чему би учешће инвестиција у БДП порасло са планираних 3,6% БДП из 2011. на 3,9% БДП у 2012. години. Повећање капиталних расхода је пожељно, па овај пораст сматрамо оправданим. И поред овог раста, сматрамо да су расходи за капиталне инвестиције у 2012. потцењени за најмање шест милијарди динара. На то нам указује планирани фискални резултат ЈП „Путеви Србије“ који износи –4 милијарде динара. Напомињемо да је и у периоду са много мањом инвестиционом активношћу од планиране (2010) ово предузеће доприносило дефициту са преко седам милијарди динара.

¹³ Одређени део кредита је индексиран каматним стопама са финансијских тржишта, попут ЕУРИБОР-а или ЛИБОР-а.

Сматрамо да је повећање учешћа јавних инвестиција у БДП у 2012. јако битно, како би се остварили циљеви економске политике, а оваква кретања су подстакнута и фискалним правилима.¹⁴ За веће учешће инвестиција у БДП (до 5% БДП) неопходно је међутим ослободити простор смањењем текуће јавне потрошње, што у 2012. вероватно није у потпуности испоштовано.

Планирана расподела консолидованих средстава по буџетским корисницима указује на то да трансфери са централног на локални ниво власти нису у складу са законским обавезама. По Закону о финансирању локалне самоуправе (члан 37) наводи се да: „...Годишњи износ ненаменског трансфера, који се расподељује јединицама локалне самоуправе, износи 1,7% оствареног бруто домаћег производа према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике...“.

Последњи објављени податак о износу БДП објавио је Републички завод за статистику за 2009. годину и он износи 2.713,2 млрд. динара. За трансфер јединицама локалне самоуправе стога је неопходно одредити 46,1 млрд. динара, а нацртом Извештаја о фискалној стратегији предвиђено је свега 43,1 млрд. динара за укупне трансфере локалном нивоу власти, у оквиру чега процењујемо да се налазе и средства за наменске и кашпиталне трансфере од око 10 млрд. динара. Планирани ненаменски трансфери су стога мањи за око 15 млрд. динара од нивоа који прописује Закон о финансирању локалне самоуправе.

Такође, потребно је да се у Извештају о фискалној стратегији јасно види да ли је у буџету за наредну годину испоштована обавеза гарантована Уставом Републике Србије да: „...Буџет Аутономне покрајине Војводина износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање јавних расхода...“.

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији у Табели 21 приказан је преглед ограничења укупних расхода по појединачним буџетским корисницима. Потребно је уз табелу дати кредибилно објашњење о приказаној расподели средстава. Посебно скрећемо пажњу на министарства која су приликом последње реконструкције Владе промењена. Појединим корисницима, попут Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, предвиђена су у 2012. приближно иста номинална средства у буџету као у 2011. години, што сматрамо мало вероватним.

Узимајући све наведено у обзир, сматрамо да нацрт Извештаја о фискалној стратегији не даје довољно јасна и кредибилна објашњења на који начин ће се остварити постављени циљеви у погледу кретања јавних расхода у 2012. години.

4.3. Оцена предвиђеног консолидованог дефицита у 2012. години

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији у 2012. години планиран је консолидовани дефицит државе од 3,2% БДП у складу са фискалним правилима. У односу на 2011.

¹⁴ Циљ посебних фискалних правила је и да се промени структура јавне потрошње у правцу смањења текућих расхода и повећања јавних инвестиција. Посебним фискалним правилима је омогућено да приликом израчунавања дефицита консолидоване опште државе у периоду од 2012. до 2015. године расходи и издаци не укључују део укупних јавних инвестиција који је већи од 5% БДП.

годину, овај дефицит је мањи за 1 п.п. БДП. Предвиђено је да се циљани фискални дефицит оствари смањењем расхода у износу од 1,1 п.п. БДП, док ће приходи бити релативно мањи у односу на БДП за 0,1 п.п.

У номиналном износу, планиран је дефицит од 118,4 млрд. динара, од чега ће дефицит Републике износити 97,3 млрд. динара.

Анализа пројекција фискалних кретања у 2012. години из нацрта Извештаја о фискалној стратегији указује на то да ће дефицит бити већи од планираног за око 1% БДП (око 35 млрд. динара), будући да се у нацрту Извештаја о фискалној стратегији прецењује раст јавних прихода у наредној години, а потцењује раст јавних расхода.

Оцењујемо да је вредност јавних прихода у наредној години прецењена за око 10 млрд. динара. Оцена потцењености јавних расхода није потпуно прецизна, јер осим процене кретања расхода за пензије и зараде (где смо уочили могућу потцењеност расхода за око седам милијарди динара), потцењености дефицита ЈП „Путеви Србије“ (за око шест милијарди динара), оцена укључује нешто мање егзактну процену реализације идентификованих ризика. За сада претпостављамо да ће по више различитих основа (сувише амбициозан план смањивања субвенција и нето буџетских позајмица и сл) доћи до одступања у односу на нацрт Извештаја, за додатних 10-15 милијарди динара, што у збиру са преосталим уоченим чиниоцима даје за око 35 млрд. већи дефицит у 2012. од планираног.

Уколико би се испоштовала и обавеза плаћања пуног износа ненаменских трансфера локалној самоуправи од 1,7% БДП, онда би консолидовани дефицит у 2012. години био за око 50 млрд. динара (1,3% БДП) већи од планираног.

5. АНАЛИЗА ПРОЈЕКЦИЈА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА ЗА 2013. И 2014. ГОДИНУ

5.1. Оцена предвиђених јавних прихода у 2013. и 2014. години

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији наведено је да се у 2013. години очекује пад јавних прихода за 0,2 п.п. БДП у односу на 2012. (на 39,8% БДП), а у 2014. се не очекује промена учешћа јавних расхода у БДП. У Табели 5 приказано је кретање јавних прихода по ставкама у периоду од 2012. до 2015. године.

Пројекције кретања прихода од ПДВ показују да се у 2013. и 2014. години очекује релативни раст ових прихода у односу на БДП. Због очекиваног ребалансирања привреде сматрамо да су наведени трендови мало вероватни. Наиме, процењујемо да ће услед наставка ребалансирања привреде приходи од ПДВ у периоду до 2014. године уместо пројектованог раста учешћа од 0,3 п.п БДП опасти за 0,6 п.п. БДП, тј. да ће 2014. износити око 10% БДП уместо пројектованих 10,9 % БДП.

Табела 5. Јавни приходи у периоду 2012–2014

	Учешће у БДП (%)		
	2012.	2013.	2014.
ЈАВНИ ПРИХОДИ	40,0	39,8	39,8
Текући приходи	39,9	39,8	39,7
Порески приходи	34,9	34,8	34,8
Порез на доходак грађана	4,5	4,5	4,5
Порез на добит предузећа	1,2	1,2	1,2
Порез на додату вредност	10,6	10,8	10,9
Акцизе	5,8	5,7	5,6
Царине	1,0	0,9	0,8
Остали порески приходи	1,3	1,3	1,2
Доприноси	10,5	10,5	10,6
Непорески приходи	5,0	5,0	4,9
Капитални приходи	0,0	0,0	0,0
Донације	0,1	0,1	0,1
Реални раст БДП (%)	4,0	4,5	5,0

Пројекције кретања прихода од пореза на добит предузећа у нацрту Извештаја о фискалној стратегији показују да ће у 2013. и 2014. години ови приходи у релативном износу (као % БДП) стагнирати у односу на 2012. У наредним годинама, међутим, сматрамо да би ови приходи могли достићи преткризно учешће од око 1,5 п.п. БДП (што је за 0,3 п.п. БДП више од односу на пројектовани износ).

Уз дате пројекције макроекономских агрегата, укључујући и очекиване промене у структури привреде, постојећи порески систем и постојећи степен наплате пореза, оцењује се да је пад прихода у периоду 2012–2014. година (изражених као проценат БДП) потцењен. Уместо пројектованог кумулативног смањења учешћа прихода за 0,3 п.п. БДП вероватнији је пад за 0,6-0,7 п.п. БДП (узимајућу у обзир очекиване, претходно наведене разлике, у погледу пројектованих износа појединачних категорија јавних прихода).

Нацртом Извештаја о фискалној стратегији предвиђено је фискално прилагођавање (тј. смањење фискалног дефицита) од укупно 2,6 п.п. БДП (са 4,2% на 1,6% БДП) у периоду од 2011. до 2014. године, при чему ће се то прилагођавање у највећој мери (2,9 п.п. БДП) остварити кроз смањење јавне потрошње, док ће истовремено доћи и до смањења јавних прихода (0,3 п.п. БДП). Уколико пад учешћа прихода у БДП пак буде већи него што је планирано, под осталим непромењеним условима, и дефицит ће бити већи од планираног, тј. у 2014. години износиће око 1,9-2% БДП.

Уколико се полази од тога да се пореске стопе и други елементи пореског система у наредном периоду неће мењати, осим евентуалних приходно неутралних промена, једина могућност за враћање дефицита на ниво од 1,6% БДП је додатно смањење расхода, побољшање наплате пореза за 0,3-0,4 п.п. БДП или комбинација ове две мере. Уколико се планира додатно смањење расхода неопходно је навести кредибилне мере којима ће се то постићи. Ако се планира повећање наплате пореза такође је неопходно

навести мере које се планирају да би се то остварило (нпр. да ли је у току или се планирају реформе пореске администрације и које, да ли се планира промена политике казни, промене технологије наплате пореза и др).

Такође, неопходно је навести ризике због којих би учешће прихода у БДП могло да буде мање него што је пројектовано, као и мере које би се примениле ако се ти ризици догоде. Међу ризицима који би могли да утичу на мањи раст прихода од пројектованог су: спорији раст привреде и запослености, могуће смањење пореских стопа и ширење пореских олакшица (што се често најављује), изостанак реформи пореске администрације (ако се на њих рачуна као на фактор који би допринео побољшању наплате пореза) и други. У случају да се неки од ових ризика испоље, једини начин да се дефицит задржи у планираним оквирима је да се смање јавни расходи. У том смислу неопходно је дефинисати планове за смањење јавних расхода. С тим у вези, било би пожељно да се уведе обавеза да свако смањење пореза (смањење пореских стопа или повећање олакшица) мора да буде праћено додатним (у односу на планове) смањењем расхода.

5.2. Оцена предвиђених јавних расхода у 2013. и 2014. години

По плану за 2013. и 2014. годину очекује се смањене јавних расхода за 1% БДП у 2013. и за 0,8% БДП у 2014. години. Предвиђено је да до овог прилагођавања дође тако што ће јавни расходи имати мањи реални раст од раста БДП. План остваривања овог циља по појединачним ставкама приказан је у Табели 6. У њој су дате реалне стопе раста по појединачним позицијама јавних расхода од 2012. до 2014. године.

Табела 6. Реални међугодишњи раст јавних расхода, 2012–2014

	Реални раст (%)		
	2012.	2013.	2014.
ЈАВНИ РАСХОДИ	1,8	2,5	3,3
Текући расходи	2,3	2,4	3,1
Расходи за запослене	4,3	3,2	2,1
Куповина роба и услуга	-0,2	0,4	5,3
Отплата камата	8,7	10,4	5,3
Субвенције	-13,9	-3,8	-0,2
Социјална помоћ и трансфери	3,9	2,9	2,9
Остали текући расходи	-0,9	-1,8	5,3
Капитални расходи	11,5	2,6	2,5
Нето буџетске позајмице	-63,4	8,7	5,3
Реални раст БДП (%)	4,0	4,5	5,0

Напомена: стопе раста су изведене на основу процењеног учешћа појединих ставки у БДП из нацрта Извештаја о фискалној стратегији. Пошто поједине ставке имају мало учешће у БДП, у Извештају су приказане на мањем броју децимала од потребних да би реална стопа раста за њих била потпуно релевантна.

У Табели 6 се уочава да се у 2013. години не очекују толико динамичне промене у јавним расходима попут оних које су планиране у 2012. години. Пензије и плате су дефинисане фискалним правилима и њихов раст је у 2013. и 2014. спорији од раста

БДП. Предвиђа се наставак рестриктивне политике државног субвенционисања и њихов даљи реални пад и након 2012, што ће бити велики изазов за економску политику. Расходи за куповину робе и услуга су такође планирани врло рестриктивно, будући да ће њихов реални међугодишњи раст бити за око половину мањи од реалног раста БДП. Након велике корекције у 2012. години, у наредне две године планирано је да се задржи и релативно ниско учешће нето буџетских позајмица у јавним расходима.

Претпостављени буџетски оквир не оставља довољно простора за раст капиталних расхода. Предвиђено је да капитални расходи у 2013. и 2014. расту спорије од БДП, те да се њихово учешће у БДП у ове две године смањује. Такво кретање јавних расхода није у складу са оценом из нацрта Извештаја о фискалној стратегији да ће се највеће прилагођавање јавних расхода остварити кроз текуће јавне расходе, чиме се ослобађа простор за раст инвестиција.

Сматрамо да је тешко, али не и немогуће, остварити структуру и кретање јавних расхода у периоду 2012–2014. у складу са планом из нацрта Извештаја о фискалној стратегији. Предложену структуру јавних расхода међутим не можемо, чак и да се оствари, оценити пожељном за остваривање циљева фискалне политике који су дефинисани и у нацрту Извештаја. Стога сматрамо да је неопходно да се започне са припремом неопходних реформи које ће у средњем року омогућити одрживост јавних финансија и оптимално усмеравање јавних средстава.

5.3. Репорте усмерене на средњорочно смањење јавне потрошње

У нацрту Извештаја о фискалној стратегији исправно је наглашено да су структурне реформе и реформа јавног сектора важни за смањење улоге државе у привреди и за смањење јавне потрошње. Наведено је да се реформа сектора државе односи на реформу пензијског система, система здравства, образовног система, система социјалне помоћи и система субвенција. Недостаје, међутим, стратегија, динамика и план реформи у наведеним областима. За унапређење пензијског система се, тако, као једина конкретна мера наводи доследна примена индексирања пензија. Слично је и са системом образовања, где се указује на рационализацију школске мреже. Нешто је разрађенији сет мера за унапређење система здравства (увођење система плаћања по пацијенту и система плаћања заснованог на резултатима, рационализација потрошње у здравству, побољшање система наплате доприноса за здравствено осигурање) и система социјалне заштите (помоћ најсиромашнијима, провера имовинског стања корисника породичних и борацких надокнада). Систем субвенција заслужује темељнији приступ, с обзиром на значај који има и с обзиром на предвиђени пад субвенција у будућем периоду. Уместо објашњења на који начин ће се прилагодити систем субвенција, у нацрту Извештаја је готово у потпуности преузет текст из прошлогодишњег Меморандума о буџету и економској и фискалној политици.¹⁵

Увидом у Меморандум о буџету и економској и фискалној политици из претходних година (подсетимо се, Извештај о фискалној стратегији је наследник овог документа) очигледно је да је знатно већа пажња посвећивана структурним реформама и реформи јавног сектора. Амбициозније, разрађеније и свобухватније су предвиђене мере из

¹⁵ Видети Ревидирани меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину, стр. 66.

наведених области (пензијски систем, систем здравства, образовни систем, систем социјалне помоћи и систем субвенција), а поједине области су анализирани раније а нису пронашле место у актуелном нацрту Извештаја о фискалној стратегији. Реч је о приватизацији друштвених предузећа, реструктурирању и приватизацији јавних предузећа, либерализацији инфраструктурних делатности, стварању амбијента за инвестиције, административним реформама и слично. С обзиром на чињеницу да је Законом о буџетском систему (члан 27д, став 8) предвиђено да Извештај о фискалној стратегији садржи и преглед и анализу фискалних импликација економских политика и структурних реформи, сматрамо да је нацрт Извештаја о фискалној стратегији требало да пружи знатно опширнији и потпунији преглед ове области.

С обзиром на то да је чланом 27д, став 10, Закона о буџетском систему предвиђено да сваки Извештај о фискалној стратегији као обавезан додатак садржи извештај о напретку оствареном у спровођењу фискалне политике из претходног извештаја, потребно је да се план фискалне и економске политике пажљиво, темељно и што прецизније одреди, како би процена оствареног напретка била могућа. Ово је важно с обзиром на потребу да Извештај о фискалној стратегији буде транспарентан и кредибилан. Пошто је актуелни нацрт Извештаја о фискалној стратегији први документ ове врсте, онда није могуће дати преглед напретка у односу на претходни извештај (мада, могуће је то било учинити у односу на претходни Меморандум). У сваком случају, у односу на Меморандуме о буџету и економској и фискалној политици требало би учинити напредак у Извештају о фискалној стратегији, пошто се једноставним увидом у текст Меморандума види да су се из годину у годину понављали слични принципи и наговештаване сличне или исте мере, а да је изостајао преглед учињеног у претходном извештајном периоду. Таквим приступом се умањује кредибилитет мера економске политике и значај најважнијих докумената о фискалној и економској политици.

Када је реч о садржају Извештаја о фискалној стратегији који је прописан Законом о буџетском систему (члан 27д), уочљиво је да у актуелном нацрту Извештаја није приказан преглед приоритетних области финансирања (предвиђен ставом 6 члана 27д). Сматрамо да је овај преглед важан и да га треба довести у везу са евентуалним сценаријима неостваривања предвиђене динамике јавних прихода и расхода. Приоритетним областима финансирања би се, наиме, одредило шта ће бити економски и фискални приоритет у условима погоршања јавних финансија.

6. ОЦЕНА СТРАТЕГИЈЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДУГОМ

Од почетка економске кризе јавни дуг Србије континуирано расте, па је крајем 2010. године достигао 12,1 млрд. евра, што је за 3,4 млрд. евра више у односу на стање крајем 2008. године. Раст јавног дуга настављен је и у 2011. години тако да је крајем априла достигао 12,9 млрд. евра. Раст апсолутног нивоа јавног дуга последица је финансирања фискалног дефицита који је у 2009. години износио 4,5% БДП, а у 2010. години 4,6% БДП. За разлику од претходних година, када је већи део фискалног дефицита финансиран приходима од приватизације, у току две последње године дефицит је готово у целини финансиран задуживањем државе. Осим тога, одређени утицај на раст јавног дуга имало је и регулисање старих дугова СФРЈ.

Однос јавног дуга према БДП порастао је са 29,9% на крају 2008. године на 41,7% на крају 2010. године. Током првог квартала 2011. године однос јавног дуга према БДП порастао је за само 0,2 п.п, упркос задуживању државе за 800 милиона евра. Разлог је снажна реална апресијација динара.

Основни покретач раста јавног дуга према БДП је повећање апсолутног износа јавног дуга. Осим овог фактора, на раст јавног дуга према БДП у периоду 2009–2010. утицала је и реална депресијација динара. Са друге стране, у прва четири месеца 2011. реална апресијација динара утицала је на пад односа јавног дуга према БДП. Пад БДП током 2009. године утицао је на повећање односа јавног дуга према БДП, док је раст БДП у 2010. години, као и протеклом делу 2011. године, утицао на смањење овог односа.¹⁶

Према пројекцијама датим у нацрту Извештаја о фискалној стратегији однос јавног дуга према БДП у целом периоду, укључујући и 2011. годину, опада. Иако је овакво кретање могуће, пре свега у случају високе и континуиране апресијације динара, оно је мало вероватно. Висока и континуирана апресијација није у складу са развојним претпоставкама реалног сектора привреде, па би њено продужено трајање имало за последицу смањење конкурентности привреде, повећање спољнотрговинског дефицита и раст спољног дуга до критичне границе. Стога у нацрту Извештаја треба проверити пројекције односа јавног дуга према БДП за период 2011–2014.

При изради пројекција односа јавног дуга према БДП неопходно је да се експлицитно наведу претпоставке на основу којих су оне рађене, а које се односе на кретање: примарног фискалног дефицита, динарских и девизних (домаћих и страних) реалних каматних стопа, учешћа девизног и динарског дуга у јавном дугу и очекиваних промена реалног девизног курса. У табели 16, осим података који се односе на укупни фискални дефицит, треба приказати и податке који се односе на примарни фискални дефицит. Уз претпоставке, неопходно је дати одговарајућа образложења, као што су: да ли се очекују и зашто промене реалног девизног курса, као и какве промене се очекују у домаћим и страним реалним каматним стопама и на основу којих фактора се очекују те промене.

Наведене претпоставке и пратећа образложења омогућиће најширој јавности да разматра реалистичност пројектованог односа јавног дуга према БДП. Осим тога, било би пожељно да се коментарише осетљивост пројектованог односа јавног дуга према БДП у зависности од одступања наведених варијабли од пројектоване путање.

С обзиром на то да је знатан део јавног дуга Србије номиниран у страним валутама, при пројекцији односа јавног дуга према БДП треба користити следећу формулу којом се рачунају промене односа јавног дуга према БДП:

$$\Delta\left(\frac{D_t}{Y_t}\right) = pd + \frac{\left((1-\alpha)r_t^d + \alpha(r_t^f + z_t') - g_t\right)}{(1+g)} * \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

¹⁶ Корекције званичних података о БДП, којима је смањиван ниво БДП и повећавана стопа његовог пада у 2009. години, утицале су на повећање односа јавног дуга према БДП. Осим тога, неопходно је имати у виду да ниво дуга као варијабла стања има релативно стабилну динамику током године, док се БДП, као варијабла тока, налази под снажним утицајем сезонских фактора. Због сезонских фактора БДП, однос јавног дуга према БДП би током године варирао чак и када би износ дуга био константан. Због тога се чини оправданим да се ниво јавног дуга пореди са БДП из кога су искључене сезонска и случајна компонента.

где симболи имају следеће значење:

D = укупни јавни дуг, $Y = BDP$ (брuto домаћи производ), D/Y = учешће јавног дуга у БДП, $\Delta(D/Y)$ = промена учешћа јавног дуга у БДП, pd = примарни дефицит/ BDP , $(1-\alpha)$ = учешће динарског дуга у укупном јавном дугу, α = учешће девизног дуга у укупном дугу, r^d = динарска реална каматна стопа, r^f = девизна реална каматна стопа, z' = стопа промена реалног девизног курса, знак – представља апресијацију, g = стопа раста БДП, а t и $t-1$ означавају садашњи и претходни период.

Учешћа јавног дуга у БДП у периоду t једнако је учешћу у периоду $t-1$ коригованом за промену учешћа која се рачуна претходном формулом.

На основу различитих претпоставки о примарном фискалном дефициту, променама реалног курса, стопи раста БДП и других, могуће је израчунати алтернативне путање односа јавног дуга према БДП. Алтернативне претпоставке о кретању варијабли које утичу на однос јавног дуга према БДП и кореспондирајуће пројекције овог односа дате су у три сценарија. Наравно, осим ова три сценарија могуће је урадити и већи број других који би се заснивали на другачијим претпоставкама о кретању примарног фискалног дефицита, БДП, реалног курса, реалних каматних стопа и валутној структури дуга.

У основном (првом) сценарију претпостављено је да ће се наставити стабилан опоравак привреде у наредним годинама, да ће се држава стриктно придржавати правила о висини фискалног дефицита, као и да ће изостати знатније промене реалног девизног курса. У другом сценарију претпостављено је да ће се фискално прилагођавање остварити спорије него што је то дефинисано фискалним правилима, док је у трећем сценарију претпостављено да ће привреда расти спорије, фискални дефицит бити већи него што то одређују фискална правила, као и да ће након апресијације уследити реална депресијација динара.

Да би се искључио утицај сезонских и случајних варијација БДП на однос дуга према БДП, при рачунању почетног односа (стање крајем 2010. године) уместо стварног БДП коришћена је изравната дугорочна вредност БДП која је оцењена помоћу Ходрик–Прескотовог филтера.

У сва три сценарија укалкулисана је висока реална апресијација динара током 2011. године. Реална апресијација динара у току 2011. године износиће према конзервативној процени око 8% и она ће снажно утицати на опадање односа дуга према БДП. Због тога ће у 2011. години, упркос интензивном задуживању државе, однос јавног дуга према БДП у току 2011. године остати непромењен или чак опасти. Да је изостала овако снажна реална апресијација динара, под осталим непромењеним условима условима, однос јавног дуга према БДП порастао би за 2 процентна поена.

На основу пројекције и претпоставки садржаних у основном сценарију, следи да ће однос дуга према БДП у 2011. години остати непромењен, да би у 2012. и 2013. години порастао на 43% БДП. Уколико би фискално прилагођавање (видети колону д у табели 8) било спорије него што то фискална правила одређују, однос јавног дуга према БДП би већ 2014. године достигао 46%. Коначно у табели 9 дати су резултати трећег сценарија према коме би однос јавног дуга према БДП већ 2015. године достигао 53% БДП, након чега би у целом периоду остао на том нивоу.

Приликом оцењивања висине односа јавног дуга према БДП неопходно је имати у виду да ни у једном сценарију није укључен дуг који ће настати у процесу денационализације. Осим тога, када се оцењује висина јавног дуга према БДП у земљи са ниским кредитним ризиком, као што је Србија, критични ниво дуга на коме може настати девизна криза је знатно нижи него што је то случај са земљама са високим кредитним рејтингом. У земљама са ниским кредитним рејтингом комерцијални инвеститори могу нагло да одлуче да престану да улажу у финансирање њеног дефицита и рефинансирање дуга, због чега наступа финансијска криза, уколико тој земљи не прискоче у помоћ некомерцијални инвеститори – друге земље и међународне финансијске организације.

Табела 7. Основни сценарио

	D/Y	$\Delta(D/Y)$	pd	(1- α)	α	r^d	r^F	z'	g	(1+g)	d
2010	0.42										
2011	0.42	0.00	0.025	0.25	0.75	0.02	0.025	-0.08	0.03	1.03	0.041
2012	0.43	0.01	0.016	0.27	0.73	0.025	0.03	0	0.04	1.04	0.032
2013	0.43	0.00	0.007	0.28	0.72	0.025	0.035	0	0.045	1.045	0.024
2014	0.42	-0.01	-0.001	0.3	0.7	0.025	0.04	0	0.05	1.05	0.016
2015	0.41	-0.02	-0.007	0.3	0.7	0.025	0.04	-0.01	0.05	1.05	0.01
2016	0.39	-0.01	-0.006	0.3	0.7	0.025	0.04	-0.01	0.05	1.05	0.01
2017	0.38	-0.01	-0.006	0.3	0.7	0.025	0.04	-0.01	0.05	1.05	0.01
2018	0.37	-0.01	-0.005	0.3	0.7	0.025	0.04	-0.01	0.05	1.05	0.01
2019	0.35	-0.01	-0.004	0.3	0.7	0.025	0.04	-0.01	0.05	1.05	0.01
2020	0.34	-0.01	-0.004	0.3	0.7	0.025	0.04	-0.01	0.05	1.05	0.01

Табела 8. Основни сценарио и спорије смањење фискалног дефицита

	D/Y	$\Delta(D/Y)$	pd	(1- α)	α	r^d	r^F	z'	g	(1+g)	d
2010	0,42										
2011	0,42	0,00	0,029	0,25	0,75	0,02	0,025	-0,08	0,03	1,03	0,045
2012	0,44	0,02	0,024	0,27	0,73	0,025	0,03	0	0,04	1,04	0,04
2013	0,45	0,01	0,018	0,28	0,72	0,025	0,035	0	0,045	1,045	0,035
2014	0,46	0,01	0,012	0,3	0,7	0,025	0,04	0	0,05	1,05	0,03
2015	0,45	0,00	0,006	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,025
2016	0,45	-0,01	0,001	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2017	0,44	-0,01	0,002	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2018	0,43	-0,01	0,002	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2019	0,43	-0,01	0,002	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2020	0,42	-0,01	0,003	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02

Табела 9. Спорији раст, спорије смањење дефицита и депресијација динара

	D/Y	$\Delta(D/Y)$	pd	$(1-\alpha)$	α	r^d	r^F	z'	g	$(1+g)$	d
2010	0,42										
2011	0,42	0,00	0,029	0,25	0,75	0,02	0,025	-0,08	0,03	1,03	0,045
2012	0,44	0,02	0,024	0,27	0,73	0,025	0,03	0	0,04	1,04	0,04
2013	0,45	0,01	0,018	0,28	0,72	0,025	0,035	0	0,045	1,045	0,035
2014	0,46	0,01	0,012	0,3	0,7	0,025	0,04	0	0,05	1,05	0,03
2015	0,45	0,00	0,006	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,025
2016	0,45	-0,01	0,001	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2017	0,44	-0,01	0,002	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2018	0,43	-0,01	0,002	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2019	0,43	-0,01	0,002	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02
2020	0,42	-0,01	0,003	0,3	0,7	0,025	0,04	-0,01	0,05	1,05	0,02