



Република Србија  
Фискални савет

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА  
О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2011. ГОДИНУ**

Београд, 29. септембар 2011. године

## Садржај

Уводне напомене .....	3
<b>ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2011. ГОДИНУ .....</b>	<b>8</b>
<b>1. ПРИВРЕДНА АКТИВНОСТ И БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Оцена кретања привредне активности .....	8
1.2. Привредна активност и фискална правила .....	11
<b>2. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У ПРВИХ СЕДАМ МЕСЕЦИ 2011. ГОДИНЕ .....</b>	<b>13</b>
2.1. Динамика јавних расхода у периоду јануар-јул 2011. године .....	13
2.2. Одступање јавних расхода од планираног буџетског оквира за 2011. годину .....	14
2.3. Динамика јавних прихода у периоду јануар-јул 2011. године .....	16
2.4. Динамика дефицита опште државе и републичког буџета .....	20
<b>3. ОЦЕНА НОВОГ БУЏЕТСКОГ ПЛАНА ЗА ОПШТУ ДРЖАВУ У 2011. ГОДИНИ .....</b>	<b>21</b>
3.1. Анализа договореног оквира за јавне расходе опште државе .....	21
3.2. Анализа процењених кретања јавних прихода у 2011. години из Меморандума о економској и финансијској политици .....	24
3.3. Анализа фискалне политике до краја 2011. по различитим нивоима власти .....	27
<b>4. ЈАВНИ ДУГ У 2011. ГОДИНИ .....</b>	<b>29</b>
<b>5. РЕБАЛАНС РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА .....</b>	<b>30</b>
5.1. Опште оцене ребаланса буџета .....	30
5.2. Основни ризици за спровођење и економска оправданост најзначајнијих мера предвиђених ребалансом .....	32

## **Уводне напомене**

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Према члану 92ж Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета је да припреми и достави Народној скупштини анализу о предлогу ребаланса буџета Републике Србије.

Према члану 92ж Закона о буџетском систему, Фискални савет подноси анализу предлога ребаланса буџета у року од 15 дана од датума под којим је Влада поднела Народној скупштини предлог ребаланса.

У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао Предлог закона о изменама и допунама закона о буџету Републике Србије за 2011. годину и, како члан 92ж Закона о буџетском систему налаже, подноси Народној скупштини оцену предлога ребаланса.

## ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ

**Републички буџет је највећи појединачни део финансијског система опште државе и основна полуџа којом се фискална политика води у складу са фискалним правилима.** Влада Републике Србије је предложила Народној скупштини за усвајање Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2011. годину (ребаланс буџета). Основ за ребаланс буџета представља промењени фискални оквир за општу државу и појединачне нивое власти који је договорен Меморандумом о економској и финансијској политици (Меморандум) између Владе Републике Србије и Међународног Монетарног Фонда (ММФ). Меморандумом је предвиђено повећање фискалног дефицита опште државе са 4,1% БДП на 4,5% БДП.

**Фискални савет оцењује да је повећање консолидованог дефицита са 4,1% БДП на 4,5% БДП у складу са фискалним правилима и да је економски оправдано.** Повећање фискалног дефицита је последица смањења процене реалног раста БДП у 2011. са 3% на 2%. Нижи привредни раст према фискалним правилима води ка повећању фискалног дефицита. Посматрано из угла текућих фискалних кретања, услед успоравања опоравка привредне активности, дошло је до знатног пада пореских прихода. Стога је, у складу са фискалним правилима, али и у духу добре економске политике, дозвољено повећање фискалног дефицита за 0,4% БДП (око 13 млрд динара), колико приближно износи и процењени пад пореских прихода у 2011. години у односу на план с почетка године. Укупан износ консолидованих јавних расхода је, међутим, и поред повећања дефицита, остао практично непромењен.

**Смањивање процене реалног раста БДП са 3% на 2% у 2011. години и са 4% на 3% у 2012. је оправдано.** Фискални савет је, у складу са законским обавезама, анализирао претпоставке које су према фискалним правилима довеле до повећања дефицита. Оценили смо поузданост процене о успоравању привредне активности и закључили да је смањивање процене реалног раста БДП са 3% на 2% у 2011. и са 4% на 3% у 2012. години – оправдано (Одељак 1.1). Најновији макроекономски подаци и релевантне међународне анализе додатно потврђују да средином године долази до знатног успоравања привредног раста у Југоисточној Европи, па се за готово све земље региона ревидирају наниже процене привредног раста (Табела 2). Услед велике неизвесности у вези с економским кретањима до краја године, сматрамо да постоје ризици да економски раст у 2011. буде чак и нижи од 2%, па је прилагођавање фискалне политике предвиђено ребалансом буџета – правовремено и економски пожељно. У Одељку 1.2. анализирали смо и објаснили зашто се, према фискалним правилима и услед мањег привредног раста, дозвољава нешто већи фискални дефицит.

**Анализа Фискалног савета је показала да је пад пореских прихода првенствено последица успоравања привредне активности.** Анализа Фискалног савета показује да је реални пад најважнијих јавних прихода: ПДВ, пореза на доходак грађана и доприноса за социјално осигурање, готово уједначен и да се кретао у распону од 5-6%. Распрострањеност, уједначеност у паду, као и тренд који показује да се порески приходи нарочито смањују средином године (када успорава и привредна активност), указују на то

да узрок пада јавних прихода треба тражити у кретању неког од основних макроекономски агрегата, а не у лошем планирању буџетских прихода или расту фискалне недисциплине. Кретање најважнијих макроекономских основица за наплату пореза, које су блиско повезане и са БДП – дохотка и потрошње грађана – показује да су управо оне те које се реално смањују и доводе до пада јавних прихода (Одељак 2.3). Анализа јавних прихода је, дакле, додатно потврдила да је слабији привредни раст од очекиваног узрок смањења јавних прихода, јер је негативно утицао на пореску основицу. Под наведеним околностима, и економски је оправдано дозволити аутоматско повећање фискалног дефицита у приближном износу за који су смањени порески приходи.

**Укупни ниво јавних расхода остаје непромењен у односу на план с почетка године.** Повећање фискалног дефицита за око 13 млрд динара је у складу са фискалним правилима, али, будући да је то последица искључиво смањења јавних прихода у односу на план, не постоји простор, а ни економско оправдање, за повећање јавних расхода у односу на првобитни план.

**Структура јавних расхода се, међутим, мора знатно променити како би њихов укупни ниво остао непромењен.** Плате и пензије се према фискалним правилима у Закону о буџетском систему индексирају у складу са растом инфлације и половином раста БДП из претходне године. Приликом планирања буџета коришћене су процене НБС о кретању инфлације у 2011. годину и процене РЗС о реалном расту БДП у 2010. години. Будући да је инфлација била већа од очекиване, издаци за плате и пензије у 2011. ће бити већи од оних који су планирани на почетку године за око 16 млрд динара. И поред овог повећања у односу на план с почетка године, Фискални савет оцењује да је кретање плата и пензија у складу са фискалним правилима, а пад учешћа плата и пензија у БДП до ког ће доћи у 2011. обезбеђује и неопходно смањење учешћа текућих јавних расхода у БДП. Осим плата и пензија, у односу на план с почетка године, доћи ће до пораста издатака за социјалну заштиту за око три милијарде динара, јер се и они знатним делом индексирају инфлацијом. Да би укупни расходи остали на непромењеном нивоу у односу на план с почетка године потребно је, дакле, остварити уштеде на преосталим ставкама јавних расхода у укупном износу од око 19 млрд динара.

**Оцена Фискалног савета је да је планиране уштеде до краја године могуће остварити, али и да постоје ризици да се све неопходне уштеде не остваре у потпуности.** План уштеда до краја године је дефинисан договореним Меморандумом са ММФ и представља основу за ребаланс буџета. Највећи изазов пред фискалном политиком ће бити остварење уштеда од око 12 млрд динара на куповини робе и услуга. Ниво извршења ових расхода у првих седам месеци 2011. године указује на то да ће бити неопходно велико прилагођавање ове ставке расхода у преосталом делу године како би се остварили предвиђени буџетски циљеви. Смањење издатака за плаћање камата у износу од око три милијарде динара је у складу са нашим очекивањима, а планирано смањење консолидованих расхода за јавне инвестиције оцењујемо као могуће, али економски непожељно (Одељак 3.1).

**Фискални савет оцењује да је у Меморандуму реално процењено смањење јавних прихода у 2011. години за око 12 млрд динара, али постоје ризици да приходи буду**

**још мањи од планираних.** Јавни приходи консолидоване државе у 2011. години су новом проценом из Меморандума смањени за око 12 млрд динара. Фискални савет сматра да је ова процена благо оптимистична и да постоји одређени ризик, посебно изражен код процене прихода од акциза и пореза на доходак, да они ипак буду мањи од планираних у укупном износу од 5 до 10 милијарди динара (Одељак 3.2).

**На нивоу Републике потребно је додатно смањивање расхода, за око осам милијарди динара, због примене Закона о изменама и допунама закона о финансирању локалне самоуправе.** Посматрано по различитим нивоима власти, дошло је до изражене прерасподеле буџетских средстава. На основу Закона о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, почев од 1. октобра 2011. године локалним самоуправама у Србији ће припадати 80%, уместо досадашњих 40%, оствареног пореза на зараде на њиховој територији. Због тога ће до краја године приходи и расходи на локалном нивоу порастати, а на нивоу Републике ће морати да се остваре додатне уштеде од око осам милијарди динара како би се надокнадило уступање пореских прихода локалној власти (Табеле 10-12).

**Ребаланс буџета Републике Србије за 2011. годину конципиран је у складу са фискалним оквиром дефинисаним на основу фискалних правила и договореног Меморандума.** Наведени фискални оквир ограничава могуће повећање дефицита на нивоу Републике за приближно 13 млрд динара, будући да ће на свим другим нивоима власти фискални резултат остати приближно исти у односу на план са почетка године.

**Ребалансом буџета су највеће уштеде остварене на капиталним расходима и сопственим приходима буџетских корисника.** У предлогу ребаланса буџета смањена је процена прихода Републике у 2011. години за око 19 млрд динара због успоравања привредне активности и уступања прихода локалној самоуправи. На расходној страни буџета, законске обавезе Републике по основу већих од планираних издвајања за плате, социјалну помоћ и трансфере фонду ПИО повећале су расходе за око 18 млрд динара у односу на оне који су предвиђене Законом о буџету. Стога, укупне уштеде које је на републичком нивоу било нужно остварити – да би дефицит Републике био у границама дозвољеног повећања за 13 млрд динара – износе око 24 млрд динара. Овако велико прилагођавање није могло бити остварено без грубих, *ad hoc*, ограничења потрошње буџетских корисника. Највећи део уштеда обезбеђен је смањивањем капиталних расхода и расхода финансираним из сопствених средстава буџетских корисника (Табела 13).

**Фискални савет оцењује као економски непожељно предвиђено смањење капиталних расхода Републике у износу од 8,1 млрд динара.** Прилагођавање дефицита смањивањем капиталних инвестиција није пожељно, имајући у виду позитиван допринос инвестиција развоју. У образложењу ребаланса буџета је назначено да се не одустаје од стратешки битних инвестиционих пројеката државе, тј. да су приликом смањења капиталних расхода поштовани приоритети. Премда је могуће да одређени инвестициони пројекти (који се због ребаланса неће спровести) нису у потпуности економски оправдани, Фискални савет сматра да због кратког рока за припрему ребаланса није било могуће урадити све неопходне анализе које би то недвосмислено показале. Такође, учили смо кашњење у спровођењу неких пројеката на нивоу Републике, па је могуће да сви

првобитно планирани капитални расходи не би били извршени и без ребаланса буџета (Одељак 5.2).

**Фискални савет не сматра да је економски оправдано прилагођавати расходе републичког буџета мањом потрошњом сопствених прихода буџетских корисника.** Планирано је да се до краја године уштеди укупно девет милијарди динара тако што ће буџетски корисници (Фонд за заштиту животне средине, Буџетски фонд за воде Републике Србије, Управа за трезор и Министарство правде) за толико више прикупити сопствених средстава него што ће их потрошити. Остваривање уштеда на овим позицијама није економски оправдано и може да значи да су намети привреди и грађанима по основу припадајућих такси и накнада превисоки и да их треба смањити или да надлежни буџетски корисници не испуњавају у потпуности своју друштвену улогу.

**Ребаланс буџета Републике потврђује да Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе није фискално неутралан.** Негативни фискални ефекти на републички буџет у износу од осам милијарди динара, до којих ће доћи услед почетка примене овог Закона, морали су бити принудно надокнађени. Под овим подразумевамо и претходно описано смањивање јавних инвестиција и планирана, врло груба, ограничења у трошењу прикупљених сопствених средстава појединих буџетских корисника који обављају друштвено корисне функције (Фонд за заштиту животне средине, Буџетски фонд за воде Републике Србије).

**Оцењујемо да ће јавни дуг до краја године остати испод законског ограничења од 45% БДП, чак и након новог задуживања Републике емитовањем еврообезница у износу од милијарду долара.** Међутим, јавни дуг се приближио законски дефинисаној граници од 45% БДП, што додатно намеће доследну примену фискалних правила и постепено смањивање фискалног дефицита.

**Закон о реституцији повећава јавни дуг у дозвољеним границама одређеним Законом о буџетском систему, па неће угрозити макроекономску стабилност земље.** Вредност обвезница које ће се емитовати по основу реституције износи две милијарде евра. У тренутку емисије обвезница (2015. године) њихова релативна вредност ће бити мања од 6% БДП, колико износи у 2011. години. Фискални савет стога сматра да је повећање јавног дуга по основу усвајања Закона о Реституцији у складу са одговорном фискалном политиком и да неће имати негативне ефекте на макроекономску стабилност.

# ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2011. ГОДИНУ

## 1. ПРИВРЕДНА АКТИВНОСТ И БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ

### 1.1. Оцена кретања привредне активности

У условима непромењене фискалне политике привредна активност представља основну детерминанту јавних прихода и фискалног дефицита. Стога ћемо анализирати привредна кретања у 2011. години, као и њихов утицај на јавне приходе и дефицит.

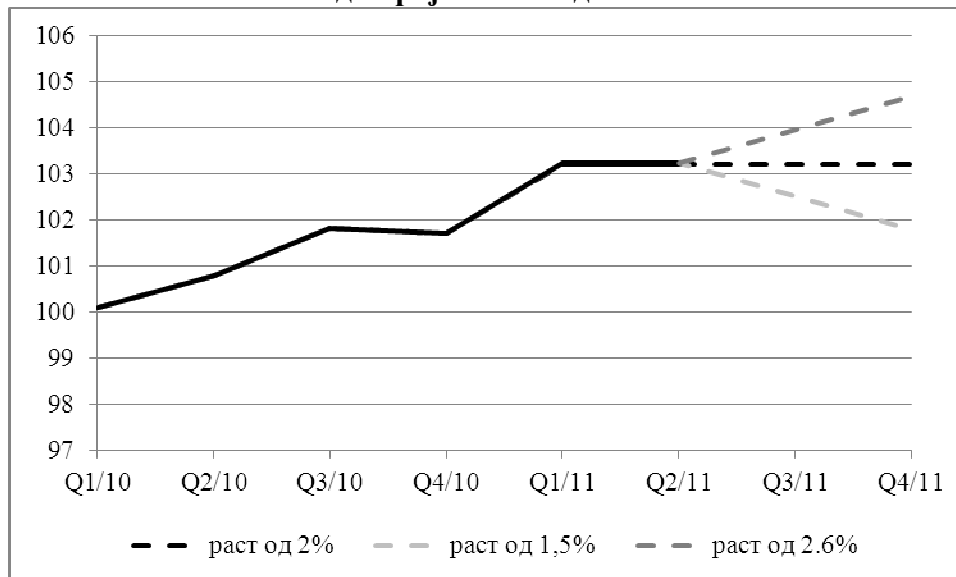
**Анализа Фискалног савета показује да је смањење процене реалног раста БДП у Србији од стране ММФ са 3% на 2% у 2011. и са 4% на 3% у 2012. години оправдано.** До смањења процене је дошло због застоја у опоравку домаће и европске привреде, као и високог степена неизвесности у привредној динамици у наредном периоду. Ово смањење процењеног раста БДП подразумева, на основу фискалних правила, повећање дозвољеног фискалног дефицита укупне државе у 2011. са 4,1% на 4,5% БДП.

**Показатељи привредне активности у Србији указују на то да је у другом кварталу дошло до застоја у посткризном економском опоравку.** Прелиминарна процена Републичког завода за статистику је да је раст БДП у другом кварталу износио 2,2% међугодишње, што заправо представља стагнацију производње у односу на први квартал када је међугодишња стопа раста БДП процењена на 3,4%. Тренд кретања привредне активности се најбоље види на десезонираним индексима раста БДП који су приказани на Графикону 1. У зависности од тога да ли је стагнација производње у другом кварталу била привремена или ће се продужити и у другој половини године мењаће се и укупни раст привредне активности у 2011, али и у 2012. години.

На Графикону 1 су приказани различити могући сценарији кретања БДП до краја године. *Први* сценарио претпоставља наставак стагнације производње до краја године. У том случају би раст БДП у 2011. години износио око 2%. *Други* сценарио претпоставља могуће продубљивање негативних трендова до краја године и заснован је на кретању битних економских индикатора из јуна и јула. Овај сценарио у крајњем исходу даје раст БДП у 2011. од око 1,5%. *Трећи* сценарио претпоставља да се производња враћа на узлазну путању – на тренд опоравка из последњих годину дана. Уколико би се овај сценарио остварио, укупни раст БДП у 2011. би износио око 2,6%.



**Графикон 1. Опоравак производње од 2010. са пројекцијама раста до краја 2011. године**



До краја године очекујемо наставак стагнације производње. Кретање битних макроекономских индикатора у последњих неколико месеци указује на то да је највероватније да ће се година завршити са стагнацијом производње, као што је представљено у првом сценарију, мада није искључен ни благи пад економске активности до краја године. Због тога процену раста БДП у 2011. години од око 2% сматрамо реалном и благо оптимистичном. Низак тренд раста, или стагнација производње, са којим се улази у 2012. годину као последицу ће имати смањење раста БДП у 2012. години (са 4% на 3%).

Већина посматраних индикатора економске активност показује успоравање средином године. Индекс раста индустријске производње указује на раст индустријске производње у првих седам месеци 2011. од 3,5% у односу на исти период претходне године. Средином ове године, међутим, индустријска производња се знатно успорава у односу на почетак године. На крају другог квартала она је била мања за око 1% у односу на крај првог квартала, а у јулу је додатно смањена за још 1,5% у односу на јун. У јулу је први пут у 2011. забележен и међугодишњи пад индустријске производње, за 3,2%.

Раст *извоза* у првих седам месеци је био висок и износио је 21,6%. У другом кварталу извоз, међутим, показује сличне знаке успоравања као и индустријска производња. Десезонирани извоз је у другом кварталу смањен у односу на први за око 2% и тај тренд се наставља и у јулу када је извоз додатно благо смањен у односу на јун (0,3%).

*Трговина на мало* је читаве године на ниском нивоу (реални промет у трговини на мало је у првих седам месеци 2011. за око 15% мањи него претходне године). Индекс промета у трговини на мало нам указује на кретања у сектору трговине, али је значајан и као један од индикатора кретања домаће тражње. Средином године и индекс промета у малопродаји указује на још неповољније трендове него почетком године, што се огледа у смањивању десезонираних вредности тог индекса. У јулу је индекс промета у трговина на мало опао за додатних 0,9 процентних поена у односу на претходни месец.

Раст *финансијског сектора* је у 2011. позитиван, али се и он успорава средином године. На овакво кретање указује пре свега смањена кредитна активност банака. Реални међугодишњи раст кредита је смањен са 14,6% у марту на 12,1% у јуну, да би у јулу износио 10,4%. На могуће даље успоравање у овом сектору указује и раст ненаплативих кредита, као и повећан ризик земље и са њим повезано скупље задуживање у иностранству. ЕМВИ (*Emerging Market Bond Index*) за Србију, али и за читав регион југоисточне Европе, у снажном је порасту, а нарочито брз раст овог показатеља је забележен крајем августа и почетком септембра. Крајем септембра ЕМВИ за Србију је премашио 600 базних поена, што је више за око 250 базних поена од његовог нивоа из априла.

До отежаног прилива капитала у Србију у наредном периоду може доћи и због тога што су неке од водећих банака у Србији у страном власништву суочене са могућом кризом на сопственом тржишту. Под таквим околностима, тешко је очекивати прилив капитала у филијале у Србији из матице све док на тим тржиштима не дође до стабилизације.

Ни *запосленост* не показује знаке опоравка који је био очекиван почетком године. Број запослених у јуну је непромењен у односу на мај и износи, по званичној евиденцији РЗС, 1,755 милиона. У односу на исти период претходне године, број запослених је мањи за око 55 хиљада.

На страни могућих позитивних утицаја на кретање економске активности треба издвојити могући раст *пољопривреде* у трећем кварталу. Уз релативно високе цене пољопривредних производа на светском тржишту, то би свакако поспешило извоз Србије, а добра пољопривредна сезона би имала и повољан утицај на раст прехранбене индустрије. Међутим, суша током августа и септембра знатно је смањила приносе кукуруза, који је једна од најзначајнијих пољопривредних култура у Србији, па ће позитивни ефекат пољопривреде на раст БДП бити мањи од очекиваног.

Наше је мишљење да сви посматрани индикатори указују на стагнацију привреде у другој половини године, што би резултовало укупним растом БДП у 2011. од око 2%. Иако постоји могућност да тај раст буде и нешто виши, сматрамо да су много извеснији ризици да услед неповољног кретања у Европи додатно успоре извоз и прилив капитала, па да раст БДП у 2011. буде можда чак и нешто нижи од процењена 2%. Подаци о кретању најважнијих компоненти агрегатне тражње, запослености и реалних доходака, који су анализирани у делу 2.3, такође поткрепљују оправданост смањења очекиваног раста БДП.

**Најновије релевантне међународне анализе указују на успоравање светске привреде.** У међународним анализама се процењује да ће већина земаља у свету, а поготово у Европи, у 2011. години забележити мањи раст од очекиваног. У прилог томе иду и подаци о светској трговини која је у другом кварталу забележила стагнацију у односу на први квартал, по први пут након скоро две године континуираног раста, као и осетно успоравање раста већине светских привреда у другом кварталу, знатно испод свих очекивања.

Анализа ОЕСД из септембра указује на то да ће водеће европске привреде у 2011. години остварити слабији раст од процена које су важиле до пре неколико месеци, као и на велику неизвесност у погледу економских трендова до краја године. У последњој публикацији ММФ – „Преглед светске економије“ (*World Economic Outlook*) такође се указује на сличан закључак.<sup>1</sup> ММФ је у септембру ревидирао наниже процењене стопе раста БДП у 2011. и 2012. за већину земаља у региону. У Табели 1 су приказане најновије процене ММФ и разлике у односу на процене које су важиле у априлу.

**Табела 1. ММФ процене реалног раста БДП у 2011. и 2012. години, земље у региону**

	Процена из септембра		Процена из априла		Разлика	
	2011.	2012.	2011.	2012.	2011.	2012.
Албанија	2,5	3,5	3,4	3,6	-0,9	-0,1
Босна и Херцеговина	2,2	3,0	2,2	4,0	0,0	-1,0
Бугарска	2,5	3,0	3,0	3,5	-0,5	-0,5
Хрватска	0,8	1,8	1,3	1,8	-0,5	0,0
Мађарска	1,8	1,7	2,8	2,8	-1,0	-1,1
Македонија	3,0	3,7	3,0	3,7	0,0	0,1
Црна Гора	2,0	3,5	2,0	3,5	0,0	0,0
Румунија	1,5	3,5	1,5	4,4	0,0	-0,9
Србија	2,0	3,0	3,0	5,0	-1,0	-2,0

Извор: ММФ, World Economic Outlook Database

## 1.2. Привредна активност и фискална правила

**Фискална правила омогућавају вођење антицикличне фискалне политике.** Антициклична фискална политика подразумева да се у „добрим годинама“ штеди, како би се у „лошим годинама“ могла стимулисати производња већим буџетским дефицитом. Доследна примена антицикличне фискалне политике утиче, са једне стране, на ублажавање економских криза, а, са друге стране, штедња у „добрим годинама“ смањује јавни дуг, спољни дефицит и инфлацију. Емпиријске анализе су, међутим, показале да је у највећем броју земаља (и у Србији) далеко већа пристрасност била ка вођењу антицикличне фискалне политике када она повећава државни дефицит, него када води ка суфициту. Изменама и допунама Закона о буџетском систему из 2010. године у Србији су постулати антицикличне политике уграђени у фискална правила, па су постали законска обавеза, како у случају ниског тако и у случају високог економског раста.<sup>2</sup> Годишњи фискални дефицит је одређен формулом<sup>3</sup> која води рачуна и о брзини опоравка привреде – виши привредни раст смањује фискални дефицит, а нижи дозвољава већи дефицит.

<sup>1</sup> Поднаслов овог документа је: „Успоравање раста, раст ризика“ и илустративно говори о актуелним дешавањима у светској привреди.

<sup>2</sup> Природна стопа реалног раста БДП у Србији, која је репер за оцену да ли је раст привредне активности висок или низак, износи 4%.

<sup>3</sup> Члан 27е Закона о буџетском систему.

**Смањивање процене раста БДП у 2011. са 3% на 2% према фискалним правилима доводи до повећања дефицита са 4,1% БДП на 4,5% БДП.<sup>4</sup>** Раст БДП од 3%, који је био планиран на почетку године, по формули из фискалних правила даје дозвољени буџетски дефицит у 2011. од 4,1% БДП. Пошто се процена раста БДП у 2011. променила, мења се и дозвољени дефицит. Смањење процене раста БДП за један процентни поен (са 3% на 2%), према формули из фискалних правила, аутоматски је довело до повећања дозвољеног дефицита за 0,4% БДП (са 4,1% БДП на 4,5% БДП).

**Повећање дозвољеног буџетског дефицита у 2011. на 4,5% БДП последица је смањења јавних прихода, а не повећања расхода.** Нижи привредни раст од планираног за последицу има и мање пореске приходе од плана. Пожељна, антициклична фискална политика у том случају дозвољава да се фискални дефицит повећа за приближан износ пада пореских прихода, док расходи остају приближно непромењени. Оцена Фискалног савета је да би задржавање непромењеног фискалног дефицита с почетка године под наведеним околностима било економски неоправдано. Наиме, када се економска активност успорава није пожељно повећање пореза нити смањење јавних расхода. Посебно је битно јасно нагласити да повећање дозвољеног дефицита према фискалним правилима не значи повећавање јавних расхода, већ да укупни износ јавних расхода мора остати приближно непромењен у односу на план с почетка године.

**Замрзавање укупних јавних расхода на планираном нивоу је кључно, јер омогућава аутоматско прилагођавање дефицита.** Чак и у случају накнадног убрзања привредне активности, чиме би се у 2011. ипак остварио првобитно планирани раст БДП од 3% (што сматрамо мало вероватним), фискална политика би се аутоматски прилагодила. Наиме, будући да укупни јавни расходи под било којим околностима остају непромењени и да би јавни приходи у случају убрзања економске активности преокренули тренд и почели да расту, дефицит би се аутоматски смањило и поново приближио првобитно планираној вредности од 4,1% БДП.

**Доследна примена фискалног правила подразумева да ће се фискални дефицит током године ревидирати и наниже.** Фискални дефицит треба ревидирати и наниже уколико се процени да ће се у текућој години остварити већи привредни раст од планираног. Због слабијег привредног опоравка од планираног у 2011. години, а у складу са фискалним правилима, препорука Фискалног савета је била да се дозволи повећање фискалног дефицита у 2011. са 4,1% БДП на 4,5% БДП. Фискални савет је проценио да је економски пожељно ребалансом буџета прилагодити текућу фискалну политику уколико је током године уочена значајна промена у макроекономском окружењу. Овакво тумачење фискалних правила намеће обавезу Фискалном савету да, у случају када се током године оцени да привредна активност расте знатно брже од плана, препоручи Влади Републике Србије смањивање фискалног дефицита.

---

<sup>4</sup> Фискални дефицит је изражен у процентима БДП.

## 2. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У ПРВИХ СЕДАМ МЕСЕЦИ 2011. ГОДИНЕ

### 2.1. Динамика јавних расхода у периоду јануар-јул 2011. године

**Јавни расходи опште државе у првих седам месеци 2011. реално опадају у односу на прошлу годину, али су ипак нешто већи од планираних.** Консолидовани јавни расходи опште државе у периоду јануар-јул 2011. године износили су 801,7 млрд динара, што је номинално више за 9,4%, а реално мање за 3,2% у односу на исти период 2010. године. На овај начин је остварено неопходно смањење учешћа јавних расхода у БДП, будући да је у првој половини године остварен раст БДП који се процењује на око 2,5%. Смањење учешћа расхода у БДП је потребно како би се у средњем року смањило фискални дефицит и обезбедила одрживост јавних финансија. Компаративне анализе указују да је ниво јавних расхода који је остварен у 2010. од 45,6% БДП, као и онај који је планиран за 2011. годину (43,7% БДП), превисок, па је постизање нижег дефицита смањивањем расхода и економски пожељно.

**Табела 2. Динамика консолидованих јавних расхода у периоду јануар-јул 2011.**

	млрд дин.		Стопа раста (2011/2010, %)	
	I-VII 2010.	I-VII 2011.	Номинална	Реална
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	733,0	801,7	9,4	-3,2
Текући расходи	679,6	737,1	8,5	-4,0
Расходи за запослене	174,2	189,5	8,7	-3,8
Куповина робе и услуга <sup>1)</sup>	116,3	134,0	15,2	1,9
Отплата камата	18,0	25,7	42,7	26,3
Субвенције	40,7	43,0	5,6	-6,5
Социјална помоћ и трансфери	330,3	345,0	4,4	-7,6
<i>од чега пензије</i>	227,2	240,4	5,8	-6,4
Капитални расходи	38,9	46,7	20,0	6,2
Нето буџетске позајмице	14,5	17,9	23,3	9,1

<sup>1)</sup> У Куповину робе и услуга су укључени и Остали текући расходи у складу са методологијом ММФ

**Реалном смањењу јавних расхода у односу на претходну годину највише доприноси законски регулисана индексација плата и пензија.** Иако су издаци за пензије и плате номинално посматрано нешто већи од планираних за ову годину, примена фискалних правила у вези са њиховом индексацијом усидрила их је, економски гледано, на прихватљивом нивоу. Уз плате и пензије, солидан реални пад у односу на прошлу годину имају и субвенције што је последица постепеног укидања антикризних мера државе. У односу на прошлу годину највећи реални раст имају издаци за камате који расту услед већих дефицита из претходне године и повећања јавног дуга (Табела 2).

**Позитивна је промена структуре јавних расхода, у којој се смањује учешће текућих расхода у БДП, а повећава учешће инвестиција.** Текући јавни расходи у првих седам

месеци 2011 бележе реални пад од 4%, док капитални расходи имају реални раст од 6,2%. Иако су капитални расходи у односу на прошлу годину знатно повећани и у номиналном и у реалном исказу, ова чињеница је релативизиована податком да је вредност јавних инвестиција, као и њихов однос према БДП, и даље ниска (око 3,5%). Пожељно учешће јавних инвестиција у БДП, у фази изградње и модернизације инфраструктуре, треба да износи око 5% БДП.

**Приоритет ребаланса је да се уштедама до краја године задржи планирани износ укупних јавних расхода.** Да би дефицит консолидоване државе задовољио фискална правила дефинисана Законом о буџетском систему, до краја године је неопходно задржати укупне јавне расходе на непромењеном нивоу са почетка године. Економски је пожељно да се потребне уштеде до краја године већим делом остваре на ставкама текућих расхода, а мањим на смањивању планираних инвестиција.

## 2.2. Одступање јавних расхода од планираног буџетског оквира за 2011. годину

**Јавни расходи у 2011. години би, без додатних уштеда, до краја године премашили планирани износ за око 24 милијарде динара.** Иако ће реални ниво јавних расхода, као и њихово учешће у БДП у 2011. години, опасти, номинални ниво јавних расхода, ако се не примене мере штедње, биће већи од законом дефинисаног нивоа. Кретање јавних расхода у првих седам месеци указује на то да ће они у 2011. години бити за око 16 млрд динара већи од планираних. Додатно, до краја године ће се појавити и негативни фискални ефекти почетка примене Закона о финансирању локалне самоуправе, које процењујемо на додатних осам милијарди динара. Неопходан је стога ребаланс јавних расхода којим би се до краја године уштедело између 20 и 25 милијарди динара, како би се постигли буџетски циљеви за 2011. годину дефинисани фискалним правилима.

**Издавања за плате, пензије и социјалну заштиту су номинално већа од планираних услед више инфлације.** Према фискалним правилима, у 2011. је предвиђено индексирање плата и пензија у априлу, за ниво инфлације из периода јануар-март, и у октобру, за ниво инфлације у периоду април-септембар и половину реалног раста БДП из 2010. године. Приликом планирања буџета коришћене су процене НБС о кретању инфлације у 2011. години и процене РЗС о реалном расту БДП у 2010. години. Према тим проценама, планирано је да се плате у јавном сектору и пензије у априлу повећају за 2,95%, а у октобру за 2%. Како је у периоду јануар-март 2011. године стопа раста потрошачких цена била већа од очекиване и износила 5,5%, повећање плата и пензија у априлу је износило 5,5% уместо планираних 2,95%.<sup>5</sup> Због тога су расходи за пензије и плате у првих седам месеци били за око шест милијарди динара већи од планираних, а до краја године ће премашити буџетски план за око 16 млрд динара (плате за девет милијарди, а пензије за седам милијарди динара). Услед веће инфлације од планиране повећана су и издавања из буџета и за део социјалне заштите чија је индексација законски везана за кретање потрошачких цена, па ће и она до краја године бити за око 3,5 млрд динара већа од планираних.

<sup>5</sup> У октобру се превасходно због ревизије раста БДП у 2011. години (са 1,8% на 1%) очекује повећање плата и пензија од око 1,5%, уместо планирана 2%.

**Остали расходи консолидоване државе се у првих седам месеци 2011. највећим делом извршавају у складу са планом.** У Табели 3 приказан је проценат извршења појединачних буџетских ставки у првих седам месеци 2011. године у односу на планирана средства за читаву годину. У другој колони је приказан и проценат извршења јавних расхода у првих седам месеци 2010. године као оријентир. Већи проценат извршења расхода од оног из претходне године може да укаже на то да до краја године постоји ризик пробијање планираних оквира, док мањи проценат указује на могућност уштеде до краја године. Ову анализу не користимо приликом анализе расхода за пензије и запослене у јавном сектору чија је динамика дефинисана законом и не зависи од степена извршења у протеклом делу године.

**Табела 3. Процентуално извршење јавних расхода у првих седам месеци у односу на укупне годишње расходе**

	Извршење за седам месеци у односу на годишњи план (2011) и годишње извршење (2010)	
	2011.	2010.
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	54,7	53,9
Текући расходи	55,8	55,5
Расходи за запослене	57,6	56,6
Куповина робе и услуга <sup>1)</sup>	52,8	51,6
Отплата камата	51,6	52,7
Субвенције	51,1	52,3
Социјална помоћ и трансфери	57,2	57,0
<i>од чега пензије</i>	57,7	57,7
Капитални расходи	39,4	37,0
Нето буџетске позајмице	64,6	48,4

<sup>1)</sup> У Куповину робе и услуга су укључени и Остали текући расходи у складу са методологијом ММФ

**Вероватне су уштеде од око три милијарде динара на каматама.** У Табели 3 се уочава да се готово сви анализирани расходи извршавају у складу са уобичајеном и очекиваном динамиком у посматраном делу године. Веће одступање од уобичајене вредности уочавамо код нето буџетских позајмица, за које је у првих седам месеци 2011. године потрошено скоро две тећине укупно планираних средстава за читаву годину. Прошле године је у истом периоду године за ове намене било потрошено свега 48% укупних годишњих расхода. Разлог за одступање у 2011. су заједничка улагања државе са компанијом ФИАТ у првој половини године. Будући да је ово једнократно повећање почетком године било планирано приликом израде буџета, нето буџетске позајмице ће до краја године највероватније остати у планираним оквирима за читаву годину. Са друге стране, већ сада је готово извесно да ће у 2011. доћи до уштеде на позицији отплате камата, коју процењујемо на око три милијарде динара. Уштеда ће се остварити због нешто нижег девизног курса од оног који је био планиран почетком године. Анализа преосталих расхода указује на то да се капитални расходи и куповина робе и услуга извршавају нешто брже него у истом периоду претходне године, а субвенције нешто

спорије. Ове осцилације су још увек у границама уобичајених одступања током године, па очекујемо да ће њихово укупно годишње извршење бити у складу са буџетским плановима.

**Расходи опште државе ће се додатно увећати за око 8 млрд динара услед фискалне децентрализације.** По основу јунских измена Закона о финансирању локалне самоуправе повећаће се порески приходи на локалном нивоу на рачун смањења прихода републичког буџета. Стога ће локална самоуправа бити у могућности да повећа своје расходе у укупном износу до осам милијарди динара, за колико ће у 2011. години јединицама локалне самоуправе бити већи приходи.

**Неопходан је ребаланс консолидованих јавних расхода којим ће се до краја године остварити уштеде у укупном износу од 20 до 25 милијарди динара.** Уштеде су потребне како би се надоместило повећање расхода државе за око 16 млрд динара (нето ефекат већих расхода за плате, пензије и социјалну заштиту и уштеда за камате), као и негативни фискални утицаји спровођења Закона о финансирању локалне самоуправе (око осам милијарди динара).

### **2.3. Динамика јавних прихода у периоду јануар-јул 2011. године**

**Јавни приходи реално опадају знатно брже од расхода.** Консолидовани јавни приходи опште државе остварени у периоду јануар-јул 2011. износили су 712,7 милијарди динара, што је номинално више за 6,7%, а реално мање за 5,6% у односу на првих седам месеци 2010. године. Релативно висок реални пад јавних прихода у првих седам месеци 2011. забележен је у готово свим месецима посматраног периода, а нарочито је убрзан у јуну и јулу.

**Реални пад јавних прихода у првих седам месеци 2011. године знатно је већи него што је то планирано у 2011. години.** При изради буџета за 2011. годину планиран је реални пад јавних прихода опште државе за 1,1%, што је знатно мање од оствареног пада у првих седам месеци 2011. године. Наставак постојећих трендова значио би да ће се и на нивоу целе 2011. године остварити мања реална вредност јавних прихода од планиране.

**Неповољна кретања у привреди, која се убрзавају након првог квартала 2011, основни су узрок израженог пада реалног нивоа јавних прихода.** Привредна активност (БДП) расте спорије него што је планирано при изради буџета за 2011. годину, а најважније макроекономске основице за наплату пореза – доходак и потрошња грађана – бележе изражен реални пад. Наставак спољнотрговинске либерализације, као и промена структуре личне потрошње у правцу веће потрошње мање опорезованих егзистенцијалних производа, додатно утичу на пад реалних јавних прихода. Осим тога, у условима погоршања макроекономских трендова, вероватно је дошло до додатног смањења стопе наплате пореза, како у облику могућег раста пореских утаја тако и у облику неплаћања пријављених пореских обавеза. Расте број послодаваца који пријављују надлежним органима пун износ пореза и доприноса, али га не плаћају, због проблема са ликвидношћу и солвентношћу. Из последње две колоне Табеле 4 можемо приметити да је реализација



јавних прихода, у реалним износима, знатно лошија од планиране реалне динамике на којој је базиран буџет за 2011. годину.

**Табела 4. Динамика консолидованих јавних расхода у периоду јануар–јул 2011.**

	млрд дин.		Стопа раста (2011/2010,%)		
	I-VII 2010	I-VII 2011	Номинална	Реална	Планирана (реална) <sup>1)</sup>
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	668,1	712,7	6,7	-5,6	-1,1
Текући приходи	667,1	711,0	6,6	-5,7	-0,5
Порески приходи	582,4	626,1	7,5	-4,8	-0,4
Порез на доходак грађана	77,7	83,2	7,1	-5,2	-3,2
Порез на добит предузећа	20,3	24,5	20,9	7,0	6,9
ПДВ	179,7	192,4	7,0	-5,2	1,7
Акцизе	74,1	87,8	18,5	4,9	7,6
Царине	24,0	21,5	-10,3	-20,6	-18,4
Остали порески приходи	25,3	24,0	-4,9	-15,8	-5,0
Доприноси	181,3	192,7	6,3	-5,9	-2,6
Непорески приходи	84,7	84,9	0,2	-11,3	-1,4
Капитални приходи	0,2	0,7	204,7	169,7	-100,0
Донације	0,9	1,0	20,6	6,7	-77,8

<sup>1)</sup> План ( I-XII 2011)/Реализација (I-XII 2010), у сталним ценама из 2010.

**У периоду јануар-јул 2011. остварен је реални пад свих категорија јавних прихода, осим прихода од акциза и пореза на добит предузећа.** Реални пад најважнијих јавних прихода: ПДВ, пореза на доходак грађана и доприноса за социјално осигурање, готово је уједначен, и кретао се у распону од 5-6%. Најизраженији пад у категорији текућих прихода остварен је код прихода од царина, затим осталих пореских прихода и непореских прихода. Пад прихода од царина представља последицу даљег смањења царинских стопа на увоз робе из земаља Европске уније, као и реалне ап्रेसијације динара према евр у посматраном седмомесечном периоду. Раст вредности увоза у еврима био је недовољан да компензира негативан утицај наведених фактора.

**Пад прихода од ПДВ одражава смањење реалне вредности личне потрошње.** Такође, могуће је да услед смањења животног стандарда долази до промене структуре личне потрошње у правцу повећања учешћа натуралне потрошње и потрошње егзистенцијалних производа опорезивих по сниженој ПДВ стопи од 8%. Лична потрошња представља приближну макроекономску основицу за обрачун и плаћање ПДВ. С обзиром на то да Републички завод за статистику (РЗС) за сада не процењује кретања личне потрошње на кварталном нивоу, за процену личне потрошње у Србији се најчешће користи промет у трговини на мало. Према статистичким подацима, промет у трговини на мало у првих седам месеци 2011. године реално је опао за 14,2%. Међутим, овај показатељ се не може сматрати непристрасним и прецизним индикатором кретања личне потрошње јер не укључује неке важне облике личне потрошње као што су: натурала потрошња, потрошња

комуналних услуга, електричне енергије, телекомуникационих услуга, угоститељских и туристичких, здравствених и других услуга. Промет у трговини на мало у периодима кризе вероватно прецењује реални пад личне потрошње, јер су неки облици потрошње нееластични или је њихова еластичност у односу на ниво дохотка веома ниска (натурална потрошња, комуналне услуге, здравствене услуге, образовање и други), а они нису укључени у промет у трговини на мало. Иако промет у трговини на мало није адекватан показатељ нивоа и интензитета промена реалног нивоа личне потрошње, он представља индикатор смера кретања личне потрошње.

**У недостатку релевантних статистичких података, лична потрошња је процењена на основу кретања укупне масе зарада и пензија.** Зараде и пензије представљају најважније изворе финансирања личне потрошње у Србији јер чине око 85% расположивог дохотка становништва. Осим тога, може се очекивати да се и неки други дохоци (социјална помоћ и др.) индексирају слично платама и пензијама, па да имају и сличан раст. Због кризе у земљама Западне Европе и релативно скромног учешћа у дохотку просечног домаћинства, није реално претпоставити да су дознаке могле знатно да порасту у текућој години и да на тај начин промене тренд реалног нивоа укупних доходака домаћинства у Србији. У првој половини 2011. године реални фонд зарада је опао за око 5%, док је реални фонд пензија опао за око 7%, из чега следи да су укупни дохоци домаћинства реално опали за око 6%. Уз претпоставку о непромењеној граничној склоности потрошњи од почетка 2010. године, следи да је и лична потрошња у Србији у првој половини 2011. године реално опала за око 6%. Будући да су приходи од ПДВ у првих седам месеци 2011. реално опали за 5,2%, оцењује се да управо смањење личне потрошње, до ког је дошло услед смањења реалних доходака становништва, представља основни разлог пада прихода од ПДВ.

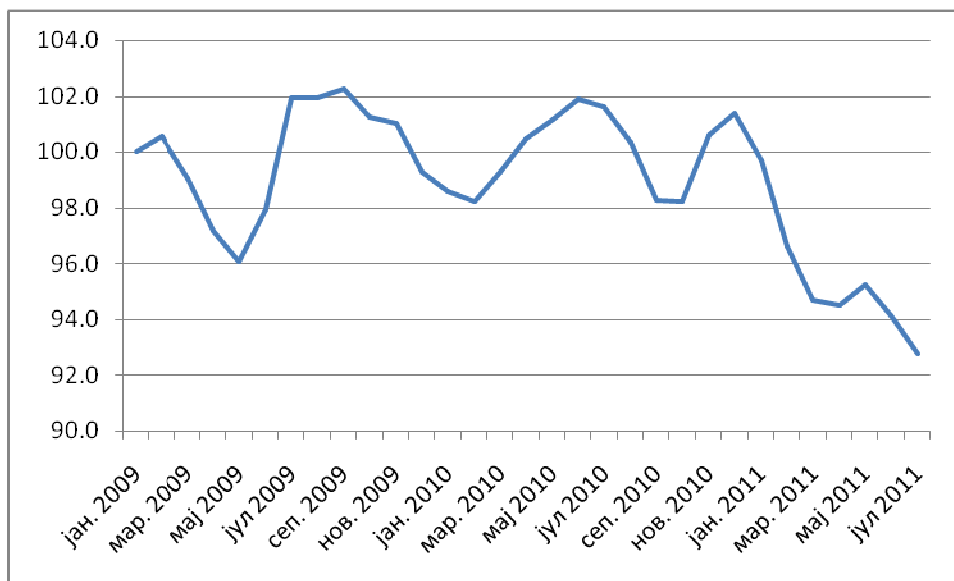
**Приходи од акциза остварени у периоду јануар-јул 2011. били су реално виши за 4,9% у односу на исти период претходне године.** Међутим, у јуну и јулу забележене су негативне тенденције и код овог пореског облика. Раст реалног нивоа прихода од акциза представља последицу имплицитног повећања акциза током 2011. године. Међутим, и раст реалног нивоа прихода од акциза у првих седам месеци 2011. године мањи је од планираног раста у 2011. години. Мањи раст прихода од акциза од планираног последица је неколико могућих фактора, као што су куповина нафтних деривата у суседним земљама од стране грађана који живе у пограничним подручјима и смањења потрошње цигарета и преоријентација потрошача на јефтине цигарете.

**Приходи од пореза на доходак грађана и доприноса за обавезно социјално осигурање остварени у периоду јануар-јул 2011. реално су нижи за 5,2% и 5,9% у односу на исти период 2010.** Пад ових врста прихода у највећој мери представља последицу смањења регистроване запослености и реалних зарада у посматраном периоду. Тако је запосленост у првој половини 2011. опала у просеку за 3,1% (последњи расположиви податак о кретању запослености односи се на јун), док су просечне зараде у периоду јануар-јул 2011. опале за 1,9%. Из наведеног произлази да је у посматраном периоду маса зарада реално опала за 5%, у односу на исти период прошле године. Иако се порез на доходак и доприноси у највећем делу обрачунавају на исту основицу, пад прихода од доприноса остварен у посматраном периоду био је већи од пада прихода од пореза на доходак. То

може представљати последицу пада фискалне дисциплине послодаваца и/или знатнијег раста оних врста доходака физичких лица на које се не плаћају доприноси (приходи од капитала, од закупа непокретности, капитални добици и слично).

**Процењује се да је раст прихода од пореза на добит добрим делом последица укидања ослобађања по основу запошљавања нових радника**, које је ступило на снагу у овој години. Осим тога, неки сектори привреде су у прошлој години остварили боље резултате пословања него у 2009. години, што је утицало на повећање њихових обавеза по основу пореза на добит у 2011. години, с обзиром на то да се овај порески облик у току одређене године плаћа аконтативно, на основу резултата остварених у претходној години. Оштар пад реалних осталих пореских прихода у периоду јануар-јул 2011. у односу на исти период претходне године трајног је карактера, јер представља последицу укидања пореза на мобилну телефонију.

**Графикон 2. Базни индекс десејонизаних консолидованих реалних јавних прихода (просек 2010=100)**



**Кретање реалног нивоа јавних прихода по месецима у Графикону 2 указује на то да се тенденције током 2011. године погоршавају.** Тренд погоршања реалног нивоа јавних прихода може се илустровати и на основу кретања месечних реалних кумулативних стопа јавних прихода. Тако је из Табеле 5 уочљиво погоршање тренда консолидованих јавних прихода од априла ове године. Посматрано по пореским облицима, погоршање је нарочито изражено код прихода од пореза на потрошњу (ПДВ, акциза и царина). За разлику од пореза на потрошњу, порези на доходак грађана и доприноси током првих седам месеци 2011. године имају висок и стабилан реални пад.

**Табела 5. Кумулативне стопе реалног раста јавних прихода 2011/2010.**

	Стопа реалног раста (2011/2010, %)						
	I	I-II	I-III	I-IV	I-V	I-VI	I-VII
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	-1,6	-0,2	-2,2	-4,2	-3,7	-4,4	-5,6
Текући приходи	-1,7	-0,3	-2,3	-4,3	-3,8	-4,5	-5,7
Порески приходи	-2,3	-0,7	-2,6	-4,3	-4,0	-4,5	-4,8
Порез на доходак грађана	-6,5	-4,9	-6,7	-6,1	-5,7	-4,9	-5,2
Порез на добит предузећа	-6,8	-13,1	9,9	6,5	7,1	6,8	7,0
ПДВ	-1,3	0,3	-2,1	-3,8	-2,8	-5,1	-5,2
Акцизе	13,9	23,6	14,4	7,1	7,4	6,8	4,9
Царине	-10,2	-12,9	-15,4	-17,9	-18,9	-20,2	-20,6
Остали порески приходи	-8,2	-3,5	-6,8	-10,5	-13,1	-15,1	-15,8
Доприноси	-7,9	-6,0	-7,2	-7,3	-7,1	-6,1	-5,9
Непорески приходи	4,1	3,5	-0,4	-4,3	-2,1	-4,4	-11,3
Капитални приходи <sup>1)</sup>	4809,2	3102,8	3351,3	3047,9	2304,6	158,0	169,7
Донације	41,6	26,1	10,4	18,1	34,6	21,8	6,7

<sup>1)</sup> Капитални јавни приходи су релативно мали, па су могуће велике процентуалне осцилације

#### 2.4. Динамика дефицита опште државе и републичког буџета

Дефицит опште државе је висок, услед неповољне динамике јавних прихода који су нижи од планираних и расхода који су у првих седам месеци били нешто већи од планираних. Консолидовани јавни приходи су након седам месеци износили 712,7 млрд динара, а консолидовани јавних расхода 801,7 млрд динара, па је дефицит опште државе достигао 89,0 млрд динара. Дефицит консолидованог буџета је знатно већи него што је уобичајено за ово доба године. У првих седам месеци остварено је 63,4% укупног планираног дефицита за читаву годину, док је у истом периоду претходне године реализовано тек 47,7% укупног оствареног дефицита.

**Још су лошији резултати буџета Републике.** Приходи буџета Републике након осам месеци године износе 440,0 млрд динара, а расхода 542,3 млрд динара. Дефицит буџета Републике достигао је 98,4 млрд динара, што је чак 81,7% планираног годишњег дефицита буџета Републике. Дефицит након првих осам месеци прошле године изнео је 67,2%.

Дефицити су знатно изнад планираних. Остварени буџетски дефицит у периоду јануар-јул (јануар-август на нивоу Републике) оцењујемо као знатно већи од планираног: приходи су подбацили, а расхода били нешто већи него што бисмо очекивали у овом делу године. Имајући у виду динамику прихода и расхода, јасно је да се првобитно планирани дефицити опште државе и Републике неће остварити.

### 3. ОЦЕНА НОВОГ БУЏЕТСКОГ ПЛАНА ЗА ОПШТУ ДРЖАВУ У 2011. ГОДИНИ

#### 3.1. Анализа договореног оквира за јавне расходе опште државе

Влада Републике Србије и Међународни монетарни фонд су постигли договор о Меморандуму о економској и финансијској политици (Меморандум). Меморандумом је дефинисан оквир за кретање консолидованих прихода и расхода државе до краја 2011. године као и основ за ребаланс буџета Републике.

Меморандумом су дефинисани снажни корективни захвати у структури јавних расхода. Полазна основа за корекцију консолидованих јавних расхода су фискална правила што подразумева задржавање расхода на практично непромењеном номиналном нивоу у односу на план с почетка године. Задржавање расхода на иницијално планираном номиналном нивоу неопходно је како би се фискални дефицит одржао у границама одређеним фискалним правилима. У оквиру укупних расхода, Меморандумом је признато повећање расхода за плате, пензије и социјалну помоћ, услед више инфлације од планиране (за око 19 млрд динара). Такође, повећани су расходи локалне самоуправе за око осам милијарди динара услед почетка примене измењеног закона о финансирању локалне самоуправе. Да би се укупни расходи одржали непромењеним, предвиђене су знатне уштеде у односу на план расхода, највише на позицијама куповине робе и услуга и капиталних расхода. Оцена Фискалног савета је да је овакав план неопходан, да је у складу са фискалним правилима, али и да постоје изражени ризици да се до краја године не остваре све планиране уштеде.

Табела 6. Процена динамике јавних расхода опште државе у 2011. години  
(млрд динара)

	Оригинални планови	Меморандум	Разлика
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	1.465,6	1.467,0	1,4
Текући расходи	1.319,2	1.324,8	5,6
Расходи за запослене	328,8	337,9	9,1
Куповина робе и услуга	253,3	241,3	-12,0
Отплата камата	49,9	46,8	-3,1
Субвенције	84,2	85,5	1,3
Социјална помоћ и трансфери	603,0	613,3	10,3
<i>од чега пензије</i>	440,2	447,2	7,0
Капитални расходи	118,7	115,4	-3,3
Нето буџетске позајмице	27,8	26,8	-1,0

Дозвољава се повећање текућих расхода, а смањују се капитални расходи и нето буџетске позајмице. Посматрано по врстама расхода, договорени Меморандум предвиђа повећање консолидованих текућих расхода за 5,6 млрд динара у односу на план с почетка године, што ће бити највећим делом надокнађено смањивањем капиталних расхода за 3,3

млрд динара у односу на планиране за ову годину. Такође, смањени су и расходи за нето буџетске позајмице за око једну милијарду динара (Табела 6).

**У оквиру текућих расхода, повећавају се издвајања за плате, пензије, социјалну помоћ и субвенције, а смањују издвајања за куповину робе и услуга и камате.** У оквиру текућих расхода долази до изражене прерасподеле буџетских средстава. Повећавају се издвајања за плате за 9,1 млрд динара, издвајања за пензије за 7 млрд динара,<sup>6</sup> за социјалну помоћ за 3,3 млрд динара и за субвенције за 1,3 млрд динара. Уштеде се остварују на расходима за робу и услуге (12 млрд динара) и отплати камата (3,1 млрд динара). Фискални савет је анализирао појединачне ставке расхода из плана који је договорен Меморандумом.

**Процењени пораст зарада изнад плана је реалистичан.** У структури текућих расхода, процењује се да ће расходи за запослене бити већи за 9,1 млрд динара од плана. Полазећи од досадашње динамике и процене динамике плата до краја године, Фискални савет сматра да је процена из Меморандума утемељена.<sup>7</sup>

**Процењени пораст социјалне помоћи и трансфера је, укључујући пензије, реалистичан.** Према проценама из Меморандума, укупни социјални трансфери биће за 10,3 млрд динара већи од планираних, док ће пензије, као део социјалних трансфера, бити за седам милијарди динара веће од планираних. С обзиром на процењене годишње вредности пензија и социјалних издатака, Фискални савет сматра да су процене из Меморандума у погледу социјалних трансфера – реалистичне.<sup>8</sup>

**Меморандумом се предвиђа изражено смањење расхода за куповину робе и услуга до краја године, што Фискални савет сматра могућим, али уз знатне ризике.** Према договореном Меморандуму, позиција куповине робе и услуга биће за чак 12 млрд динара мања од планиране. На основу номиналног и реалног кретања, као и извршења расхода за куповину робе и услуга у периоду јануар-јул ове године, Фискални савет оцењује да ће до краја године морати да се спроводи изузетно рестриктивна политика на овој позицији јавних расхода и да стога може доћи до проблема у пуној реализацији наведеног плана.

**Процењено смањење расхода за камате опште државе је у складу са резултатима анализе Фискалног савета.** Процена из Меморандума је да ће отплате камата бити за 3,1 млрд динара мање од планираних. Реални пораст отплата камата у овој години јесте висок након првих седам месеци (износи 26,3%), али је оваква динамика и планирана приликом израде буџета за 2011. годину. С обзиром на реалну апрецијацију динара и смањење оптерећења каматама по овом основу, сматрамо да је процена о расходима за отплату камата из Меморандума коректна и да ће се на овој позицији извршити мања вредност од планиране за 2011. годину.

---

<sup>6</sup> Треба имати у виду да ће реални ниво плата и пензија бити мањи него у претходној години и поред њиховог већег раста од планираног. На овај начин се обезбеђује неопходно смањивање њиховог учешћа у БДП. Смањење учешћа плата и панзија у БДП представља кључну меру за смањење учешћа јавне потрошње и фискалног дефицита у БДП.

<sup>7</sup> Видети поглавље 2.2.

<sup>8</sup> Видети поглавље 2.2.

**Процена издвајања за субвенције опште државе је у границама наших очекивања.** У Меморандуму је процењено да ће се за субвенције на нивоу опште државе издвојити за 1,3 млрд динара више од плана за 2011. годину. Кретање ових расхода и степен њиховог извршења у првих седам месеци указује на то да се расходи за субвенције реализују на приближно очекиваном нивоу или чак нешто испод очекивања за ово доба године (Табела 3). С обзиром на то да се већи део субвенција сезонски издваја у другој половини године, сматрамо да је благо повећање субвенција консолидоване државе у односу на планиране (за 1,3 млрд динара) у 2011. години у границама очекиваних одступања и да је реалистично процењено.

**Предвиђено смањење капиталних расхода опште државе у односу на иницијални план се може остварити, али захтева и одређене корекције планова више буџетских корисника.** Меморандум предвиђа да ће у овој години, у односу на план са почетка године, капитални расходи бити мањи за 3,3 млрд динара. Након седам месеци ове године капитални расходи бележе реални раст (за 6,2%) и висок степен извршења (у поређењу са извршењем у исто време прошле године). Уочили смо, међутим, да иако расходи за инвестиције на консолидованом нивоу расту нешто брже од плана, они су последица два дивергентна тренда. Наиме, на републичком нивоу капиталне инвестиције прилично заостају у односу на план, а остали буџетски корисници (ЈП „Путеви Србије“, локална самоуправа) извршавају их брже од плана. Разлог за кашњење на нивоу Републике може бити укидање посебног министарства за НИП и процедуралне промене које су уследиле, а не заостајање у извршавању стратешки битних инвестиција државе. Стога, смањење издвајања за капиталне издатке у односу на план са почетка године заправо значи да ће на републичком нивоу доћи до знатних уштеда услед споријег извршавања планираних пројеката, док ће остали буџетски корисници (ЈП „Путеви Србије“, локална самоуправа) своје капиталне расходе благо повећати у односу на план с почетка године – али не за толико колико је указивало брже извршење у првом делу године.<sup>9</sup>

**Благо смањивање нето буџетских позајмица опште државе захтева знатно успоравање динамике у изршавању ових расхода.** Влада и ММФ процењују да ће нето буџетске позајмице у овој години бити нешто мање од планираних (тачније, да ће бити мање за једну милијарду динара од планираних). Изузетно високи међугодишњи реални раст (9,1%) и степен извршења у односу на првобитни план (64,6%) у првих седам месеци године пре указују на могућност да се планирана вредност пробије за неколико милијарди динара, а не да остварење буде нешто мање од плана. Иако је добар део повећања нето буџетских позајмица у првом делу године био једнократан, односно био је последица извршавања уговорних обавеза заједничке инвестиције Владе Републике Србије и компаније ФИАТ, мањак преосталих средстава на овом разделу указује на то да ће бити потребна снажна финансијска дисциплина како би нето буџетске позајмице остале у планираним оквирима.

---

<sup>9</sup> Укупно посматрано, јавне инвестиције ће и након последњих уштеда у овој години задржати своје учешће у БДП непромењено у односу на претходну годину, будући да је иницијално планиран њихов релативно висок раст у 2011. години. У средњем року је неопходно знатно повећати ниво издвајања за инвестиције како би земља у разумном року изградила модерну инфраструктуру.

### **3.2. Анализа процењених кретања јавних прихода у 2011. години из Меморандума о економској и финансијској политици**

**Меморандумом кориговане процене кретања јавних прихода у 2011. години оцењујемо као реалистичне.** Међутим, постоје ризици да поједини јавни приходи буду слабији од очекивања. Уколико се ови ризици материјализују, укупни јавни приходи у 2011. години би могли бити за 5 до 10 млрд динара мањи од оних који су процењени у Меморандуму.

**Претпостављено је да неће доћи до промена у пореском систему, али да ће се побољшати наплата.** Док је при процени јавних прихода претпостављено да неће доћи до битнијих промена у пореском систему до краја године, истовремено је претпостављено да су могуће одређене активности на побољшању степена наплате пореских обавеза. Процена кретања укупних јавних прихода консолидованог сектора државе у целој 2011. години заснивају се на оствареним приходима консолидованог сектора државе у периоду јануар-јул 2011, као и на приходима буџета Републике у августу 2011. и пројектованим кретањима основних макроекономских агрегата до краја 2011. С обзиром на то да се не очекују промене у пореском систему, динамика прихода у преосталом делу године кључно ће зависити од кретања макроекономских агрегата, а нарочито личне потрошње и дохотка грађана, при чему доходак грађана доминантно зависи од кретања запослености и зарада. Макроекономски агрегати ће у преосталом делу године бити под утицајем како сезонских фактора тако и циклочног кретања макроекономских агрегата (производње, запослености, потрошње и других).

**Сезонски фактори ће позитивно деловати на кретање консолидованих јавних прихода у преосталом делу године.** То је случај и са најважнијим пореским облицима. Позитиван утицај сезоне на јавне приходе последица је системског обрасца према коме у другој половини године привредна активност, потрошња и зараде имају већи ниво него у првом делу године.

**Процена утицаја цикличних фактора на кретање јавних прихода у преосталом делу године је мање поуздана.** Циклично кретање макроекономских агрегата зависи од већег броја фактора од којих неки важни нису под контролом владе (привредна кретања у свету, климатски фактори који утичу на пољопривреду и прехрамбену индустрију), док на друге влада утиче само у средњем року (промена привредног система). Процене кретања светске привреде у овој и у наредној године најчешће се налазе између очекиваног успоравања опоравка и најаве нове рецесије, при чему за сада преовлађују процене о успореном опоравку. Због високог нивоа јавног дуга и фискалног дефицита Влада Србије нема простор за примену краткорочних мера за додатно стимулисање привреде преко раста јавне потрошње. Имајући претходно у виду, још увек је неизвесно да ли ће се негативни трендови у кретању потрошње, који су присутни од другог квартала, зауставити или ће се наставити. Такође, није извесно како ће се кретати запосленост. Да ли ће се наставити стагнација или ће доћи до повећања незапослености? Одговори на ова питања великим делом зависе од кретања у светској привреди, па је стога, за сада, највероватнија прогноза да се суочавамо са успореним опоравком, а не са новом рецесијом.



**Очекује се да ће раст привреде Србије у 2011. години износити око 2%, уместо раније планирана 3%.** Са становишта пореских прихода нарочито је важно како ће се кретати запосленост, зараде и лична потрошња. Сагласно са проценом да се не очекује нова рецесија, процењује се благо повећање незапослености до краја године. Такође, очекује се да ће реалне зараде и лична потрошња у наредном делу године расти у односу на ниво од средине године, тј. да ће њихово кретање бити одређено сезонским факторима. При пројекцији номиналних прихода неопходно је, поред претходно наведених реалних фактора, узети у обзир и кретање инфлације. На основу остварених резултата у првих седам месеци, очекиваног реалног кретања макроекономских агрегата и очекиване инфлације, у Меморандуму је коригована процена консолидованих јавних прихода у 2011. години (која представља основ за израду ребаланса републичког буџета, односно утврђивања дозвољеног дефицита). Стога ће Фискални савет у наставку анализирати ову процену јавних прихода, уз фокусирање на могуће ризике због којих би, чак и уз остварење општих претпоставки (нарочито је важна претпоставка према којој се очекује успоравање раста привреде Србије, али не и нова рецесија), приходи могли бити мањи од пројектованих, а тиме и дефицит већи од дозвољеног.

**Према ревидираним пројекцијама, консолидовани јавни приходи у 2011. години биће номинално нешто мањи него што је планирано за 2011. годину.** Номинални консолидовани јавни приходи мањи су за око 1% (или за 11,7 млрд динара) у односу на план. Овај резултат је последица високог реалног пада макроекономских агрегата (потрошње, запослености, зарада) у односу на план, иако је већа инфлација од планиране увећавала номиналне јавне приходе током године. На основу кретања у претходном делу године и очекиваног кретања макроекономских агрегата до краја године, Фискални савет процењује да постоји ризик да консолидовани јавни приходи у 2011. години буду нижи од наведене процене у Меморандуму за 5 до 10 млрд динара.

**Ревидиране пројекције указује на то да ће највеће одступање оствареног у односу на планирани износ прихода бити код прихода од ПДВ (-14,5 млрд динара).** Приходе од ПДВ у 2011. можемо оценити на основу прикупљеног ПДВ у првих седам месеци 2011. и на основу анализе кретања личне потрошње, која представља приближну макроекономску основицу за приходе од ПДВ. Под претпоставком да до краја године неће доћи до нове рецесије или убрзања опоравка привреде, очекујемо да ће лична потрошња, и са њом и ПДВ, расти само под утицајем сезонских фактора. Процене Фискалног савета добијене на овај начин указују да су пројекције прихода од ПДВ из Меморандума реалистичне.

**Табела 7. Процена номиналног кретања јавних прихода у 2011. години  
(млрд динара)**

	Оригинални планови	Меморандум	Разлика
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	1.325,3	1.313,6	-11,7
Текући приходи	1.323,5	1.311,7	-11,8
Порески приходи	1.152,7	1.140,0	-12,7
Порез на доходак грађана	147,6	150,7	3,1
Порез на добит предузећа	38,2	38,2	0,0
ПДВ	355,9	341,4	-14,5
Акцизе	178,9	180,4	1,5
Царине	39,6	39,8	0,2
Остали порески приходи	47,9	46,0	-1,9
Доприноси	344,7	343,4	-1,3
Непорески приходи	170,8	171,7	0,9
Капитални приходи	-	0,0	0,0
Донације	1,8	1,8	0,0

**Постоји изражен ризик да приходи од акциза буду за око 5 млрд мањи од планираних.** Наиме, пројекција укупних приходи од акциза у 2011. већа је од иницијално планираних прихода за 1,5 млрд динара. Међутим, имајући у виду тендецију из првих осам месеци ове године, нарочито негативне тенденције из јуна и јула, као и кретање обима и структуре потрошње акцизних производа, оцењујемо да постоји висок ризик да приходи од акциза буду мањи од тренутних очекивања.

**Постоји одређени ризик и да приходи од царина не буду на нивоу који је планиран Меморандумом.** Пројекција прихода од царина у 2011. незнатно је већа од иницијалног плана (за 0,2 млрд динара). На основу кретања у овој години оцењује се да процена прихода од царина представља горњу границу могуће годишње динамике и да постоје ризици да приходи по овом основу буду нешто нижи од процењених Меморандумом.

**Раст прихода од пореза на доходак ће можда бити нешто мањи од процењеног у Меморандуму, док процену доприноса сматрамо реалном.** Ревидиране процене о кретању јавних прихода показују да ће у 2011. приходи од пореза на доходак бити већи од планираних (за 3,1 млрд динара), а приходи од доприноса мањи (за 1,3 млрд динара). Будући да се порез на доходак и доприноси у највећој мери наплаћују на исту пореску основицу, по правилу не би требало очекивати знатнија одступања динамике ових прихода, иако је у претходном периоду било одређених одступања. Како је пад прихода од пореза на доходак и доприноса у првих седам месеци 2011. био већи од планираног, пре свега услед смањења масе зарада и како се не очекује знатнији раст зарада и запослености до краја године, процењује се да ће раст прихода од пореза на доходак бити мањи него што је то у ревидираним проценама наведено, док се процена кретања прихода од доприноса оцењује као реална. Фискални савет процењује да би приходи од пореза на доходак могли бити на нивоу првобитног плана, уместо очекиваног раста у Меморандуму.

**Процена о кретању прихода од пореза на добит је врло конзервативна.** Према процени из Меморандума, укупни приходи од овог пореза у 2011. ће бити непромењени у односу на планиране, али постоји могућност да реализовани приходи буду нешто виши у односу на план. Наиме, евентуални пад привредне активности у другој половини 2011. не би се у знатној мери одразио на кретање прихода од овог пореза у 2011, већ у 2012. години, када се порез буде плаћао на добит остварену у 2011. години.

Процене кретања осталих пореских прихода и других врста јавних прихода оцењују се као реалистичне.

### 3.3. Анализа фискалне политике до краја 2011. по различитим нивоима власти

**Највећи пад прихода у односу на првобитни план је на нивоу Републике, док локална самоуправа највише повећава расходе.** У односу на план са почетка године дошло је до знатних промена у приходима и расходима по различитим нивоима власти. Буџет Републике ће претрпети највеће промене са приходне стране, јер се приходи Републике смањити услед успоравања привредне активности за око 8,5 млрд динара и по основу почетка примене Закона о финансирању локалне самоуправе за додатних 10,5 млрд динара.<sup>10</sup> Са друге стране, највећи раст расхода ће имати локална самоуправа, будући да ће се на локалном нивоу повећати расходи за око девет милијарди динара у односу на план са почетка године.

**Табела 8. Промена прихода по различитим нивоима власти у односу на план са почетка године (млрд динара)**

	Приходи <sup>1)</sup>		
	Оригинални Планови	Меморандум	Разлика
Република са сопственим приходима	805,0	788,5	-16,5
Република по ужој дефиницији	726,4	707,3	-19,1
Сопствени приходи	78,5	81,1	2,6
Локална самоуправа и Војводина	228,9	238,8	9,9
РЗЗО	193,8	191,1	-2,7
ПИО фонд	442,8	449,8	7,0
ПИО фонд без трансфера	254,8	255,7	0,9
НСЗ	26,3	25,2	-1,1
ЈП Путеви Србије	37,2	37,1	-0,1
<b>Општа држава (консолидовано)</b>	<b>1325,3</b>	<b>1313,6</b>	<b>-11,7</b>

**Ребалансом ће дефицит буџета Републике по ужој дефиницији (без сопствених прихода буџетских корисника) бити повећан за 22,2 милијарде динара.** То је

<sup>10</sup> Расходи Републике за трансфере локалној самоуправи ће се смањити за око 2,5 млрд динара, па је укупан нето ефекат у 2011. примене Закона о финансирању локалне самоуправе на дефицит републичког буџета око осам милијарди динара.

последича, пре свега, смањења прихода буџета у износу од 19,1 млрд динара и мањим делом услед повећања расхода републичког буџета за 3,1 млрд динара. У републичком буџету по ужој дефиницији се дакле нису могле у потпуности обезбедити уштеде које ће надокнадити повећање расхода за плате запослених и трансфере социјалним фондовима (пензије и социјална заштита) у износу од око 17 млрд динара<sup>11</sup> и око осам милијарди динара нето негативних фискалних ефеката спровођења Закона о финансирању локалне самоуправе.

**Табела 9. Промена расхода по различитим нивоима власти у односу на план са почетка године (млрд динара)**

	Расходи <sup>2)</sup>		
	Оригинални Планови	Меморандум	Разлика
Република са сопственим приходима	925,5	922,2	-3,3
Република по ужој дефиницији	846,9	850,0	3,1
Употреба сопствених прихода	78,5	72,1	-6,4
Локална самоуправа и Војводина	241,2	250,0	8,8
РЗЗО	193,8	191,1	-2,7
ПИО фонд	442,8	449,8	7,0
НСЗ	26,3	25,2	-1,1
ЈП Путеви Србије	38,8	38,7	-0,1
<b>Општа држава (консолидовано)</b>	<b>1466,2</b>	<b>1467,0</b>	<b>0,8</b>

Планирано је да се неопходне додатне уштеде на нивоу Републике остваре из сопствених прихода буџетских корисника и то у износу од девет милијарди динара. Меморандумом је предвиђено да поједини буџетски корисници који имају сопствене приходе до краја године не потроше девет милијарди динара својих прихода чиме би се на консолидованом нивоу остварили фискални циљеви у 2011. години. Да би се наведене уштеде оствариле неопходно је да се на нивоу централне државе усвоји кредибилан план који би прецизно предвиђао уштеде по буџетским корисницима. Такође, ово прилагођавање не само што ће бити тешко изводљиво, већ и не може бити део одрживе фискалне политике.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> На терет републичког буџета се потпуно превалује веће повећање издвајања за пензије од плана, јер се за толико повећавају трансфери из Републике ка фонду ПИО и далеко највећи део повећања плата и издвајања за социјалну заштиту. Тако се од укупно 19 млрд динара колико су повећани јавни расходи због веће индексације од планиране, преко 17 млрд прелило на републички ниво.

<sup>12</sup> Видети одељак 5.2.

**Табела 10. Промена дефицита по различитим нивоима власти у односу на план са почетка године (млрд динара)**

	Дефицит		
	Оригинални Планови	Меморандум	Разлика
Република са сопственим приходима	-120,5	-133,7	-13,2
Република по ужој дефиницији	-120,5	-142,7	-22,2
Сопствени приходи	0,0	9,0	9,0
Локална самоуправа и Војводина	-12,3	-11,2	1,1
РЗЗО	0,0	0,0	0,0
ПИО фонд	0,0	0,0	0,0
НСЗ	0,0	0,0	0,0
ЈП Путеви Србије	-1,6	-1,6	0,0
<b>Општа држава (консолидовано)</b>	<b>-140,3</b>	<b>-153,4</b>	<b>-13,1</b>

**Веће расходе од планираних ће имати локална самоуправа и ПИО фонд.** Процењује се да ће, у односу на план, бити већи расходи локалне самоуправе (за 8,8 млрд) и ПИО фонда (7 млрд динара). Наведене процене су последица фискалне децентрализације (када су расходи локалне самоуправе у питању) и више инфлације од плана и, следствено, вишег од очекиваног индексирања пензија. У оба случаја раст расхода је практично обезбеђен на рачун погоршања биланса републичког буџета. Наиме, локална самоуправа ће повећати своје приходе (и расходе) тако што ће се део пореза који је раније припадао Републици усмерити на локални ниво, а будући да фонд ПИО не прикупља довољно средстава за испуњавање својих обавеза, целокупно повећање пензија се обезбеђује повећањем трансфера из републичког буџета.

#### 4. ЈАВНИ ДУГ У 2011. ГОДИНИ

**Крајем јула 2011. године јавни дуг Србије достигао је 13,6 млрд евра што износи 41,3% процењеног БДП.** У односу на почетак године јавни дуг је порастао за 1,4 млрд евра (око 4,6 п.п. БДП) али је његово учешће у БДП остало приближно непромењено, због апрецијације динара која има велики утицај на кретање односа јавног дуга према БДП у условима када је 80% дуга номинирано у девизама. У стандардним околностима кретање јавног дуга је блиско повезано са висином фискалног дефицита. Међутим, у првих седам месеци 2011. године раст јавног дуга је за око 530 милиона евра већи од износа консолидованог дефицита државе у истом периоду. Ова разлика је последица чињенице да се држава задуживала са циљем да правовремено обезбеди средства за финансирање фискалног дефицита и отплате главнице дугова који ће доспети у наредним месецима. Као последица разлике у кретању дуга и дефицита, држава је током првих седам месеци 2011. године формирала нове депозите у износу од преко 500 милиона евра. Укупно стање депозита је тако средином септембра било на нивоу од око 630 милиона евра.

**До краја 2011. године јавни дуг ће остати испод границе од 45% БДП.** Пројекција задуживања до краја 2011. године зависи од тога колико ће Влада користити акумулиране депозите, а колико ће прибећи додатном задуживању. Наша анализа указује на то да су недавним емитовањем еврообвезница у вредности од око 700 милиона евра обезбеђена довољна средства да се до краја године држава више не задужује и не повећава јавни дуг. Наиме, према фискалним правилима, која су поштована у споразуму Владе и ММФ, укупан фискални дефицит у 2011. години може да износи 153,4 млрд динара. То даље значи да дефицит у периоду август-децембар може да износи око 64 млрд динара. С обзиром на већ расположиве релативно високе депозите државе и ново задуживање емитовањем еврообвезница, следи да неће бити потребе за новим задуживањем државе до краја године. Штавише, емисијом еврообвезница обезбеђена су средства за покривање знатног дела дефицита у првој половини наредне године. Уколико би се остварили наведени планови, јавни дуг би крајем 2011. године износио око 14,3 млрд евра, односно око 43,5% БДП.

**Услед укључивања обавеза по основу реституције, горња граница јавног дуга дефинисана фискалним правилима ће износити око 50% БДП.** Предложени Закон о реституцији предвиђа повећање јавног дуга за око две милијарде евра. Фискални савет оцењује да су ефекти које овај Закон има на јавни дуг у дозвољеним границама описаним Законом о буџетском систему и да не угрожавају макроекономску стабилност. Фискална правила горњу границу јавног дуга дефинишу на 45% БДП без обавеза по основу реституције. Будући да предложени Закон задовољава постављене фискалне критеријуме, након његовог примене повећаће се граница дозвољеног јавног дуга на ниво од око 50% БДП.

## **5. РЕБАЛАНС РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА**

### **5.1. Опште оцене ребаланса буџета**

**Ребаланс је усклађен са договором Владе и ММФ.** Ребаланс буџета Републике (у који су укључени сопствени приходи буџетских корисника) усклађен је са оквиром који је договорен у Меморандуму о економској и финансијској политици. У полазне основе за састављање ребаланса буџета укључено је дозвољено повећање консолидованог дефицита са 4,1% БДП на 4,5% БДП, односно повећање консолидованог дефицита у номиналном износу од око 13 млрд динара. Дефицит буџета Републике је међутим ребалансом повећан за око 22 млрд динара. Да би се остварили фискални циљеви у 2011. години и дефицит смањено на 13 млрд динара, биле су неопходне додатне уштеде на републичком нивоу у износу од девет милијарди динара. Планирано је да се оне остваре на сопственим приходима буџетских корисника (Табела 11). То значи да поједини буџетски корисници који имају сопствене приходе (Фонд за заштиту животне средине, Буџетски фонд за воде, Управа за трезор и Министарство правде) у 2011. неће потрошити део средстава која прикупе од припадајућих накнада и такси и да ће, према томе, остварити знатан фискални суфицит до краја године.

**Приходи републичког буџета су ребалансом смањени за око 19 млрд динара.** На приходној страни републичког буџета процењено је да ће због успоравања привредне активности, као и због почетка спровођења Закона о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, буџетски приходи Републике бити знатно смањени. Пад прихода републичког буџета у односу на пројекције из Закона о буџету износи око 19 млрд динара, при чему су 10,5 млрд динара средства која су уступљена локалној самоуправи.

**Расходи републичког буџета су ребалансом повећани за 3,2 млрд динара.** На расходној страни, у односу на средства предвиђена Законом о буџету, дошло је до повећања издвајања за плате, социјалну заштиту и пензије<sup>13</sup> у износу од око 18 млрд динара. Део овог повећања је надокнађен ребалансом буџета кроз уштеде на другим расходима Републике (капитални расходи, камате, нето буџетске позајмице и друго), па је укупно повећање расхода Републике по ребалансу сведено на 3,2 милијарде динара (Табела 11).

**Оправдано је предвиђено смањење прихода републичког буџета за 19 млрд динара.** Фискални савет процењује да је, услед успоравања привредне активности и почетка спровођења измена Закона о финансирању локалне самоуправе, оправдано смањење прихода за 19 млрд динара. Међутим, с обзиром на наставак успоравања привредне активности и у трећем кварталу ове године, оцењујемо да постоји ризик додатног смањења републичких прихода. Ризике пре свега видимо на позицијама прихода од акциза. Уколико се ови ризици остваре, републички приходи би могли бити умањени за додатних 4-8 млрд динара до краја године.

**Могуће је остварити планиране уштеде.** Фискални савет процењује да је могуће остварити уштеде којима би се повећање расхода републичког буџета свело на предвиђене 3,2 млрд динара. Повећање издвајања за плате, пензије и социјалну помоћ од готово 18 млрд динара у односу на првобитни буџет је оправдано и у складу је са фискалним правилима и проценом Фискалног савета о одступању јавних расхода од плана за ову годину.<sup>14</sup> Расходи по основу отплате камата су у односу на иницијални буџет умањени за 2,8 млрд динара, нето буџетске позајмице (издаци за набавку финансијске имовине) су ребалансом умањене за 1,1 млрд динара, трансфери локалној самоуправи су смањени за 2,5 млрд динара (у складу са изменама Закона о финансирању локалне самоуправе), а капитални расходи за 8,1 млрд динара. Укупни нето ефекат на расходе Републике је повећање јавних расхода за 3,2 млрд динара, што сматрамо реалним, будући да је поменуте уштеде могуће остварити.

---

<sup>13</sup> Трансфери фонду ПИО.

<sup>14</sup> За више детаља о разлозима повећања издвајања за плате, пензије и социјалну заштиту видети одељак 2.2.

**Табела 11. Ребаланс буџета за 2011. (у хиљадама динара)**

	<b>Буџет 2011</b>	<b>Ребаланс буџета</b>	<b>Разлика</b>
<b>УКУПНИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА РЕПУБЛИКЕ</b>	<b>726.400.000</b>	<b>707.345.000</b>	<b>-19.055.000</b>
<b>1. Порески приходи</b>	677.200.000	657.845.000	-19.355.000
1.1. Порез на доходак грађана	79.100.000	71.100.000	-8.000.000
1.2. Порез на добит предузећа	35.000.000	35.100.000	100.000
1.3. Порез на додату вредност	355.800.000	341.355.000	-14.445.000
1.4. Акцизе	160.100.000	161.625.000	1.525.000
1.5. Царине	39.600.000	39.765.000	165.000
1.6. Остали порески приходи	7.600.000	8.900.000	1.300.000
<b>2. Непорески приходи</b>	49.200.000	49.500.000	300.000.
<b>УКУПНИ РАСХОДИ РЕПУБЛИКЕ</b>	<b>846.919.905</b>	<b>850.091.802</b>	<b>3.171.897</b>
<b>Текући расходи</b>	788.760.626	801.143.689	12.383.063
Расходи за запослене	196.745.456	204.128.033	7.382.577
Куповина робе и услуга	47.871.107	47.528.996	-342.110
Отплата камата	44.926.001	42.111.729	-2.814.271
Субвенције	54.568.952	54.389.353.	-179.598
Трансфери организацијама за обавезно социјално осигурање	274.302.042	280.074.899	5.772.857
- Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање	230.900.000	238.100.000	7.200.000
Остале дотације и трансфери	1.456.002	1.318.002	-138.000
Социјална заштита из буџета	88.155.887	91.520.871	3.364.984
Остали текући расходи	12.401.272	13.624.018	1.222.746
<b>Капитални расходи</b>	31.483.694	23.432.227.	-8.051.466
<b>Издаци за набавку финансијске имовине</b>	26.675.585	25.515.885	-1.159.700
<b>ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ</b>	<b>-120.519.908</b>	<b>-142.746.803</b>	<b>-22.226.895</b>
<b>Сопствени приходи и донације</b>	78.547.313	81.140.235	2.592.922
<b>Расходи финансирани из сопствених прихода</b>	78.547.313	72.140.235	-6.4070.78
<b>ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ СА СОПСТВЕНИМ ПРИХОДИМА</b>	<b>-120.519.908</b>	<b>-133.746.802</b>	<b>-13.389.4588</b>

**Фискални савет задржава резерву у погледу остварења планираних уштеда од девет милијарди динара на позицији сопствених прихода буџетских корисника.** Ребалансом буџета су планирана укупна средства од донација и прихода сопствених буџетских корисника у износу од 81,1 млрд динара, односно одговарајући расходи из ових средстава у износу од 72,1 млрд динара. Резерве Фискалног савета се односе на величину планираних уштеда и на економску оправданост овакве врсте прилагођавања.

## **5.2. Основни ризици за спровођење и економска оправданост најзначајнијих мера предвиђених ребалансом**

**Прилагођавање расхода преко мање потрошње сопствених прихода буџетских корисника ће бити изазов до краја године.** Планирано је да се у току године уштеди укупно девет милијарди динара тако што ће буџетски корисници за толико више



прикупити сопствених средстава (наменске таксе, накнаде и слично) него што ће их потрошити. Уштеде су планиране код следећих корисника: 5,15 млрд динара код Фонда за заштиту животне средине, 2,15 млрд динара код Буџетског фонда за воде Републике Србије, 0,2 млрд динара код Министарства правде и 1,5 млрд динара код Управе за трезор. Узимајући у обзир да је укупни износ сопствених средстава буџетских корисника (са донацијама) око 80 млрд динара, планиране уштеде су, релативно посматрано, веома велике – премашују 10% укупних сопствених прихода. Процењујемо да су планиране уштеде могуће јер су и претходних година буџетски корисници штедели део сопствених средства – нпр. прошле године остварене су уштеде у износу од 7 млрд динара. Одређену сумњу изражавамо према плану да ће само четири буџетска корисника моћи да остваре потребне уштеде. Због тога сматрамо добрим што се у ребалансу буџета уводи додатна гаранција за остварење овог плана. Наиме, чланом седам Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2011. годину (ребаланса буџета), предвиђено је да се средином новембра процени укупни резултат по основу финансирања из сопствених прихода буџетских корисника. Уколико се утврди да лимити трошења код буџетских корисника нису довољни да обезбеде суфицит на сопственим приходима у износу од девет милијарди динара, ребалансом је предвиђено да се аутоматски примене додатна ограничења потрошње која се финансира из сопствених прихода.

**Фискални савет сматра да није у потпуности економски оправдано прилагођавање буџета мањом потрошњом сопствених прихода буџетских корисника.** Већи део сопствених прихода су намети које привреда плаћа државним фондовима (агенцијама, министарствима) за јасно дефинисане намене од друштвеног значаја.<sup>15</sup> Остваривање уштеда на овим позицијама може да значи да су намети привреди по овим основама превише велики и да их треба смањити или да надлежни буџетски корисници не испуњавају у потпуности своју друштвену улогу. Фискални савет такође указује да су сопствени приходи буџетских корисника неубичајено велики део буџета Републике и да чине преко 10% средстава буџета. Овако значајан проток средстава изван директног буџетског оквира отежава ефикасно управљања јавним финансијама. Стога препоручујемо да се у наредном периоду преиспита оправданост појединих облика сопствених прихода буџетских корисника, као и могућности интеграције дела сопствених средстава буџетских корисника са основним буџетом Републике Србије. Ову могућност треба размотрити и из разлога што се уштеђена средства из ове године практично не сливају у централну касу већ се преносе за исту намену у следећој години. На овај начин се не остварују суштинске уштеде, већ се заправо потрошња сопствених средстава само привремено одлаже, чиме се додатно релативизује смисао актуелних мера.

**Смањење капиталних расхода у ребалансу није економски пожељно.** Највеће уштеде у буџету Републике посматрано по економској класификацији се остварују на капиталним расходима и оне износе 8,1 млрд динара. Прилагођавање дефицита смањивањем капиталних инвестиција није пожељно, имајући у виду позитиван допринос инвестиција развоју. Неколико аргумената могу делимично оправдати смањење капиталних расхода.

---

<sup>15</sup> Очување, одрживо коришћење, заштита и унапређење животне средине, повећање енергетске ефикасности, коришћења обновљивих извора енергије, уређење водотокова, заштита од штетног дејства вода, заштита вода од загађивања, изградња одржавање и управљање хидросистемима и сл.

**Прво, не одустаје се од стратешки битних инвестиционих приоритета.** Пад капиталних расхода се може делом оправдати бољом приоритизацијом инвестиционих пројеката. У образложењу ребаланса<sup>16</sup> наведено је да капитални пројекти (Коридор 10, изградња моста Земун-Борча са припадајућим саобраћајницама, стамбена изградње на месту некадашње касаране „ Степа Степановић ” у Београду, обилазница око Београда) неће бити одложени ни обустављени. Из наведеног се очекује да се планиране уштеде не односе на пројекте који имају стратешки значај за државу. Детаљнија анализа Фискалног савета је делимично потврдила да смањење капиталних расхода не угрожава стратешки битне пројекте државе.<sup>17</sup> Ипак, последице смањења јавних инвестиција могле би се сагледати само уз потпунија и детаљнија објашњења, па сматрамо да је због значаја јавних инвестиција за економски развој земље, економски оправдано приликом сваке редукције капиталних расхода у ребалансу буџета дати јаснији преглед и објашњење предвиђених уштеда.

**Друго, уочили смо кашњење у спровођењу неких пројеката, па првобитно планирани капитални расходи не би ни били извршени.** На нивоу Републике првобитно планирани ниво капиталних инвестиција се вероватно не би остварио до краја године и без ребаланса. Наиме, на нивоу Републике, извршење капиталних расхода за првих осам месеци 2011. износи 9,9 млрд динара, што је свега 26% планираних годишњих расхода. У првих осам месеци прошле године извршење је износило 33% у односу на целу 2010. годину, што указује да се 2011. капитални расходи Републике извршавају спорије од плана. Могући разлог за кашњење на нивоу Републике је неефикасно извршавање пројеката из НИП, које се делимично може објаснити укидањем посебног министарства у току фискалне године и одређеним административним потешкоћама с тим у вези. Пошто се највећи део вишегодишњих и стратешки битних инвестиција државе ипак не спроводи преко НИП и ова индикација указује на могућност да смањивање јавних инвестиција ребалансом буџета, иако у основи непожељно, неће имати израженије економске последице на економски развој земље.

**Није потпуно објашњена намена повећања нето буџетских кредита Републике (који не улазе у повећање дефицита) у износу од 15 милијарди динара.** У односу на првобитни буџет, при Министарству финансија, на економској класификацији нето буџетски кредити, повећана су расположива средства за 15 млрд динара. У образложењу ребаланса наведено је да су ова средства опредељена за субординиране кредите пословним банкама. Слично као средства опредељена за оснивачки улог у привредном друштву Фиат аутомобили Србија, средства опредељена за субординиране кредите пословним банкама књиже се „испод црте“ и не повећавају дефицит. Није у потпуности јасна намена ових средстава у ребалансу буџета, тим пре што је до краја фискалне године остало свега три месеца, па је очекивано да за увођење посебне буџетске ставке у толико ограниченом периоду постоји конкретан повод. С тим у вези, усвајање амандмана Владе

---

<sup>16</sup> Видети део II. Образложење предлога потребних средстава по корисницима буџета (расходи) из предлога Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2011. годину.

<sup>17</sup> Капитални расходи Министарства за инфраструктуру и енергетику (функција Транспорт) умањени су за две милијарде динара. Капитални расходи Министарства животне средине, рударства и просторног планирања (функција Развој заједнице) умањени су за 1,1 млрд динара. На неколико апропријација се примећује пад капиталних расхода (на позицији зграде и грађевински објекти) за по приближно 200 милиона динара, код: Министарства омладине и спорта, Управе за царине, Министарства правде.

(од 27. септембра), који за циљ има изостављање наведене економске класификације, разрешило би претходне недоумице.

**Ребаланс буџета је показао и да су брзоплето усвојене измене Закона о финансирању локалне самоуправе биле фискално неодговорне.** На основу Закона о изменама и допунама Закона о финансирању локалних самоуправа, почев од 1. октобра 2011. године, локалним самоуправама у Србији ће припадати 80%, уместо досадашњих 40%, оствареног пореза на зараде на њиховој територији. У ребалансу буџета се јасно уочава да Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе није фискално неутралан, већ има негативне фискалне ефекте на републички буџет у износу од осам милијарди динара који се морају надокнадити. Будући да републички буџет у кратком року не може систематски надокнадити оволики губитак прихода, ребалансом буџета су практично предвиђене принудне и економски непожељне мере које ће неутралисати негативне фискалне ефекте спровођења измењеног Закона о финансирању локалне самоуправе. Под овим мерама подразумевамо претходно описано смањивање јавних инвестиција и планирана, врло груба, ограничења у трошењу прикупљених сопствених средстава појединих буџетских корисника (Фонд за заштиту животне средине, Буџетски фонд за воде и други).