



Република Србија  
Фискални савет

**ОЦЕНА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2013. ГОДИНУ, ПРЕДЛОГА СТРУКТУРНИХ  
РЕФОРМИ И БУДУЋИХ ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА**

Београд, 28. јун 2013. године

## **Уводне напомене**

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Према Закону о буџетском систему, Фискални савет припрема и доставља Народној скупштини анализу предлога ребаланса буџета и процене о фискалним утицајима предлога закона. Поред тога, Фискални савет даје независну оцену економске политике и процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности.

У овом извештају Фискални савет у првом поглављу даје мишљење на Владине мере усмерене ка структурним реформама. Затим је у следећа два поглавља дата анализа јавних прихода и јавних расхода, како извршених у досадашњем току године, тако и планираних прихода и расхода у ребалансу буџета. У четвртом поглављу процењујемо консолидовани дефицит у 2013. години, а у петом средњорочну динамику јавног дуга. Коначно, у последњем поглављу указано је на фискалне изазове у следећој години и у средњем року.

## Садржај

РЕЗИМЕ .....	4
1. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ.....	9
1.1. Реформа државних и јавних предузећа .....	9
1.2. Реформе у јавном сектору .....	12
2. ПРИХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2013. ГОДИНИ.....	17
3. РАСХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2013. ГОДИНИ .....	21
3.1. Расходи у првих пет месеци 2013. године .....	21
3.2. Владине мере за смањење расхода .....	22
3.3. Оцена расхода у ребалансу буџета за 2013. годину .....	23
4. КОНСОЛИДОВАНИ ДЕФИЦИТ У 2013. ГОДИНИ.....	28
5. ЈАВНИ ДУГ .....	31
6. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2014. ГОДИНИ И У СРЕДЊЕМ РОКУ .....	35

## РЕЗИМЕ

**Оштро смањивање фискалног дефицита и заустављање раста јавног дуга су најважнији задаци економске политике, јер је у противном криза неизбежна.** Јавне финансије у Србији се још увек налазе на неодрживој путањи. Последњи одговор Владе на неповољна фискална кретања садржи три групе мера: 1) ребаланс буџета Републике – којим би се оствариле одређене уштеде до краја 2013. године, 2) ограничење раста пензија и плата у јавном сектору у наредних годину и по – за смањење дефицита у 2014. години и 3) структурне реформе – како би се оствариле уштеде у средњем року и дошло до трајног оздрављења јавних финансија. Фискални савет снажно подржава најављено отпочињање структурних реформи и тај део Владиног програма оцењујемо најповољније. Листа предложених реформи би, међутим, морала да укључи пензијску реформу која је неоправдано изостављена. Ребаланс којим се смањују расходи буџета био је неопходан, али Фискални савет задржава одређену резерву у оцени његовог садржаја. Ограничење индексације плата и пензија до краја наредне године је фискално одговорна мера, али неће бити довољна за потребно смањење дефицита у 2014. години. У складу са Владиным мерама, овај извештај Фискалног савета се може читати кроз три велике целине: у првој дајемо оцену предложених структурних реформи, у другој оцену ребаланса буџета, а у трећој прогнозе могућих фискалних кретања у 2014. години и у средњем року.

**Фискални савет у потпуности подржава опредељење Владе да отпочне неке од најважнијих структурних реформи.** Влада је направила план завршетка реструктурирања друштвених предузећа и најавила заокрет у управљању јавним предузећима. Иако је у новембру 2012. године у Фискалној стратегији већ био представљен уопштени план за решавање проблема предузећа у реструктурирању, тек је најновијим предлогом направљен суштински помак. План је сада разрађен, постоје прецизно дефинисани рокови за решавање различитих случајева и по први пут су предвиђена и укључена у буџет неопходна средства за његову реализацију. Са нешто мање детаља најављена је реформа појединачних јавних (и државних) предузећа (Србијагас, ЈАТ, Галеника, Дунав осигурање, Железнице Србије и Ресавица). Реформе које се односе на јавна и друштвена предузећа у реструктурирању су не само неопходне из угла фискалне консолидације, већ би знатно повећале ефикасност домаће привреде, унапредиле пословни амбијент и убрзале привредни раст, па се од тога не сме одустати. Фискални савет подржава и друге најављене реформске циљеве Владе које се односе на побољшање наплате пореских прихода, смањење броја запослених у јавној управи и реформу тржишта рада. Свесни смо, међутим, чињенице да за реализацију ових циљева још увек нису створени сви потребни услови попут припреме јасних секторских планова за смањење запослених, договора са синдикатима, решавања бројних техничких питања и друго, па подржавамо Владу у намери да, што је могуће брже, заврши ове процесе.

**Одлука о ребалансу буџета већ средином године је исправна, али процењујемо да ће дефицит Републике – уместо ребалансом планираних 178 млрд динара – износити око 200 млрд динара.** Дефицит републичког буџета је у првих пет месеци 2013. године достигао 93,6 млрд динара, па је постало извесно да би, без реакције Владе, могао да до краја године буде готово двоструко већи од оптимистично планиране 122 млрд динара из првобитног Закона о буџету. Влада се определила да у датим околностима већ средином 2013. предложи ребаланс буџета којим би се смањили поједини расходи и тако ограничио дефицит Републике на 178 млрд динара, што је у начелу исправна политика. Фискални савет, међутим, оцењује да ребаланс није потпуно

одговарајући, јер су пројекције прихода буџета оптимистичне, а ни све предвиђене уштеде се највероватније неће остварити. Процењујемо стога да би дефицит републичког буџета у 2013. години могао да износи око 200 млрд уместо планираних 178 млрд динара. На нивоу укупне државе, дефицит би, уместо планираних 5,2% БДП-а, могао да износи око 6% БДП-а и са тим високим дефицитом би се ушло у 2014. годину.

**Влада још увек нема програм за осетније смањење дефицита у 2014. години.** Једина значајнија мера штедње која се планира у 2014. години је релативно ниска индексација плата и пензија од 0,5% у октобру 2013. године, 0,5% у априлу 2014. године и 1,5% у октобру 2014. године. Оваква индексација ће донети уштеде у буџету од око 1% БДП-а, али то ипак неће бити довољно за осетније смањење дефицита у 2014. години. Један од разлога је и то што ће готово половина ових уштеда бити одмах потрошена на повећање расхода за камате на јавни дуг. Наиме, снажан раст јавног дуга има за последицу велики раст трошкова камата. У претходних пет година буџетска издвајања за плаћање камата су у просеку расла за око 0,4% БДП-а годишње и сличан раст очекујемо и у 2014. години. Постоји међутим ризик да овај раст буде чак и већи, јер се погоршавају општи услови задуживања на светском тржишту, а каматне стопе на задуживање Србије у претходном месецу расту још и брже него у другим земљама. Зато је до краја године потребно донети нове, оштре мере штедње, јер се без њих фискални дефицит у 2014. години неће довољно смањити (оцена Фискалног савета је да је за одрживост јавних финансија потребно смањење дефицита у 2014. години од преко 2% БДП-а у односу на 2013. годину). Фискални савет предлаже да најважнија од додатних мера буде привремено увођење солидарног пореза на надпросечне пензије и зараде у јавном сектору, како би највећи део неопходног прилагођавања био преваљен на оне са највишим примањима.

**Фискална консолидација је потребан услов за привредни раст, али она сама није довољна.** Успешна фискална консолидација је од кључног значаја за привредни раст, јер се у супротном могу очекивати криза јавног дуга, висока инфлација и друге последице које државу могу гурнути у дубоку рецесију (најсвежији примери су кризе у Грчкој и Португалу). Ипак, фискална консолидација представља само део ширих мера које воде ка привредном расту. Због тога Влада мора да, поред смањење фискалног дефицита и заустављања раста јавног дуга, спроведе и додатне реформе које имају за циљ поправљање привредног амбијента. Део тих реформи се већ предлаже Програмом мера за реформу јавног сектора и он се односи на реформу државних и јавних предузећа, реформу тржишта рада и скраћивање процедура за издавање грађевинских дозвола. Неопходно би било ову листу проширити и на друге области које битно утичу на привредни амбијент попут гилјотине прописа, заштите тржишне конкуренције, повећање ефикасности правосудног система и друге.

**Влада је предложила добар програм за завршетак реструктурирања друштвених предузећа.** Иако директне субвенције за ове предузећа нису велике, она заправо годишње коштају државу најмање 750 млн евра; осим директних субвенција које добијају из буџета та предузећа не плаћају своје пореске обавезе према држави, рачуне за електричну енергију, комуналне услуге, нити измирују све обавезе према привреди. Проблем због ког се више од десет година одлагало решавање судбине ових предузећа је што се поменути индиректни трошкови никада нису третирали као стварни и што је у њима запослен велики број радника (око 60.000) од којих ће већи део остати без посла. Премда Фискални савет подржава садашњи план Владе, напомињемо да постоје и одређени ризици да се неће све завршити како је планирано. Највећи ризик

је тај што су кључни изазови остављени за 2014. годину када се планира завршетак реструктурирања великих система (ИМР, 14. Октобар, ФАП, Прва петолетка и други).

**Влада најављује крупне промене у пословању јавних предузећа са губицима, али без детаљније разраде тих најав.** Највеће губитке од свих јавних и државних предузећа остварује Србијас и они су у 2012. години износили око 35 млрд динара. Уз све то, држава је у претходним годинама гарантовала задуживање овог предузећа за текућу ликвидност у износу од око 800 милиона евра и сада је принуђена да преузима обавезу враћања тог дуга. Иако нам из достављеног материјала о плану реформе јавних предузећа није јасно на који начин ће ово предузеће у будућности пословати без губитака, подржавамо најаву Владе да коначно обустави скупо кредитирање несолвентног Србијаса. Сличну подршку дајемо и планираном смањењу директних субвенција за Железнице Србије и рудник Ресавица, премда бисмо и овде били много сигурнији да ће се најављене уштеде и остварити уколико бисмо имали информацију на који начин ће ова предузећа надокнадити будући мањак средстава. На крају, сматрамо да је реструктурирање и приватизација Галенике и Дунав осигурања оправдана, а да је могуће стратешко партнерство са Етихад-ом у компанији ЈАТ прилика коју Влада никако не би смела да пропусти.

**У склопу реформи најављена је и рационализација броја запослених у јавном сектору.** Постоје релевантне анализе које указују на вишак запослених у јавном сектору и Фискални савет је на то указивао у више наврата. Смањивање броја запослених, међутим, неће бити лак задатак. Досадашња пракса је показала да добровољни одласци уз отпремнине нису довели до знатнијег смањења броја запослених, а постоје индиректни докази да је таква „рационализација“ броја запослених као узредни ефекат имала смањење ефикасности јавног сектора, пошто су чешће прилику да оду користили најбољи и најпотребнији радници. Дакле, за решење овог проблема мора се одустати од принципа добровољности, а то значи да ће бити неопходна детаљна евиденција свих запослених, израда секторских планова за смањење броја запослених и промена радног законодавства. Уз све то, снажни отпори синдиката и различитих интересних група су готово извесни. Фискални савет сматра да је рационализација броја запослених у јавном сектору једна од кључних реформи и подржава њено спровођење.

**Упадљив је изостанак пензијске реформе из Владиног пакета реформи.** Садашњи пензијски систем је и неодржив и неправедан и неопходно је што пре започети његово реформисање. Основна одступања пензијског система Србије у односу на сличне системе у Европи су већ неко време позната. У Србији се, на пример, не прави разлика у висини пензије у односу на очекивану дужину њеног коришћења; то има фискални трошак али је пре свега неправедно, јер ће они који се пензионишу са 55 година у просеку примати пензију 10 година дуже од оних који се пензионишу са 65 година. Уз то, услови за бенефицирани радни стаж су у Србији превише великодушни, а разлика у старосној граници за пензионисање жена и мушкараца је највећа у Европи. Напомињемо и то да је отпочињање пензијске реформе у првој половини 2013. години била и обавеза Владе, будући да је тако предвиђено усвојеном Фискалном стратегијом за 2013. годину. У 2013. години, међутим, не само што није отпочела пензијска реформа, већ је она сада чак и избрисана са листе планираних реформи. Имајући овакво искуство у виду, поставља се питање колику кредибилност има обавезивање Владе и на друге предложене реформе.

**Ребалансом буџета признато је велико подбацивање јавних прихода у односу на план.** Мањак прихода је главни разлог великог дефицита у 2013. години, због чега се и предлаже ребаланс буџета. Посебно је изражено подбацивање прихода од

пореза на додату вредност, акциза, пореза на добит, а у израженом паду су и непорески приходи. Структура и величина одступања од плана указује на то да су основни разлози одступања: 1) оптимистично планирање већине прихода приликом израде буџета у новембру 2012. године; 2) промена макроекономског окружења (пре свега нижа инфлација од очекиване), али и несумњиво, 3) осетно повећање пореских утаја и пореске недисциплине. На повећање пореских утаја јасно упућује податак да су поједини порески приходи прикупљени у много мањем износу него што би то могло бити објашњено променом пореских основица (падом домаће тражње, на пример) и променом пореских стопа.

**Фискални савет процењује да ће приходи републичког буџета бити за око 15 млрд динара додатно мањи од оних из ребаланса.** У ребалансу су пројекције прихода смањене за 92,3 млрд динара у односу на оне из Закон о буџету за 2013. годину. Фискални савет, међутим, процењује да би они могли да буду за још око 15 млрд динара нижи у односу на ребаланс. Одступања у односу на последњу процену Владе имамо код акциза и ПДВ-а, док су могући додатни подбачаји и на неким другим ставкама, као што су порез на добит, порез на доходак и царине. Уколико у наредна 2 до 3 месеца, Влада максимално озбиљно приступи спровођењу планираних мера за побољшање наплате пореза, постоји потенцијал да одступање прихода републичког буџета буде нешто мање од процењених 15 млрд.

**Расходи републичког буџета су ребалансом буџета смањени за око 36 млрд динара.** Да није дошло до ребаланса буџета, расходи би у 2013. години вероватно били извршени у складу са планом. Прецизније, неки расходи би били извршени преко, а неки мање од плана, што би у укупном збиру дало очекивани резултат. Промене које су унете ребалансом буџета односе се на смањење трансфера фонду ПИО од 16 млрд динара (што је индиректна последица промене стопа пореза на зараде и доприноса) и на уштеде у нето износу од око 20 млрд динара. Израз *нето* користимо, јер су заправо планиране веће уштеде, од преко 35 млрд динара (највише субвенције и капитални расходи), али ће у исто време доћи и до повећања расхода за око 15 млрд динара по различитим основама (преузимање плаћања камата на кредите Србијагаса, повећање средстава за Транзициони фонд, финансирање РТС-а и друго).

**Оцењујемо да ће расходи ипак бити за око 10 млрд динара већи од оних који се планирају ребалансом.** Постоје, наиме, ризици да се неке од амбициозно планираних уштеда не остваре у потпуности. Фискални савет је, на пример, још раније указивао на ризик да се пробије првобитно планирани оквир за субвенције у пољопривреди, јер смо сматрали да он није довољан да финансира сва законска права која остварују пољопривредници. Ребалансом се, међутим, планира његова додатна редукција, што сматрамо тешко изводљивим. Учили смо и неке друге, не баш очекиване уштеде, попут смањења субвенција Железницама Србије и смањења издвајања за робне резерве, према чему, због изостанка пратећег објашњења, имамо одређене резерве. На крају, могуће је да су и пројекције неких расхода, попут трансфера фонду ПИО и расхода за плаћање камата, оптимистичне.

**Јавни дуг наставља да расте и на крају 2013. године лако може да достигне и 65% БДП-а.** На крају маја јавни дуг је износио 62,8% БДП-а и у претходна три квартала, када је порастао за 3,2 млрд евра, остварује рекордан раст. Премда се у јавности могу чути и подаци да је однос јавног дуга према БДП-у знатно мање од 62,8%, то је најчешће последица неких, методолошки неисправних тумачења односа јавног дуга у БДП-у током године и искључивања дуга локалне самоуправе. И друга тврдња која се износи у јавности – да се јавни дуг током 2013. стабилизује, па чак и опада – погрешна је. Још једном наглашавамо да се јавни дуг дугорочно може

стабилизovati и смањити само смањењем фискалног дефицита, те да висок дефицит од око 6% БДП-а, који ће се остварити у 2013. години никако не може стабилизovati јавни дуг на тренутном нивоу. Дакле, само оштрим смањењем фискалног дефицита (уз ограничавање издавања државних гаранција) може се, прво, спречити избијање кризе јавног дуга, а затим и испоштовати законска обавеза о висини јавног дуга коју Владе Србије има према Закону о буџетском систему.

**Чак и када би се оствариле све мере из Владиног програма за реформу јавног сектора, то не би било довољно за фискалну стабилност у 2014. години и у средњем року.** Мере Владе које се односе на уштеде до краја године, реформу државних и друштвених предузећа, најаву смањивања броја запослених у јавном сектору, као и планирану ниску индексацију пензија и зарада у октобру 2013. и током 2014. године – у начелу су добре и Фискални савет их подржава. Оцењујемо, међутим, да све ово неће бити довољно за избегавање кризе јавног дуга на средњи рок. Наиме, чак и када би се у потпуности остварили сви изнети планови Владе, путања раста јавног дуга неће моћи да се преокрене до 2017. године. Да би се путања јавног дуга преокренула у краћем року и тако избегла врло могућа криза, у 2014. години је неопходно остварити додатне уштеде које процењујемо на најмање 1% БДП-а.

**Увођење привременог солидарног пореза могло би да обезбеди око 0,6% БДП-а, што је преко половине неопходних уштеда у 2014. години.** Фискални савет предлаже увођење пореза од 10% који се обрачунава на износ пензија преко 25.000 динара и на износ плата у јавном сектору преко 40.000 динара. Опорезовао би се, дакле, само износ примања преко наведених граница што значи да: запослени са платом од 40.000 динара не би имао умањење плате; запосленом са платом од 50.000 динара би се плата умањила за 1.000 динара; а запосленом са платом од 200.000 динара би се плата умањила за 16.000 динара. Солидарни порез би се односио на све запослене у јавном сектору укључујући и јавна предузећа и независне државне институције попут Фискалног савета, ДРИ и НБС.

**За неометано функционисање јавних финансија неопходно је да држава до краја године обезбеди око 2,7 млрд евра, а у 2014. додатних 4,5 млрд евра – што ће бити велики изазов.** Наведена средства су неопходна за финансирање фискалног дефицита и отплату доспеле главнице јавног дуга. Уз све ово постоје ризици додатних државних интервенција у банкарском сектору или ризици да држава преузме на себе враћање неког од гарантованих дугова јавних предузећа. Мало је вероватно да ће сва потребна средства до краја 2013. и у 2014. моћи да се обезбеде билатералним преговорима са кредиторима или приватизацијом јавних предузећа. Због тога ће јавне финансије у Србији у наредном периоду зависити и од тога како ће тржиште проценити опредељеност Владе за спровођење реформи и смањивање дефицита у кратком и средњем року. Уколико мере Владе не буду довољно уверљиве, каматна стопа на задуживање Србије би лако могла да премаши и 7% – што ће тешко моћи да се отплаћује.

**Фискални савет сматра да је потребан нови споразум са ММФ-ом.** Будући да стабилност јавних финансија у Србији зависи од позајмица инвеститора са финансијских тржишта, мора им се гарантовати да су мере Владе довољно снажне и кредибилне за прекрет путање јавног дуга. Најбољу гаранцију би могао да обезбеди аранжман са ММФ-ом и сматрамо да ће без тога бити тешко да се избегне снажан раст каматних стопа на задуживање Србије и могућа криза.



## 1. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ

**Фискални савет подржава усвајање плана за спровођење пакета структурних реформи. Реформе су неопходне за наставак фискалне консолидације и оздрављење јавних финансија у средњем року.** Влада је заједно са ребалансом буџета за 2013. годину усвојила и план за спровођење пакета структурних реформи које имају за циљ поправљање општег привредног амбијента и унапређење ефикасности јавног сектора. Окосницу усвојеног плана чини реформа државних и јавних предузећа која обухвата завршетак дугогодишњег процеса реструктурирања бивших друштвених предузећа и мере за повећање ефикасности у свим предузећима у власништву државе. Влада је објавила и конкретну листу проблематичних предузећа која остварују велике губитке и представљају изражен трошак за државу, уз предлоге решења како да се стање у овим компанијама поправи. У делу реформи које се односе на јавни сектор, посебно место заузима најављена рационализација броја запослених и строга контрола зарада у јавном сектору коју би требало да омогући израда централног регистра запослених. Неопходну подршку овим реформама требало би да пружи и планирана реформа тржишта рада јер се без флексибилнијег радног законодавства знатно смањују донети најављене рационализације и доводи се у питање кредибилитет плана. Сузбијање сиве економије и свођење њеног обима на прихватљиву меру такође представља важан део програма мера. Покретање реформи је од изузетне важности, али сама реализација ових планова, међутим, неће бити нимало лака. Видљив учинак се може очекивати тек у неколико наредних година, док ће се неке жртве поднети на самом почетку, попут иницијалног повећања броја незапослених. У наставку овог поглавља детаљно анализирамо Владин план и дајемо оцену предложених мера, уз препоруке за спровођење структурних реформи које су, сматрамо неоправдано, изостављене – реч је, пре свих, о пензијској реформи и реформи у области субвенција.

### 1.1. Реформа државних и јавних предузећа

**Фискални савет одлучно подржава план Владе да се реструктурирање бивших друштвених предузећа заврши до 30. јуна 2014. године.** Предузећа у реструктурирању годишње стварају трошкове српској економији између 750 милиона и 1 милијарде евра<sup>1</sup>, повећавајући расходе државе а тиме и дефицит и стварајући губитке осталим предузећима тиме што не измирују своје обавезе. Реч је о огромним средствима која се на овај начин извлаче из привреде, чинећи велику штету целокупној домаћој економији. Како процес реструктурирања предузећа траје већ дуже од 10 година, апсолутно је неопходно и економски рационално да се овај пут заврши у предвиђеном року. Влада је у новембру 2012. године у Фискалној стратегији представила општи план за решавање проблема предузећа у реструктурирању, али се у првој половини 2013. године није урадило практично ништа на његовом спровођењу. Најновијим предлогом Влада је направила позитиван искорак у односу на оквир из Фискалне стратегије – план је детаљнији и постоје прецизно дефинисани рокови за решавање случајева из сваке од четири групе предузећа у реструктурирању.<sup>2</sup> Постоје

<sup>1</sup> Према проценама Светске банке, трошак за предузећа у реструктурирању у 2012. години износио је 750 милиона евра.

<sup>2</sup> Предвиђено је да се до краја 2013. године покрене стечај у 27 предузећа за која не постоји никакво интересовање купаца, 66 предузећа ће до краја године бити понуђено на продају а уколико продаја не буде успешна биће покренут стечај, док је решавање случајева 29 предузећа – великих система, односно 41 предузећа са посебним статусом, остављено за прву половину 2014.

назнаке да ће се сада озбиљније приступити спровођењу плана јер је ребалансом буџета предвиђено повећање средстава у транзиционом фонду за додатних 3,7 млрд динара (са почетних 1,6 милијарди). Према проценама Фискалног савета, укупна средства фонда од 5,3 млрд динара могла би бити довољна за спровођење прве фазе реструктурирања у текућој години.

**Највећи изазов ће бити реструктурирање великих система, што је остављено за 2014. годину.** Друштвена предузећа у реструктурирању тренутно запошљавају око 60 хиљада радника, а до завршетка процеса реструктурирања се очекује да ће већи део њих остати без посла. У првој етапи, до краја 2013. године, планирано је да се реше лакши случајеви – предузећа са релативно мало запослених и значајном имовином, па стога не постоје велике препреке да се ова фаза успешно приведе крају. Међутим, прави проблеми би могли да уследе у следећој етапи, која је остављена за прву половину 2014. године и подразумева реструктурирање 29 највећих друштвених предузећа: ИМР, ИМК, 14. Октобар, ФАП, ЕИ Ниш, Прва петолетка итд. Општа оцена је да ниједно од ових предузећа не би могло самостално да опстане на тржишту, већ је неопходно интензивно реструктурирање а најчешће стечај и ликвидација. Али, како ова друштвена предузећа по правилу запошљавају највећи број радника, управо завршетак њиховог реструктурирања захтева и највећу политичку одлучност јер је процес повезан с губитком више десетина хиљада радних места. У условима велике незапослености то је тешка и непопуларна мера, али је неопходна јер велика друштвена предузећа и представљају највећи трошак за државу и пословне партнере. Влада стога мора да рачуна на отпор од стране синдиката, управе ових предузећа а нису искључени ни политички притисци. За завршетак процеса реструктурирања предузећа биће потребно да се обезбеде знатна средства у транзиционом фонду у буџету за 2014. годину, на основу чега ће Фискални савет и пратити решеност Владе да оствари постављени циљ.

**Фискални савет подржава напоре Владе у намери да начини радикалан заокрет у пословању јавних предузећа.** Јавни сектор у Србији учествује са око 60% у БДП-у, што је далеко веће учешће од свих упоредивих земаља. У исто време, одликује га веома ниска ефикасност. Таквом стању су допринели велики вишкови запослених, цене испод нивоа трошкова (цена струје, гаса, неких комуналних услуга), застарела опрема и инфраструктура, лоше корпоративно управљање, одсуство притиска да се трошкови држе под контролом у очекивању сигурних субвенција од државе итд. Међу мерама које је Влада планирала у циљу повећања ефикасности и транспарентности у раду јавних предузећа налазе се доследна примена Закона о јавним предузећима, увођење кључних индикатора пословања и корпоратизација.<sup>3</sup> Ово су у начелу добре мере, али како је реч о крупној промени у односу на тренутно пословање јавних предузећа, резултати ће зависити од доследности у њиховој примени. Влада је најавила и продају капитала односно повлачење из управљања појединих јавних предузећа, а напредак се огледа у чињеници да представљени план садржи конкретну листу предузећа која бележе изражене губитке и чији је пословни модел неопходно променити (Галеника, Дунав осигурање, Железнице Србије, Ресавица, ЈАТ, Србијагас).

**Фискални савет подржава оштро реструктурирање у компанијама Галеника и Дунав осигурање јер послују у комерцијалним делатностима и могле би обављати своју делатност самостално, без помоћи државе.** Основни проблем у пословању обе компаније је неконтролисани раст броја запослених у претходном

<sup>3</sup> Фискални савет је у својој публикацији „Предлог мера фискалне консолидације 2012–2016. године“ из маја 2012. детаљно анализирао узроке неефикасности јавних предузећа и изнео предлоге који су у складу са изнетим предлозима Владе.

периоду. Тако Галеника сада запошљава 2300 радника а анализе су показале да би предузеће могло бити профитабилно уколико би број запослених практично био преполовљен. Тренутно су показатељи пословања Галенике изузетно лоши упркос доброј позиционiranости на тржишту – нето губитак износи око 45 милиона евра док су укупне обавезе око 170 милиона евра. Да би се негативни трендови у пословању преокренули неопходно је свести број запослених на оптималан ниво, и онда потражити могућност за приватизацију компаније. Претходни покушај приватизације, пре реструктурирања, завршио се неуспехом услед отпора синдиката запослених у Галеници, због чега је неопходно да држава буде та која ће реструктурирати предузеће и тек онда га понудити на тржишту. Приватизација је неопходна, чак и ако предузеће након реструктурирања почне да остварује добитке, јер док год се налази у јавном власништву постоји изражен ризик да ће се запошљавање поново отргнути контроли. Исти образац би требало следити и у случају Дунав осигурања. Влада још увек није изашла са конкретним планом за ова два предузећа и неопходно је да то учини у најкраћем року како би резултати били видљиви већ до краја 2013. године.

**Смањивање директних субвенција јавним предузећима Ресавица и Железнице Србије је пожељно, али није извесно да ће бити извршено у најављеном обиму.** За оба предузећа је карактеристично да се велики део субвенција од државе користи за исплату зарада. Ребалансом буџета је предвиђено да се Железницама Србије субвенције умање за 1,5 млрд динара у 2013. години, с намером да смањење буде трајног карактера. Међутим, недостају конкретне мере које би гарантовале да ће се ово предузеће у наставку године прилагодити мањим средствима од очекиваних. Руководство Железница Србије је најавило мере штедње које обухватају контролу трошкова за службена путовања, за коришћење мобилних телефона, укидање одређених привилегија и слично, али вредност ових уштеда неће бити ни близу потребних 1,5 млрд динара. То упућује на закључак да ће се вероватно део укинutih субвенција ипак морати исплатити, ако се не жели угрозити исплата зарада у овој компанији. Ресавица је такође јавно предузеће које бележи велике губитке и због тога добија знатне субвенције из буџета као подршку текућем пословању. Међутим, Ресавица својим приходима не покрива ни зараде запослених што је апсолутно неодрживо. Због тога је неопходно што пре приступити реструктурирању ове компаније и започети процес приватизације.

**Стратешко партнерство са Етихад-ом у компанији ЈАТ је прилика коју Влада не би смела да пропусти.** ЈАТ је још једно јавно предузеће које послује у комерцијалној делатности и бележи огромне губитке, који у крајњој инстанци постају трошак државе. Процењује се да укупни дугови ове компаније, са издатим гаранцијама на задуживање од стране државе, износе око 250 милиона евра. Немогућност ЈАТ-а да извршава обавезе угрожава и пословање јавног предузећа Аеродром Никола Тесла, које послује са добитком упркос 25 милиона евра ненаплативих потраживања од ЈАТ-а. Ако се има у виду да су многе националне компаније у окружењу које су самостално наступале на тржишту банкротирале (Мађарска, Хрватска), могућност стратешког партнерства са Етихад-ом је одлична прилика да се пословање домаће авио-компаније постави на здраве основе. Стратешко партнерство подразумева и смањивање броја запослених у ЈАТ-у за 250 до 300 радника, међутим, трошкови социјалног програма за ове раднике су мањи од трошкова које ће ова компанија превалити на државу уколико се од партнерства одустане. Фискални савет стога сматра да Влада не би требало да пропусти ову прилику због парцијалних интереса, као што се догодило у случају Галенике. Ако Влада ипак одбије понуду, мора се рачунати на даље погоршање стања у

компанији услед застаревања флоте, одлазака најбољих кадрова и других фактора, што ће за последицу имати још већи раст дуговања ЈАТ-а .

**Фискални савет подржава одлуку Владе да обустави издавање гаранција на нова задуживања Србијагаса.** Србијагас је забележио рекордни губитак у 2012. години, у поређењу са осталим јавним предузећима, у износу од око 35 млрд динара. Не очекује се другачији исход ни у 2013. години, пошто ова компанија наставља да бележи губитке. Укупни трошкови за јавне финансије Србије проистекли из пословања Србијагаса огромни су: само у последњих неколико година, на основу гарантованог дуга за текућу ликвидност ове компаније, јавни дуг је повећан за око 800 милиона евра. Дакле, имајући у виду да је укупан јавни дуг Србије око 19 млрд евра, готово 5% се односи на гарантовани дуг само једне компаније. Такође, у 2013. години држава ће поред знатног износа за отплату главнице кредита Србијагаса морати да издвоји и 3 млрд динара за припадајуће камате. Међутим, иако су намере Владе потпуно оправдане, није представљен никакав план којим би се омогућило да ово предузеће послује без губитака, што је основни предуслов да оно почне самостално да извршава своје обавезе, као што је најављено. Без брзих мера, врло је вероватно да би већ крајем ове године Влада била принуђена да одустане од представљеног плана за ову компанију.

## **1.2. Реформе у јавном сектору**

**Увођење централног регистра запослених у јавном сектору омогућиће контролу запошљавања и уштеде услед боље контроле зарада.** Фискални савет подржава план Владе по коме ће регистар запослених код свих правних лица које контролише држава бити завршен до 31. јула 2013. године, док ће у регистар од 30. септембра бити укључени и запослени у јавним предузећима (како на републичком, тако и на локалном нивоу). Будући да је већ прошао рок за израду регистра који је Влада поставила у Фискалној стратегији (средина јуна 2013), неопходно је да нови рокови буду у потпуности испоштовани. Јавни сектор Србији је предимензиониран и запошљава око 550 хиљада радника, од чега: администрација на свим нивоима 64 хиљаде, образовање и култура око 120 хиљада, здравствена и социјална заштита преко 140 хиљада, јавна предузећа око 140 хиљада и Министарство одбране и МУП преко 80 хиљада.<sup>4</sup> Основни извор великих вишкова запослених у свим деловима јавног сектора јесте недостатак контроле при запошљавању – бележи се константан прилив радне снаге а постојеће законодавство готово у потпуности онемогућава отпуштања радника. Једини стални извори смањивања броја запослених јесу одласци у пензију или ретки добровољни одласци уз исплату отпремнине. Централни регистар запослених могао би омогућити ефикаснију контролу новог запошљавања јер обезбеђује бољи увид у структуру запослености и потребе за новим кадровима. С аспекта фискалних уштеда, централизовани обрачун зарада могао би да заустави претходно уочене трендове да маса зарада у јавном сектору расте брже него што би се очекивало уз законом прописану индексацију (за 2 до 3 процентна поена). Фискални савет процењује да су основни узроци брже стопе раста масе зарада недовољно контролисана исплата бонуса, бенефиција и осталих давања запосленима по различитим основама.

**Фискални савет подржава иницијативу за измене законодавства у области рада којим се омогућава рационализација броја запослених у јавном сектору и обезбеђује већа флексибилност тржишта рада.** Све анализе указују на постојање

---

<sup>4</sup> Извор: РЗС; за број запослених у Министарству одбране и МУП-у РЗС даје само процене и не објављује те податке јавно.

значајних непродуктивних вишкова запослених у јавном сектору и неопходност спровођења рационализације. Међутим, елиминисање вишкова запослених неће бити могуће без одговарајућих измена у радном законодавству које ће тржиште рада учинити флексибилнијим и без адекватних промена у законима који уређују рад државних службеника. Посебно је важно истрајати у предлогу за промену начина обрачуна отпремнина, по коме ће се оне исплаћивати само за године стажа код последњег послодавца, уз законски прецизније дефинисање износа отпремнина по години стажа, у складу с могућностима буџета. Измене радног законодавства усмерене ка либерализацији тржишта рада без изузетка наилазе на отпор одређених делова јавности, што је и основни разлог зашто се у Србији нису раније покренуле. Наглашавамо да реформе тржишта рада нису неопходне само за спровођење рационализације запослених у јавном сектору. Либерализација тржишта рада има и позитиван утицај на укупни привредни амбијент због чега би могла допринети повећању запослености и убрзању привредног раста. Фискални савет сматра да је неопходно да Влада чврсто истраје у намери да усвоји све планиране измене у Закону о раду до краја 2013. године, које би заиста могле дати све очекиване позитивне ефекте.

**Приметно је погоршање пореске дисциплине што захтева строже контроле и свеобухватне мере против сиве економије у наредном периоду.** Основни разлог за ранију изравну ребаланса буџета јесте лошије остварење прихода у односу на план. Према анализама Фискалног савета, уочени јаз у приходима може се једним делом објаснити непредвидљивим променама у макроекономском окружењу<sup>5</sup> и оптимистичним планирањем при изradi буџета за 2013. годину. Међутим, сада већ постоје и убедљиви докази да су присутни озбиљни пропусти у самој наплати пореза. Иако овај проблем у Србији није новијег датума, додатно је актуелизован после скорашњег повећања неких пореских стопа и акциза које није било пропраћено озбиљнијим радом инспекцијских служби (посебно акциза на дуван, јер је уочен знатан пораст обима нелегалног промета производима од дувана). Србија се налази међу европским рекордерима по обиму сиве економије који се процењује на око 30% БДП-а<sup>6</sup>, док се просечна величина сектора неформалне економије у европским земљама процењује на око 18,5% БДП-а. Сиву економију није могуће у потпуности искоренити, али свакако постоји доста простора за напредак уколико би се спровеле адекватне мере за њено сузбијање. Фискални савет подржава најаве Владе да ће контролни органи у саставу Министарства финансије и привреде предузети свеобухватне мере контроле, али кредибилан план подразумева изравну конкретне листе планираних активности у најкраћем року и потом њихову реализацију.

**Уколико би се системске мере за сузбијање сиве економије успешно спровеле, фискалне уштеде у средњем року се процењују на око 1% БДП-а.<sup>7</sup>** Највећи ефекат на повећање јавних прихода остварио би се кроз повећање прихода од ПДВ-а, пореза на доходак и доприноса. Процене су да би укупан ефекат на јавне приходе у трогодишњем периоду могао бити њихово повећање у износу од 0,8% до

---

<sup>5</sup> Снажно успоравање инфлације после октобра 2012. године и реални пад потрошње основни су макроекономски разлози који су допринели слабијем извршењу прихода.

<sup>6</sup> На врху листе европских земаља по обиму сиве економије се налазе: Бугарска са 31,2% БДП-а, Румунија и Хрватска са 28,4% БДП-а, Литванија са 28% БДП-а итд. Подаци су преузети из студије коју је израдила Фондација за развој економске науке: „Сива економија у Србији: Нови налази и препоруке за реформе“, март 2013. године.

<sup>7</sup> Резултат студије Фондације за развој економске науке: „Сива економија у Србији: Нови налази и препоруке за реформе“, март 2013. године.

1,1% БДП-а.<sup>8</sup> Сузбијање сиве економије очигледно може да пружи значајне ефекте на пољу стабилизације јавних финансија, али не би требало изгубити из вида да се они не могу одмах очекивати. Ипак, то не сме бити аргумент за даље одлагање решавања проблема, већ додатна мотивација да се адекватне мере осмисле и што је пре могуће имплементирају.

**Од неопходне реформе пензијског система се још једном одустало.** Влада је у Фискалној стратегији прихватила чињеницу да тренутна ситуација у ПИО фонду није одржива на дуги рок. Србија се налази међу негативним европским рекордерима по учешћу расхода за пензије у БДП-у, заједно са Италијом и Аустријом. Додатну претњу одрживости пензионог система представља убрзано демографско старење популације, што је уз негативне трендове на тржишту рада довело до врло неповољног односа између броја запослених који уплаћују доприносе и броја пензионера. За прву половину 2013. године било је планирано увођење актуарских пенала, поштравање услова за стицање бенефициране пензије, а Фискални савет је предлагао и изједначавање или смањивање разлике између старосне границе за одлазак у пензију између мушкараца и жена, у складу са европском праксом. Али, недостатак политичког консензуса је све то одложио. Контрола раста пензија, као једина преостала мера која позитивно утиче на одрживост пензијског система, има само привремени ефекат. На Графикону 1 можемо видети да су основни извор дестабилизације пензијског система била два ванредна повећања пензија у фебруару и октобру 2008. године, за укупно 21% преко износа инфлације.<sup>9</sup> Под претпоставком да се привредни опоравак настави у наредним годинама<sup>10</sup>, учешће пензија у БДП-у ће се тек 2016. године вратити на ниво из 2007. године. Такође, расходи за пензије до краја ове деценије неће достићи учешће од 10% БДП-а, што је ниво који прописује Закон о буџетском систему и ниво који се може сматрати на горњој граници одрживости за степен економског развоја на коме се Србија налази.

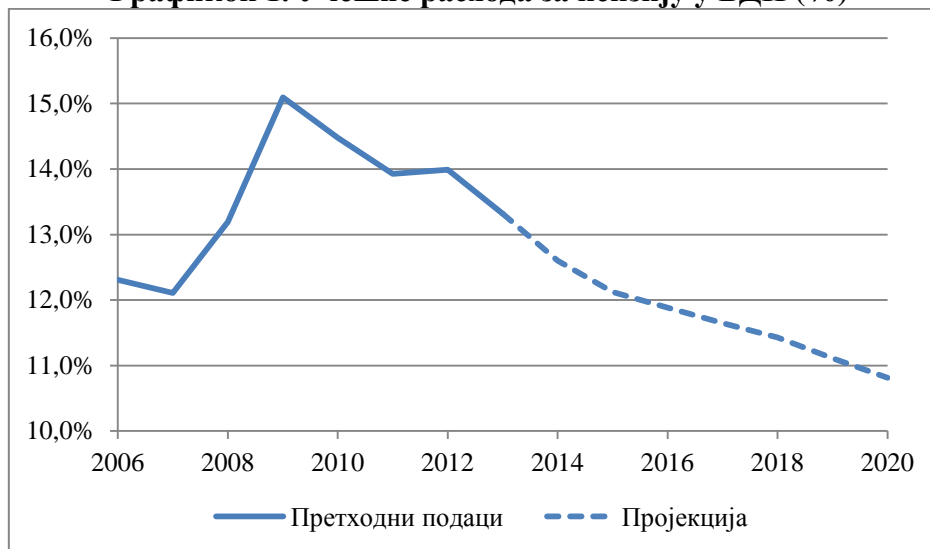
---

<sup>8</sup> Од чега од 0,2% до 0,5% БДП-а потиче од повећања прихода од ПДВ-а и 0,6% БДП-а од повећања прихода од доприноса и пореза на доходак.

<sup>9</sup> За више детаља видети студију Фискалног савета: „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016“, мај 2012. године.

<sup>10</sup> У периоду од 2013. до 2020. године претпостављено је повећање броја пензионера од 1% годишње у просеку, док претпостављена стопа раста БДП-а износи 2,5% у 2014. години, 3% у периоду од 2015-2018 и 4% у периоду 2019-2020.

**Графикон 1. Учешће расхода за пензију у БДП (%)**

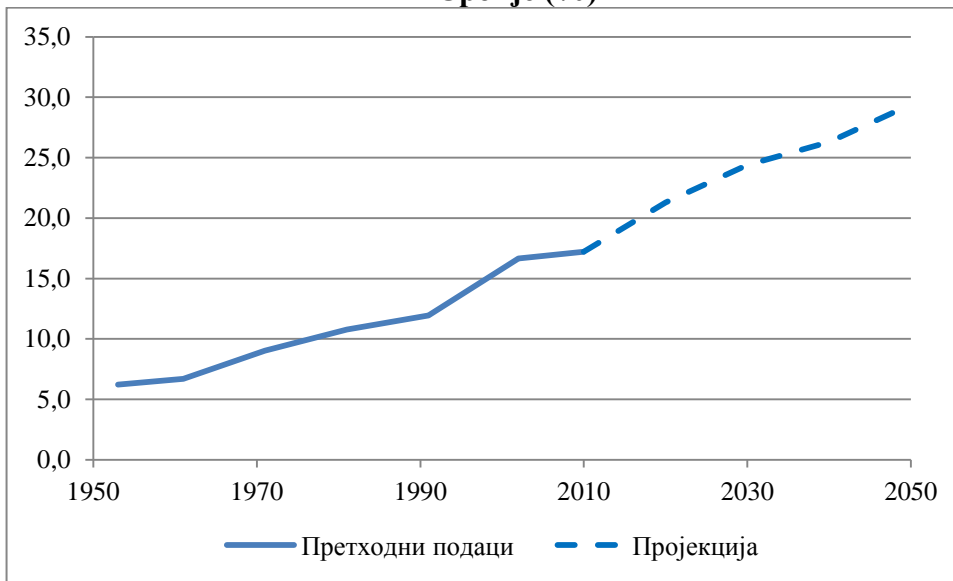


Извор: Пројекције Фискалног савета

**Неопходне су суштинске промене због чега Фискални савет позива да се још једном размотре предлози за реформу пензијског система.** Све европске државе се суочавају са демографским старењем услед смањеног броја рађања и продужавања животног века. Процес демографског старења је у Србији додатно изражен услед лоше економске ситуације и исељавања, пре свега млађег становништва, у развијеније државе. На Графикону 2 можемо видети да се учешће особа старијих од 65 година у укупној популацији повећало са 6% у 1950. години на садашњих 17%, као и да ће се повећати на преко 21% до краја деценије, односно на 30% до краја 2050. године. Демографско старење ствара велике финансијске притиске на функционисање пензијских система који почивају на међугенерациској солидарности и практично све европске земље предузимају реформе пензијског система, чак и оне које су у много бољој фискалној позицији од Србије. Тим пре је за одрживост домаћег пензионског система у наредном периоду неопходно усвојити мере којима би се дестимулисало пензионисање пре редовне старосне доби и размотрити могућности за постепено повећање законске старосне границе за одлазак у пензију.<sup>11</sup> Србија у овом погледу већ касни за упоредивим државама региона које су протекле године економске кризе искористиле да усвоје реформске мере које ће унапредити одрживост пензијских система у средњем и дугом року. Неопходне реформске мере је могуће, у складу са добром пензијском праксом, имплементирати током транзиционог периода од неколико година. Уколико се пак настави са одлагањем, веома је могуће да ће Србија доћи у ситуацију да преко ноћи усваја драстичне мере, као што је то био случај 2002. године, када је држава била приморана да у једном дану повећа старосну границу за пензионисање за читаве три године.

<sup>11</sup> За више детаља око могућих реформских мера у области пензијског система видети Радни папир Фискалног савета: „Унапређење унутар-генерациске правичности и одрживости пензијског система Србије“, јануар 2013. године.

**Графикон 2. Учешће лица старијих од 65 година у укупној популацији Србије (%)**



Извор: Студија Фискалног савета „Пројекције становништва Србије од 2010. до 2060. године“, (аутор Горан Пенев) , јун 2013. године.

**Систем субвенција је издашан и недовољно селективан, па су законске измене преко потребне.** Укупни расходи за субвенције су у Србији изнад нивоа који је карактеристичан за упоредиве земље, а још веће примедбе се могу изнети на рачун њихове структуре и ефикасности. Ребалансом буџета је планирано смањивање укупних издатака за субвенције у износу од око 8 млрд динара, што је у складу са општим препорукама Фискалног савета. Међутим, у будућности би требало избећи оваква *ad hoc* решења која су изнуђена за потребе ванредних уштеда. Већ током 2013. године је неопходно преиспитати и изменити законску основу више постојећих програма. Фискални савет је у неколико наврата указивао да програм пољопривредних субвенција по хектару обрадиве површине није довољно ефикасан а да изискује знатна средства. По својој суштини, овај вид субвенција се може третирати као новчана помоћ одређеним категоријама становништва. Ако је заиста основни циљ субвенционисања аграра повећање ефикасности у пољопривреди, потребно је напустити овај програм и заменити га програмима субвенционисања производње и инвестиција у пољопривредну инфраструктуру, што је у складу с добром међународном праксом. Посебну пажњу би требало посветити недовољно селективном програму субвенција по радном месту, којим се заправо компензују недостаци домаћег инвестиционог амбијента. Сматрамо да је неопходно у фокус ставити превазилажење уочених недостатака, чиме би се елиминисала потреба за овим типом субвенција. Влада је већ представила план који подразумева реформу тржишта рада и скраћивање процедура за издавање грађевинских дозвола, што је у начелу добро. Међутим, за поправљање пословно-инвестиционог окружења, што је уз фискалну консолидацију неопходан услов за постизање високе и одрживе стопе раста, потребно је проширити листу мера: спровођење гилотине прописа, либерализација делатности у којима послују јавна предузећа, заштита тржишне конкуренције итд.



## 2. ПРИХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2013. ГОДИНИ

**Велики подбачај јавних прихода довешће до израженог повећања фискалног дефицита у 2013. години у односу на план.** Велики подбачај јавних прихода у односу на план је и главни разлог за ребаланс буџета већ средином године, јер су приходи у првих пет месеци 2013. већ толико одступили од очекивања да је морала да уследи реакција Владе. Извршење буџета у првих пет месеци 2013. године такође указује и на то да је кретање јавних расхода много мањи проблем од кретања прихода. Процењујемо да ће приходи буџета Републике бити за готово 110 млрд динара мањи од оних који су планирани иницијалним Законом о буџету за 2013. годину. Највећи мањак у односу на план остварује се на приходима од пореза на додату вредност, акцизама, порезу на добит и непореским приходима. Више је разлога за подбацивање прихода републичког буџета: 1) оптимистично планирање приликом израде буџета у новембру 2012. године; 2) промена макроекономског окружења (нижа инфлација од очекиване), али, по свему судећи, и 3) осетно повећање пореских утаја. Будући да је последња процена Владе (из ребаланса) да ће приходи Републичког буџета подбацивати за 92,3 млрд динара у односу на Закон о буџету за 2013. годину, а Фискални савет оцењује да ће тај пад заправо бити скоро 110 млрд динара, то значи да ће дефицит буџета Републике бити по овом основу већи од оног који се планира ребалансом – процењујемо за око 0,4% БДП-а.

**Приходи ће у 2013. години подбацивати у односу на план у иницијалном Закону о буџету за 2013. годину за готово 110 млрд динара (3% БДП-а).** Битно је истаћи да приходи у 2013. години јесу порасли у односу на 2012. годину, тј. да није дошло до њиховог пада након повећања пореских стопа у октобру 2012. године. Ипак, и поред те чињенице, приходи републичког буџета су знатно мањи од износа који је био планиран и буџетиран у новембру претходне године. Фискални савет је упозоравао у својим претходним извештајима, у новембру 2012. године када је усвајан буџет за 2013. годину, а нарочито у мартовском и мајском извештају 2013. године о проблемима на страни пореских прихода. Прво смо у новембру 2012. године скренули пажњу на ризике да су поједини приходи (од пореза на добит, непореских прихода и акциза) оптимистично планирани у буџету, а затим, када смо имали и прве податке – да прикупљање јавних прихода знатно подбацује у односу на план. Званично признање и реакцију Владе, међутим, имамо тек сада (у јуну).<sup>12</sup>

**Приходи од пореза на додату вредност биће мањи од плана у иницијалном Закону о буџету за 2013. годину за око 1% БДП-а, док ће акцизе подбацивати око 0,5% БДП-а.** Мањак пореза на додату вредност првенствено се може објаснити измењеним макроекономским оквиром, тј. мањом инфлацијом у 2013. години од очекиване инфлације, коју су Министарство финансија и привреде и Фискални савет користили приликом израде буџета.<sup>13</sup> Нижи ниво пореза на додату вредност у односу на план је такође делом последица оптимистичних пројекција. Остварени приходи од ПДВ-а у октобру (након повећања пореских стопа) нису били добра основа за пројекцију прихода од ПДВ, како за преостале месеце до краја 2012. године, тако и за

<sup>12</sup> Видети извештаје Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, 23. новембар 2012. године, стр. 17.; „Оцена фискалних кретања у 2012. години и изазови у 2013. и 2014. години“, 11. март 2013. године, стр. 19. и „Остварење буџета, оцена мера Владе и предлог Фискалног савета за стабилизацију јавних финансија“, 23. мај 2013. године, стр. 11.

<sup>13</sup> И Народна банка Србије је првобитно објавила вишу очекивану инфлацију за 2013. годину.

целу 2013. годину.<sup>14</sup> Приходи од ПДВ-а су мањи и због пада домаће тражње у 2013. години, која се директно опорезује. Мањи део подбачаја прихода од ПДВ-а је последица нижих прихода од акциза у односу на план. Мањак прихода од акциза на дуванске прерађевине је највећим делом последица оптимистичног планирања, као што је случај са приходима од ПДВ-а, али и раста сиве економије.<sup>15</sup>

**Приходи од пореза на добит су мањи од плана за око 0,6% БДП-а, док ће непорески приходи подбачити за око 0,5% БДП-а у односу на план.** Основни разлог за подбачај прихода од пореза на добит и непореских прихода јесте оптимистично пројектовање. Још при оцени Закона о буџету за 2013. годину, Фискални савет је оценио да су приходи од пореза на добит прецењени, јер остварени приходи у 2012. години нису представљали релевантну основу за пројектовање прихода у 2013. години.<sup>16</sup> Наиме, остварени приходи од пореза на добит предузећа су у 2012. години била вансеријски високи услед дејства неколико фактора: 1) велики број јавних предузећа губиташа исказао је добит у прошлој години искључиво као последицу примене појединих књиговодствених стандарда, као што је формални пренос њихових дуговања на републички буџет; 2) остварена су знатна једнократна средства услед продаје компаније „Махи“; 3) током пословне 2011. године привреда је била у експанзији и динар је осетно реално апресирао, што се повољно одразило на билансе и профитабилност предузећа, што није био случај у пословној 2012. години.<sup>17</sup> Прецењеност пореза на добит је делимично утицала и на прецењену вредност пореза на доходак, који ће бити мањи за око 0,2% БДП-а у односу на план, с обзиром на то да је смањена профитабилност компанија проузроковала нижу исплату дивиденди физичким лицима. Непорески приходи представљају велику и веома хетерогену ставку републичких прихода који су често били прецењивани током буџетског процеса у протеклим годинама.

**Фискални савет процењује да буџетски приходи пројектовани ребалансом буџета за 2013. годину неће у целости бити реализовани уз тренутне економске трендове, тј. да би подбачај прихода на нивоу Републике могао да износи око 15 млрд динара.** Имајући у виду сезонску динамику наплате јавних прихода из претходних година (Табела 1), Фискални савет очекује да ће јавни приходи на нивоу Републике подбачити до краја године за око 15 млрд динара у односу на ребаланс буџета. Највећи подбачај прихода, у апсолутном износу, очекује се на највећим ставкама прихода, акцизама и порезу на додату вредност, док се мањи износи подбачаја могу ефектуирати на ставкама пореза на добит, пореза на доходак и царинама.

---

<sup>14</sup> Један део прихода од ПДВ-а у октобру је једнократно остварен по основу плаћања ПДВ-а по старој стопи од 18% на све преостале непродате залихе добара.

<sup>15</sup> Након повећања акциза на дуванске прерађевине, дошло је до знатног раста продаје резаног дувана у објектима где је отежано контролисати наплату акциза. Након повећања акциза пореске власти су морале бити припремљеније на борбу са пореским утајама.

<sup>16</sup> Видети извештај Фискалног савета „Оцена предлога Закона о буџету за 2013. годину“, 23. новембар 2012. стр. 17.

<sup>17</sup> Услед озбиљног подбачаја прихода од пореза на добит у овој години, Фискални савет сматра да је веома важно да Министарство финансија и привреде има конзервативнији приступ при пројектовању ових пореских прихода за 2014. буџетску годину.

**Табела 1. Пројектовани приходи у 2013. години, реализација у првих пет месеци и оцена очекиваних трендова до краја године (млрд динара)**

Приходи буџета Републике	Ребаланс буџета, годишњи приходи	Очекивани приходи у периоду јан-мај	Реализација, јан-мај	Оцена Фискалног савета
Укупни буџетски приходи	941,6	321,4	312,1	Вероватан подбачај
Порез на доходак	48,7	17,0	16,8	Могућ скроман подбачај прихода
Порез на добит	48,1	24,5	21,4	Могућ делимичан подбачај прихода
ПДВ	404,3	160,5	159,2	Могућ делимичан подбачај прихода
Акцизе	217,3	76,0	72,4	Очекиван подбачај прихода
Царине	34,6	13,5	12,8	Могућ делимичан подбачај прихода
Остали порески приходи	8,5	3,4	3,5	За сада у реду
Непорески приходи и донације	104,5	26,5	26,0	За сада у реду

**Јавне приходе карактеришу изразити сезонски ефекти које је неопходно узети у обзир при пројектовању очекиваних прихода до краја године.** Реализација већине пореских облика систематски флукутира из месеца у месец. Тако су, на пример, ПДВ приходи највиши током јануара, априла, јула и октобра када сви ПДВ обвезници (и месечни и тромесечни) измирују своје обавезе, док током осталих месеци у години само велики месечни ПДВ обвезници измирују своје обавезе. У случају пореза на добит, највећи месечни приходи сваке године реализују се у марту када истиче рок за коначни обрачун пореза за претходну пословну годину. Поред месечних флукутација, могу се приметити и систематске кварталне флукутације јавних прихода јер се, на пример, услед дејства инфлације и других фактора у последњем кварталу сваке године прикупи већи номинални износ прихода него у првом кварталу. Отуда при пројектовању очекиваних јавних прихода у 2013. години није могуће реализоване приходе у првих неколико месеци једноставно линеарно увећати, већ је неопходно узети у обзир сезонске факторе, као и очекиване економске тенденције до краја године.

**При пројекцији прихода неопходно је узети у обзир и структурне ломове услед промене пореских закона у јесен 2012. године.** Најважније структурне промене укључују, између осталог, повећање границе за улазак у ПДВ систем (са 4 на 8 милиона динара годишњег промета), омогућавање малим и средњим предузећима да ПДВ обавезе измирују по наплати потраживања, повећање границе за тромесечно плаћање ПДВ обавеза (са 20 на 50 милиона динара), повећање опште ПДВ стопе са 18 на 20%, повећање стопе пореза на добит са 10 на 15%, као и повећање акциза на дуванске и нафтне прерађевине.<sup>18</sup> Ове структурне измене у функционисању пореског система неопходно је на одговарајући начин узети у обзир при пројектовању прихода до краја године. Тако је, на пример, неопходно узети у обзир да повећање границе за квартално измиривање ПДВ обавеза значи да ће се у 2013. години, наспрам ранијих година, већи проценат ПДВ прихода прикупљати у априлу, јулу и октобру (јер ће доћи до повећања броја тромесечних ПДВ обвезника). Омогућавање малим и средњим предузећима да ПДВ обавезе измирују по наплати потраживања проузроковаће једнократан губитак прихода у првој половини године, који неће бити приметан у наредном периоду. Такође, почев од марта 2013. године може се приметити промена у динамици ПДВ повраћаја, који су се у прошлости реализовали крајем текућег месеца а сада се

<sup>18</sup> За више детаља око измена пореских закона јесени прошле године видети извештај Фискалног савета: „Оцена ребаланса буџета за 2012. годину и предлога закона са фискалним утицајима“, 13. септембар 2012, стр. 34.

реализују почетком наредног месеца.<sup>19</sup> Повећање стопе пореза са 10 на 15% проузроковало је одговарајуће повећање месечних аконтација за порез на добит почев од фебруара ове године, али је важно имати у виду да се коначни обрачун пореза на добит за 2012. пословну годину, који је прикупљен у марту, обрачунавао по старој пореској стопи од 10%.

**Фискални савет подржава најављене одлучне акције у циљу борбе против сиве економије и пореских утаја, али сумњамо да ове акције у кратком року могу да пруже довољно повећање јавних прихода да би се у потпуности реализовали приходи предвиђени ребалансом буџета.** Владин програм мера за контролу дефицита и јавног дуга подразумева одлучне мере за побољшање финансијске дисциплине пореских обвезника и смањење нивоа пореских утаја у наредном периоду. Независне процене показују да обим сиве економије у Србији износи око 30% БДП-а и да је највиши у региону Источне Европе, након Бугарске.<sup>20</sup> Повећање пореске недисциплине током претходних месеци је делимично одговорно за подбачај јавних прихода у односу на иницијални Закон о буџету за 2013. годину. Отуда је одлучна борба против сиве економије неопходна не само да би се побољшала наплата јавних прихода, већ и како би се фирме које легално послују заштитиле од нелојалне конкуренције, која је постала озбиљна препрека одрживом привредном развоју у Србији. Међутим, борба против пореских утаја и сиве економије захтева дубоке системске мере и време за њихово спровођење, тако да није реално да се очекује да би у наредних шест месеци могло доћи до комплетне промене трендова који су карактерисали јавне приходе током првих пет месеци ове године. У сваком случају, потребно је да се у што краћем року отпочне са применом мера за спречавање финансијске недисциплине и пореских утаја, како не би дошло до додатног погоршања тренда наплате јавних прихода у овој години.

**Фискални савет подржава напоре Министарства финансија и привреде да се унапреди транспарентност и кредибилитет пројектовања непореских прихода у буџету Републике.** Имајући у виду да ће ове, као и претходне године, доћи до великог подбачаја непореских прихода, Фискални савет закључује да се ради о хроничном проблему прецењивања непореских прихода (републичког буџета) у оквиру буџетског процеса. Како би се овај проблем решио или барем ублажио, Министарство финансија и привреде је прихватило сугестије Фискалног савета и ставку „непорески приходи“ детаљно дезагрегирало приликом израде ребаланса буџета за ову годину. На овај начин ће се унапредити транспарентност и кредибилност буџетског процеса у овом сегменту. Фискални савет додатно сугерише да Министарство финансија и привреде настави да у својим извештајима (у месечној динамици) прати детаљну дезагрегирану структуру непореских прихода, као и да евентуално објави упоредиве дезагрегиране податке о непореским прихода у претходним годинама, како би стручна јавност могла да стекне објективнији увид о стању јавних финансија а надлежне институције могле да се ослони на релеватне дуже серије података при пројектовању непореских прихода током израде наредног буџета за 2014. годину.

---

<sup>19</sup> Тако су на пример нето приходи од ПДВ-а почетком јуна били за 6 млрд динара мањи него крајем маја ове године. Сличан ефекат се може приметити при преласку из 2011. у 2012. годину.

<sup>20</sup> Видети студију „Сива економија у Србији: Нови налази и препоруке“, Фонд за развој економске науке, март 2013. године.

### 3. РАСХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2013. ГОДИНИ

#### 3.1. Расходи у првих пет месеци 2013. године

Потрошња Републике се одвија према динамици која је уобичајена у првих пет месеци године. Извршени расходи чине 37,3% планираних годишњих расхода (405,7 млрд од 1.087,6 млрд динара), што је уобичајена динамика у овом периоду године. Нешто мањи расходи Републике од очекиваних извршени су за робу и услуге и субвенције, али су, с друге стране, расходи за социјалну заштиту, камате и нето буџетске позајмице у приближно истом износу већи од очекиваних. Расходи буџета за зараде и пензије, као и за капиталне инвестиције, одвијају се у складу с планом из буџета за 2013. годину. Извршење буџета у првих пет месеци представља полазну позицију за анализу додатних расхода који се јављају до краја године, као и нови Владин програм уштеда и ребаланс буџета, који ће дати ефекте у другој половини године.

Табела 2. Буџетирани јавни расходи Републике у 2013. и извршени расходи у првих пет месеци године

	Буџетирани износ у 2013. (млрд дин)	Извршење у периоду јануар-мај 2013. (млрд дин)	Извршење у односу на годишњи план у 2013. (%)	Динамика извршења у истом периоду у претходним годинама (%)	Оцена текуће динамике (уштеде и пробијање у првих пет месеци)
Укупни јавни расходи	1.087,6	405,7	37,3	око 38	По плану
Текући расходи	1.031,3	393,9	38,2	око 39	По плану
Расходи за запослене	266,2	104,4	39,2	око 40	По плану
Куповина робе и услуга	88,0	25,7	29,3	око 32	Умерене уштеде
Камате	90,1	40,3	44,7	око 38	Благо пробијање
Субвенције	91,7	24,3	26,5	око 29	Умерене уштеде
Трансфери ООСО	302,9	121,5	40,1	око 41	По плану
Социјална заштита	101,9	42,2	41,4	око 39	Благо пробијање
Капитални расходи	46,8	6,7	14,3	око 14	По плану
Буџетски кредити	9,4	5,1	54,1	око 40	Благо пробијање

У 2013. године доћи ће до непланираног повећања расхода Републике у износу од око 14 млрд динара. У 2013. години из буџета Републике исплатиће се око 3 млрд динара за камате по основу активираних гарантованих дугова Србијагаса и ово је буџетски трошак који није био планиран приликом усвајања буџета за 2013. годину. Фискални савет је у својим ранијим извештајима упозоравао на ризике који проистичу из гаранција које држава даје при задуживању јавних предузећа. Поред тога што ови кредити повећавају јавни дуг, активирани гаранције – када јавно предузеће није у стању да само плаћа своје обавезе – оптерећују буџет за износ камата, при чему држава мора да плаћа и део главнице (што се књижи „испод црте“ и формално не представља издатак буџета). Због свега наведеног, од великог је значаја да се издавање гаранција ограничи и да се јавна предузећа реструктурирањем оспособе да сама плаћају обавезе. У супротном, расходи се преваљују на буџет и оптерећују јавне финансије.

Део повећаних расхода, у износу од око 7,5 млрд динара, резултат је лошег планирања при усвајању буџета за 2013. годину. Фискални савет је, приликом

оцењивања буџета за 2013. годину, указао на чињеницу да се током године могу јавити расходи који нису планирани буџетом.<sup>21</sup> Влада је у актуелном Програму мера за реформу јавног сектора (у даљем тексту: Програм) навела да ће се ребалансом издвојити додатна средства за: Транзициони фонд (3,7 млрд динара), социјалну заштиту (2,3 млрд) и измирење обавеза према рециклерима (1,5 млрд). Ризици су били познати крајем прошле године и проистицали су из неодређивања потребних средстава за отпремнине (Транзициони фонд) у процесу решавања проблема предузећа у реструктурирању, плаћања дугова укинутаг Фонда за заштиту животне средине (према рециклерима) и мање планираних расхода од објективно потребних за социјалну заштиту. Убудуће би требало прецизније сагледати обавезе државе и приликом буџетирања предвидети све расходе који ће се јавити током године; у супротном, планирани дефицит ће и даље потцењивати објективне размере буџетског мањка.

**Издаци буџета за РТС нови су непланирани расход буџета.** Ребалансом у буџету издваја се 2,4 млрд динара за финансирање РТС-а у 2013, чиме је током године створена нова обавеза за буџет. Пример РТС-а показује да је неопходно да се већ приликом планирања и усвајања буџета утврде све извесне Владине политике за следећу годину, како се не би десило да се новим програмима повећавају расходи буџета током године. Уз то, приликом планирања буџета за 2014. годину треба објективно проценити издатке за РТС, како се не би испоставило да су планирана средства недовољна за функционисање овог система, чиме би се и следеће године јавила потреба за додатним (непланираним) расходима. Последица би била, као и у 2013. години, већи дефицит буџета од планираног и нарушавање кредибилитета јавних финансија.

### 3.2. Владине мере за смањење расхода

**Први Влади одговор на висок буџетски дефицит била је промена пореских закона, чија ја последица смањење расхода буџета Републике (тј. трансфера Фонду ПИО).** У мају је изменама Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање битно промењена расподела јавних прихода у сектору опште државе, а као последица повећани су приходи Фонда ПИО, а смањени су расходи буџета (трансфери) Фонду ПИО. Тиме су расходи буџета у 2013. години смањени за око 15 млрд динара, чиме је створен простор да се неутралише пораст претходно наведених небуџетираних расхода.<sup>22</sup> Фискални савет је промене наведених закона оценио позитивно, пошто је, поред буџетских уштеда, тиме у највећој мери елиминисана неравнотежа између централног нивоа власти и локалних самоуправа, настала услед тзв. фискалне децентрализације у 2011. години.

**Други Влади одговор на висок буџетски дефицит јесте Програм мера за реформу јавног сектора и ребаланс буџета којим се планирају смањења дискреционих расхода и додатне мере уштеда.** Влада је исправно проценила да прилагођавање буџета треба спроводити смањењем расхода, а не повећањем пореских стопа. Простор да се повећањем пореских стопа и акциза смањује буџетски дефицит искоришћен је у првом таласу фискалне консолидације у последњем кварталу

<sup>21</sup> Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, 13. новембар 2013. године, стр. 20-28.

<sup>22</sup> Нето ефекат промена пореских закона заправо износи око 11 млрд динара, пошто су, упоредо са смањеним расходима буџета (за трансфере Фонду ПИО), умањени и приходи буџета на основу смањеног пореза на зараде. Ефекат смањених прихода обухватамо у анализи прихода буџета, па на овом месту остаје валидна уштеда у расходима од око 15 млрд динара.

претходне године. Додатно повећање јавних прихода на основу раста пореских стопа отежало би положај грађана и привреде и било би, у економском и буџетском смислу, контрапродуктивно.

**Планира се смањење дискреционих расхода појединих буџетских корисника и линеарно смањење трошкова путовања и услуга.** Највећи део предвиђеног смањења расхода потиче од намере да се смање дискрециони расходи буџетских корисника, при чему је у Програму наведено да ће највеће смањење бити остварено у Министарству финансија и привреде, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству унутрашњих послова, Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Министарству рада, запошљавања и социјалне политике, Министарству регионалног развоја и локалне самоуправе, Министарству одбране итд.<sup>23</sup> Поред наведених смањења, у Програму је наведено да се предвиђа смањење од 10% трошкова путовања, услуга по уговору, специјализованих услуга и дотација невладиним организацијама готово свих буџетских корисника<sup>24</sup>, а процењени ефекат уштеде ових мера у Програму износи 5,5 млрд динара.

**Предвиђено је да ће се највише смањити капитални расходи и субвенције.** Из плана редукације трошкова буџетских корисника до краја године, долази се до тога да се планира смањење расхода за инвестиције, издатака за субвенције, расхода за робу и услуге. Из угла развојних потреба државе, није добро што се фискално прилагођавање доминантно спроводи смањењем инвестиција. Када је реч о субвенцијама, Фискални савет је указивао на неопходност преиспитивања програма субвенционисања, нарочито имајући у виду њихову издашност и непознаницу у којој мери су ефикасне и потребне. Према томе, подржавамо смањење субвенција, али би у будућности то требало да буде резултат осмишљене и трајне политике, а не *ad hoc* мера.

### 3.3. Оцена расхода у ребалансу буџета за 2013. годину

**Промене расхода током године и планиране мере штедне требало би, према ребалансу буџета, да доведу до мањих расхода од првобитно планираних за око 36 млрд динара.** Ребалансом планирани ниво расхода буџета Србије износи око 1.052 млрд динара, док је буџет за 2013. годину предвиђао расходе од око 1.088 млрд динара. Планирано је да се ребалансом, у поређењу с првобитним буџетом, расходи смање за 35,8 млрд динара. Ова промена резултанта је, с једне стране, повећања расхода током године (о чему је претходно било речи) и, с друге стране, планираних уштеда у 2013. (поменути мањи трансфери Фонду ПИО и смањење дискреционих расхода).

**Највеће смањење расхода у ребалансу планира се код трансфера, капиталних расхода и субвенција, док су увећани расходи за социјалну заштиту, буџетске кредите и камате.** Ребалансом буџета, у поређењу са изворним буџетом за 2013. годину, умањени су трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања (за око 20 млрд динара), инвестиције (око 13 млрд динара), субвенције (око 8 млрд

---

<sup>23</sup> О конкретним уштедама више при анализи ребаланса, пошто постоје одређена одступања између мера у Владином Програму и ребаланса буџета.

<sup>24</sup> Смањење од 5% за трошкове путовања планира се у Министарству унутрашњих послова и Министарству одбране, док се у случају судова не планира смањење расхода за услуге по уговору.

динара), расходи за запослене (2,6 млрд)<sup>25</sup> и расходи за робу и услуге (0,6 млрд динара). С друге стране, објективно је исказано повећање расхода за социјалну заштиту (за 6,2 млрд динара; Транзициони фонд и други програми), а планирани су и нешто већи (за 1,7 млрд динара) расходи за камате и буџетски кредити (за 2,3 млрд динара, при чему је присутан ризик да стварни расходи за последње две групе буду и већи, о чему ће касније бити више речи).

**Процењујемо да су планиране уштеде у Владином Програму и ребалансу буџета прецењене за око 10 млрд динара.** До ове процене дошли смо сагледавајући објективне могућности да се у другој половини године остваре амбициозни циљеви смањења појединих група расхода, као и да се поједини расходи не увећају изнад ребалансом планираног пораста. Најизраженије ризике видимо на расходима за субвенције, трансферима Фонду ПИО, каматама и буџетским кредитима.

**Табела 3. Јавни расходи у Закону о буџету за 2013. годину и Предлогу ребаланса за 2013. годину (млрд динара)**

	Буџет за 2013.	Ребаланс буџета за 2013.	Разлика (ребаланс – буџет)
<b>Укупни јавни расходи</b>	<b>1.087,6</b>	<b>1.051,8</b>	<b>-35,8</b>
<b>Текући расходи</b>	<b>1.031,3</b>	<b>1.006,3</b>	<b>-25,0</b>
Расходи за запослене	266,2	263,6	-2,6
Куповина робе и услуга	88,0	87,4	-0,6
Камате	90,1	91,8	1,7
Субвенције	91,7	83,9	-7,8
Дотације међународним организацијама	1,2	1,2	0,0
Трансфери осталим нивоима власти	75,5	74,1	-1,4
Трансфери ООСО	302,9	282,4	-20,5
Остале дотације и трансфери	1,4	1,5	0,1
Социјална заштита	101,9	108,1	6,2
Остали текући расходи	12,4	12,5	0,1
<b>Капитални расходи</b>	<b>46,8</b>	<b>33,7</b>	<b>-13,1</b>
<b>Буџетски кредити</b>	<b>9,4</b>	<b>11,7</b>	<b>2,3</b>

**Изузетно високо смањење трансфера (око 20 млрд динара) организацијама обавезног социјалног осигурања последица је измена закона, али и таргетираних мера штедње. Изражени су, међутим, ризици да трансфери Фонду ПИО буду већи од предвиђених ребалансом.** Трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања мањи су у ребалансу у највећој мери услед смањених трансфера Фонду ПИО (16 млрд динара). Доминантно је овде реч о смањеним трансферима након измене пореских закона, а у мањој мери (ефекат мањи од милијарде динара) утицај има промена у начину финансирања осигураника пољопривредника. Даље, планира се смањење активних мера за запошљавање при Националној служби за запошљавање (у износу од 3 млрд динара), као и мање уштеде у финансирању неких других програма

<sup>25</sup> Расходи за запослене су делимично смањени услед мање вредности суме зарада у Министарству унутрашњих послова (оригиналним буџетом је одређен превелики оквир за зараде), а делом због промене економске класификације са које се финансирају Дипломатско-конзуларна представништава (са зарада пребачено на специјализоване услуге). На тај начин, ребаланс није донео праве, суштинске уштеде у зарадама.



(за спречавање болести изазваних конзумирањем дувана, опремање здравствених установа, реконструкција клиничких центара). Док су наведене уштеде могуће, изражен је ризик да се трансфери Фонду ПИО из буџета повећају за неколико милијарди динара изнад планираног нивоа уколико се наставе негативне тенденције које примећујемо у последња два месеца у динамици уплате доприноса Фонду ПИО. Уколико изворни приходи Фонда ПИО буду слабији од планираних, онда ће буџет Републике морати да трансферише већа средства од планираних. Процењујемо да постоји ризик да трансфери Фонду ПИО буду за око три милијарде већи од планираних.

**Из Владиног Програма и ребаланса буџета није потпуно јасно на који начин ће се постићи поједине уштеде у расходима за субвенције.** Када је реч о дискреционим расходима, планира се, прво, смањење субвенција за око 8 млрд динара. Док, у начелу, оваквом опредељењу не треба противуречити, неизвесно је да ли ће се планиране уштеде и остварити. У структури субвенција, планира се смањење субвенција привреди (за 3,3 млрд динара), пољопривреди (такође за 3,3 млрд динара), Железницама Србије (1,5 млрд динара), туризму (0,8 млрд динара), док би остале субвенције према плану требало да порасту за 1,2 млрд динара (што је последица исплате дугова према рециклерима са класификације субвенције). Ризици да се уштеде не остваре потичу од чињенице да је и првобитно планирани оквир за субвенције у пољопривреди био мањи у односу на објективна законска права<sup>26</sup>, а сада се планира његова даља редукација. Даље, предвиђено смањење субвенција Железницама Србије значи да ће буџет трансферисати мање средстава од потребних за зараде у овом систему, а неизвесно је да ли ће Железнице успети да надоместе мањак средстава из других извора. Другим речима, буџет би могао да се суочи с притиском да се запосленима у Железницама Србије исплате зараде пред крај године. Коначно, помањкање јасних смерница у Владином Програму о томе од којих субвенција и према којим предузећима се тачно одустаје, онемогућава прецизнију анализу и уноси сумњу у доследно спровођење планираних уштеда.

**Иако су расходи за камате увећани ребалансом, и даље постоји ризик да извршење пробије буџетирани оквир.** План расхода за камате је ребалансом увећан за 1,7 млрд динара у односу на првобитно буџетирани износ. Фискални савет је, приликом оцене буџета за 2013. годину, проценио да су расходи за камате потцењени за око 5 млрд динара. Током ове године, повољно кретање девизног курса (ап्रेसијација динара) и замена скупљег дуга јефтинијим допринели су да се из буџета исплаћују мање камате, док је, с друге стране, поменути непланирани расход за камате „Србијагаса“ увећао ове расходе. Процењујемо да, у таквој ситуацији, нису елиминисани ризици да до краја године расходи за камате пробију ребалансом благо увећани план. На то ће пресудно утицати динамика девизног курса – уколико се настави деп्रेसијација динара, процењујемо да ће камате на годишњем нивоу бити за две до три милијарде веће од буџетираних износа.

**Планирано смањење инвестиција у овој години изводљиво је у највећој мери, али је присутан ризик да се исти пројекти и расходи појаве у следећој години.** Из неких јавних наступа наговештено је да се актуелне уштеде сматрају само одлагањем пројеката за следећу годину. Уколико би се овакве најаве оствариле, то би значило да правих уштеда нема – расходи из ове године би били само пребачени у следећу годину (другим речима, за тај износ би дефицит био мањи ове а већи следеће године, па онда изостаје суштинско прилагођавања). Поређењем вредности у члану 5. Закона о буџету и Предлога ребаланса буџета, у коме се даје преглед планираних

<sup>26</sup> За детаље видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, 13. новембар 2013. године, стр. 25-26.

капиталних издатака за трогодишњи период (2013-2015), може се видети да су у ребалансу повећани планирани капитални издаци у 2014. и 2015. години појединих буџетских корисника, а да су у другим случајевима они остали непромењени. У збиру, у овом плану инвестиције су у 2013. ребалансом смањене за око 8 млрд динара, а у 2014. су повећане за 1,4 млрд динара. То значи да се у следећој години планира делимично надокнађивање пада инвестиција из 2013. године. С тим у вези, постоји ризик да буџетски корисници не прихвате предвиђену динамику и да се јави потреба већег раста инвестиција у следећој години од оне коју начелно предвиђа ребаланс буџета. У случајевима појединих министарстава, код којих су планиране трогодишње инвестиције детаљније приказане, може се видети драстично смањење расхода или потпуно одустајање од појединих пројеката. На пример, у Министарству унутрашњих послова планирана улагања у периоду 2013-2015. за набавку патролних возила и за јачање оперативно-техничких капацитета у ребалансу су сведена на само око 10% вредности из оригиналног буџета за 2013. годину. У Министарству одбране улагања у 2013. смањена су за 1,8 млрд динара, без компензирања овог пада у следеће две године.<sup>27</sup> У Министарству саобраћаја у листу инвестиција ребалансом је унет додатни пројекат (Коридор 10) у овој години, а планирана буџетска средства за инвестирање су изразито мања (за 800 милиона динара). Наведени примери упућују на питање да ли су буџетски корисници прихватили смањење и промену динамике инвестиција у овој и у следећој години. Уколико нису, могуће је да се испостави да ће уштеде у овој години бити надокаћене већим расходима у 2014. години. Поред тога, поставља се питање да ли се брзим, изнуђеним и неселективним решењима – непланским одустајањем и одлагањем инвестиција – угрожава финансирање пројеката неопходних за развој државе и друштва. Потребан је плански приступ капиталним инвестицијама, разматрање приоритета и одлагање оправданих пројеката који нису проритетни, као и трајно одустајање од оних пројеката који нису неопходни и који немају важне економске, друштвене и социјалне импликације. Због тога је потребно да Министарство финансија и привреде приликом израде буџета за следећу годину, у сарадњи са буџетским корисницима, утврди приоритете и да се капиталне инвестиције извршавају према планираној динамици и без редукције током године. Потребно је увести обавезну анализу економске оправданости инвестиција.

**Неизвесно је да ли су могућа и смањења издатака за робне резерве.** Владином Програмом и ребалансом планира се смањење расхода за робне резерве у износу од 1,4 млрд динара у односу на износ у првобитном буџету за 2013. годину. Имајући у виду недавна открића о проневерама у овом систему и, следствено, мањим залихама робе од очекиваних, поставља се питање да ли је могуће да се смање издаци за робне резерве у односу на првобитно планиране, а да се тиме не угрози њихова минимална висина и могућност интервенције на тржишту. Поред тога, смањење робних залиха у овој години значи мање приходе за буџет у будућности, па ће се садашње мере негативно одразити на стање у буџету у следећим годинама.

**Влада је у Програму најавила смањење трошкова путовања, услуга, специјализованих услуга и дотација невладиним организацијама, али су уштеде знатно мање од најављених.** Амбициозно најављено смањење наведених група расхода за 10% за готово све буџетске кориснике не види се јасно у ребалансу буџета. Један од разлога је тај што смањење трошкова путовања и расхода за услуге није доследно планирано у ребалансу буџета, а за неке буџетске кориснике ови расходи су чак и већи него у првобитном буџету. Поред тога, на буџетску позицију Дипломатско-

<sup>27</sup> При томе је у Закону о буџету за 2013. годину списак инвестиција био детаљан, да би у Предлогу ребаланса у члану 5. била дата само сумарна вредност, без прегледа пројеката.

конзуларна представништва пребачено је 1,3 млрд динара са раздела плате на специјализоване услуге (што је смањило фонд зарада, а повећало расходе за услуге). Поређењем сумарних расхода за робу и услуге у буџету за 2013. годину и ребалансу буџета види се да нису планиране уштеде за ову врсту расхода (видети Табелу 3).

**Буџетске позајмице су ребалансом увећане за 2,3 млрд динара, што је искључиво последица новог непланираног издатка – финансирања РТС-а са ове економске класификације.** На тај начин, изузимајући непланиране расходе за РТС, планирани расходи за буџетске кредите остају исти као у изворном буџету за 2013. Као што је већ наведено, након само пет месеци у овој години већ је извршено око 54% планираних годишњих расхода за буџетске кредите. Будући да је буџетирани оквир за буџетске позајмице у 2013. години рестриктивно одређен и да је текуће извршење веће од очекиваног, постоји изражен ризик да потребна средства за ове намене буду већа од планираних.<sup>28</sup> Програмом најављено одустајање од одређених програма кредитирања из буџета (кредити за основна средства и робни кредит за Републику Српску) не обезбеђују потребне уштеде.

---

<sup>28</sup> Уколико претпоставимо се спроведу најављене уштеде у буџетским кредитима, то би значило да у седам преосталих месеци године преостаје мање од две милијарде динара за буџетске кредите (око 250 милиона динара месечно), што је износ који у ранијим годинама вишеструко био већи.

#### 4. КОНСОЛИДОВАНИ ДЕФИЦИТ У 2013. ГОДИНИ

**Дефицит консолидованог буџета процењујемо на око 6% БДП-а (око 225 млрд динара), уместо 5,2% БДП-а (око 195 млрд динара), колико је наведено у образложењу ребаланса буџета за 2013. годину.** У образложењу Предлога закона о изменама и допунама закона о буџету Републике Србије за 2013. годину, којим се предвиђа ребаланс буџета, наводи се дефицит републичког буџета од 4,7% БДП-а (178 млрд динара), док је дефицит консолидованог буџета 5,2% БДП-а. Детаљном анализом републичког буџета Фискални савет је уочио додатни подбачај прихода у односу на процене Министарства финансија и привреде од око 0,3-0,4% БДП-а, али и могућа пробијања на расходној страни од око 0,3% БДП-а, па је тако процена Фискалног савета, да ће дефицит републичког буџета бити већи за око 0,6-0,7% БДП-а, и износиће око 5,3% БДП-а (око 200 млрд динара).

**Дефицит осталих нивоа власти ће износити око 0,7% БДП-а, уместо планираних 0,5% БДП-а, колико се наведу у образложењу ребаланса буџета.** У образложењу ребаланса буџета за 2013. годину може се уочити да дефицит који ће остварити остали нивои власти износи 0,5% БДП-а, што је разлика између консолидованог и републичког дефицита. Фискални савет и према овој процени има одређене резерве и сматра да ће остали нивои власти (локалне самоуправе, Путеви Србије, Републички фонд за здравствено осигурање и други) највероватније имати већи дефицит од планираног, за око 0,2% БДП-а.

**Локални нивои власти би могли имати већи дефицит за 2-3 млрд динара од планираног.** У Фискалној стратегији планирани дефицит локалних нивоа власти за 2013. годину износи око 4 млрд динара, а према проценама Фискалног савета дефицит би могао достићи 6-7 млрд динара. Локални нивои власти ће у односу на план са почетка године имати смањење прихода у 2013. години за око 15 млрд динара. Део тог смањења, око 10 млрд динара, последица је измена пореских закона, док је преосталих 5 млрд последица сличних негативних трендова који су погодили и приходе републичког буџета. Недавним изменама Закона о порезу на доходак грађана (којим је смањена стопа пореза на зараде са 12% на 10%) и Закона о доприносима на обавезно социјално осигурање (којим је повећана стопа ПИО доприноса на терет запосленог са 11% на 13%), приходи локалних нивоа власти ће се до краја године смањити за око 10 млрд динара.<sup>29</sup> Овим законским изменама смањиће се порез на зараде који иде у буџете локалних самоуправа, док ће се повећати износ доприноса који иде у ПИО фонд, што ће водити смањењу трансфера из републичког буџета за ове намене. На овај начин ће се већим делом елиминисати вертикална неравнотежа између републичког и локалног нивоа власти, која је настала 2011. године, када је измењен Закон о финансирању локалних самоуправа.<sup>30</sup> Додатно смањење прихода на локалном нивоу је последица негативних трендова који су погодили и републички буџет. Према проценама Фискалног савета, додатно ће се смањити порез на доходак грађана али и неки други порески облици, за око 5 млрд динара.

<sup>29</sup> Видети извештај Фискалног савета: „Оцена сета пореских закона“, 22. мај 2013. годин, стр. 2.

<sup>30</sup> Изменама овог Закона локалне власти су добиле повећање учешћа у порезу на зараде са 40% на 80%, док су им са друге стране смањени трансфери из републичког буџета. Овим законским изменама локални нивои власти добили су знатан износ додатних средстава, без преношења додатних функција и надлежности, што је створило мањак у републичком буџету од око 25 млрд (иницијално је неравнотежа била већа, али се укидањем квазифискалних намета смањила за око 5 млрд) на годишњем нивоу. Видети извештај Фискалног савета: „Оцена стања и перспективе фискалне децентрализације у 2013. години“, 1. април 2013. године

**Очекујемо да ће локалне самоуправе смањењем расхода компензовати највећи део од 15 млрд динара умањења прихода у односу на план, док би се дефицит повећао за свега 2-3 млрд динара.** Сигурно да локалним нивоима власти неће бити лако да на половини године прилагоде планиране расходе у износу за који ће се смањити њихови приходи, али би било неоправдано да оне не деле сличну судбину републичког нивоа власти. Оцењујемо да би локалне власти морале бити способне да се највећим делом прилагоде предстојећем смањењу прихода. На то указује неубичајено висок суфицит који остварују локалне самоуправе у првих пет месеци 2013. године. Иако локалне самоуправе у првом делу године сезонски углавном остварују суфицит, суфицит од 10 млрд за првих пет месеци је неубичајено висок. Илустративан пример о томе шта можемо очекивати са дефицитом локалне самоуправе представља недавно усвојен ребаланс буџета Града Београда за 2013. годину. У том ребалансу, град Београд је смањео неке расходе како би надоместио највећи део умањења прихода док је градски дефицит повећан за свега 1 млрд динара. Верујемо да би се и остале локалне самоуправе могле прилагодити смањењу прихода на сличан начин.

**Постоји опасност да се потребно смањење расхода на локалним нивоима власти делом претвори у доцње.** Овакво понашање се не би смело толерисати, и потребно је инсистирати на стриктној примени Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама. Уколико локалне власти покажу недисциплину у плаћањима својих обавеза, може се ићи на повезивање исплате трансфера из републичког буџета са поштовањем рокова плаћања прописаних Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

**Фискални савет процењује да би остали нивои власти могли направити већи дефицит (пре свега Путеви Србије), а да РФЗО не оствари планирани суфицит.** Процењујемо да ће дефицит Пuteва Србије у 2013. бити нешто већи од 6 млрд динара колико је процењен у Фискалној стратегији за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину. Уобичајен годишњи дефицит путева Србије је 8-9 млрд динара (у 2012. је износио 9,5 млрд динара) и мало је вероватно да ће тај дефицит у 2013. да се смањи за око 30% без видљивих промена у пословању те компаније. Подаци за првих пет месеци 2013. године показују да су Путеви Србије остварили дефицит од 1,4 млрд динара и очекујемо да ће у другом делу године, као што је уобичајено, остварити знатно већи дефицит који би на годишњем нивоу износио око 8 млрд динара.

**Упитне су уштеде које остварује РФЗО.** РФЗО је претходне године у првих 5 месеци остварио суфицит од око 5 млрд динара, док је годину завршио са суфицитом од око 4 млрд динара. Ове године у првих 5 месеци фонд остварује скоро 8 млрд суфицита, тако да постоји могућност да годину заврши са одређеним суфицитом. Имплицитно закључујемо да Влада и рачуна на суфицит РФЗО у својим пројекцијама консолидованог дефицита. Међутим, поставља се питање да ли је овај суфицит стварна последица већих прилива у односу на обавезе Фонда или је у питању привремена и привидна неравнотежа између прихода и расхода овог Фонда. Наше сумње су посебно изражене узимајући у обзир да РФЗО има и знатне доцње према својим повериоцима. У достављеном финансијском плану поводом ребаланса, сам РФЗО закључује да вероватно неће имати довољно средстава за исплату зарада, лекове, помагала и друге обавезе.<sup>31</sup> Дакле, суфицит РФЗО није стваран, већ проистиче из одлагања плаћања обавеза.

---

<sup>31</sup> Видети документ: „Одлука о изменама и допунама финансијског плана Републичког фонда за здравствено осигурање за 2013. годину“, РФЗО, стр. 21-23.

Због свега наведеног верујемо да ће локани нивои власти, Путеви Србије, РФЗО као и други нивои власти остварити у збиру додатни дефицит од око 0,2% БДП-а у односу на план Владе.

## 5. ЈАВНИ ДУГ

**Јавни дуг наставља да расте и у мају 2013. године износио је 62,8% БДП-а, односно 19,6 млрд евра.**<sup>32</sup> Иако је током маја дуг опште државе номинално смањен за око 100 милиона евра, ипак је, због депресијације динара дошло до раста јавног дуга израженог у процентима БДП-а. Међутим, током јуна дошло је до већег задуживања путем емисије хартија од вредности, као и до знатне депресијације динара, што проузрокује даљи наставак раста удела јавног дуга у БДП-у.<sup>33</sup> Иако је дуг током претходна два месеца на приближно истом нивоу, стабилност јавног дуга је само привидна, јер се током тог периода финансирање дефицита вршило трошењем депозита са консолидованог рачуна трезора, а када буде достигнут минимални оперативни ниво депозита, држава ће морати поново да се задужи за финансирање дефицита у будућем периоду. Смањење дефицита и одобравања гаранција представљају једине начине који би водили ка успоравању раста и у крајњем случају смањењу јавног дуга.

**Интензивирање раста јавног дуга је неодрживо и потребно га је хитно преокренути како би се спречио наставак кризе јавног дуга.** Ниво јавног дуга је далеко изнад законски прописане горње границе од 45% БДП-а, а крајем 2012. године прекорачена је и „мастрихтска граница“ од 60% БДП-а. Поред нивоа јавног дуга, додатни проблем је и његов убрзани раст у претходној и овој години. Рекордни раст јавног дуга забележен је током претходна три квартала, када је порастао за 3,2 млрд евра: од тога за 1,8 млрд евра у четвртном кварталу 2012. и за 1,7 млрд евра у првом кварталу 2013. године (видети Графикон 3). Зато је неопходно радити на спровођењу оштрих мера смањивања дуга како би се, прво, спречило избијање кризе јавног дуга а затим и испоштовала законска обавеза коју Владе Републике Србије има и према Закону о јавном дугу.

**На основу досадашњих кретања, очекује се да ће до краја 2013. године јавни дуг порастати на око 21 млрд евра, односно на 65% БДП-а.** То представља пораст од око 2,5 милијарде евра у односу на крај 2012. године. Ова процена укључује претпоставке о висини фискалног дефицита од 6% БДП-а, о одржању дуга јединица локалне самоуправе на нивоу из 2012. године и задуживању мимо дефицита у износу од око 600 милиона евра (прираст гарантованог дуга, као и директног задуживања Републике за подршку финансијском сектору и привреди), као и задржавању курса на реалном нивоу из јуна 2013. године. Процена о висини дуга од 65% БДП-а на крају 2013. године је благо оптимистична и постоје извесни ризици да она буде већа. Чак и ако фискални дефицит остане испод 6% БДП-а, ванбуџетско задуживање (задуживање

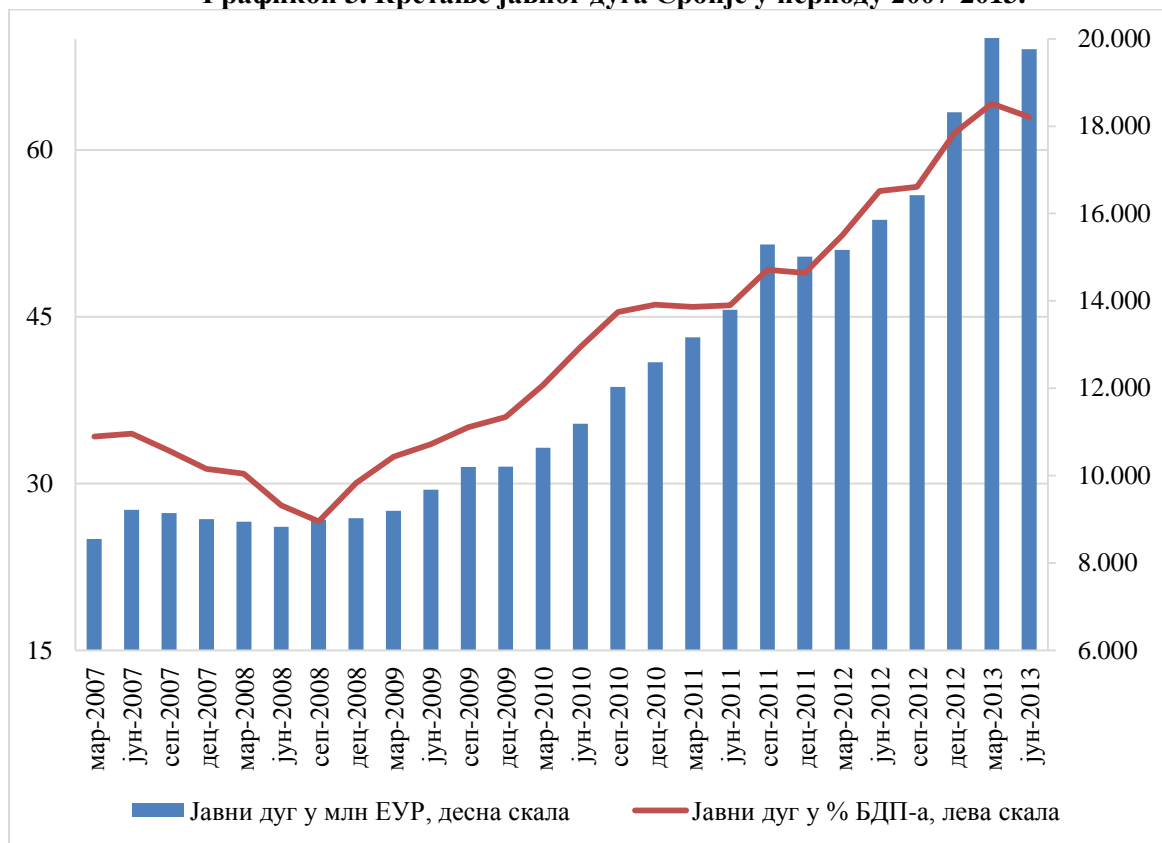
---

<sup>32</sup> Ово је стање дуга опште државе 31. маја 2013. године. Фискални савет објављује стање јавног дуга опште државе према Закону о буџетском систему (консолидовани дуг републичког и локалног нивоа власти) исказан у процентима БДП-а у претходна четири квартала. И овог пута напомињемо да Министарство финансија и привреде (МФП) објављује искључиво дуг републичког нивоа власти, без дуга јединица локалне самоуправе, што није у складу са Законом о буџетском систему. Подаци о дугу локалног нивоа власти су лако доступни, а будући да нису занемарљиви и да износе преко 600 милиона евра, не постоји разлог зашто би се они искључивали из јавног дуга. Уз то, препорука Еуростата о објављивању кварталних података о јавном дугу и дефициту гласи да би они требало или да се објављују у процентима БДП-а који је остварен у претходна четири квартала или, ако их није могуће тако исказати, само у номиналном износу. Дакле, никако се подаци о јавном дугу на кварталном или месечном нивоу не могу исказивати у процентима БДП-а који ће тек бити остварен на крају године (изузетак је, наравно, месец децембар, када је БДП у претходна четири квартала једнак БДП-у у датој години), што чини Министарство финансија и привреде.

<sup>33</sup> Са курсом од 114,5 динара за евро процењује се да ће у јуну јавни дуг достићи 63% БДП-а.

„испод црте“<sup>34</sup>) може бити знатно веће од процењеног и може додатно увећати јавни дуг. Депресијација динара такође може утицати на даље повећање односа јавног дуга и БДП-а. С друге стране, заустављање даље депресијације могло би да смањи ниво јавног дуга, али не за суштински значајан износ – ако би се зауставила даља депресијација, и када би он остао на садашњем нивоу (114,5 динара за евро) то би довело до смањења јавног дуга за мање од 1,5% БДП-а, тј. на око 63,5% БДП-а.

**Графикон 3. Кретање јавног дуга Србије у периоду 2007-2013.**



Извор: Министарство финансија и привреде, Управа за јавни дуг, Републички завод за статистику и прорачун Фискалног савета.

**Главни фактор који је почетком 2013. године деловао у смеру успоравања раста и краткорочног смањења јавног дуга у односу на БДП била је реална апресијација динара.** Највећи део јавног дуга Србије изражен је у страним валутама – првенствено у еврима и у доларима, па зато свака већа осцилација курса динара може знатно да промени однос дуга и БДП-а. Како је напоменуто у претходном извештају Фискалног савета,<sup>35</sup> смањење удела јавног дуга у БДП-у уз помоћ реалне апресијације динара лоше је из више разлога: на тај начин се смањује конкурентност извозно оријентисаног дела привреде чиме се смањује капацитет за враћање дуга, а ако је апресијација резултат привремене прецењености динара, онда би након периода апресијације уследио период депресијације динара, који би изазвао супротан ефекат –

<sup>34</sup> Мисли се на гарантовани дуг и на задуживања која се реализују ван уобичајене буџетске процедуре ради спровођења политика Владе (докапитализација банака, плаћање доцњи и друго), за шта се држава такође задужује и тиме повећава јавни дуг. Ризици у банкарском сектору могу знатно утицати на раст јавног дуга, па би требало предузети активне мере како се они не би остварили.

<sup>35</sup> Фискални савет: „Остварење буџета, оцена мера Владе и предлог Фискалног савета за стабилизацију јавних финансија“, 23. мај 2013, поглавље 8. Јавни дуг.



убрзање раста јавног дуга. Управо то се и десило у последњих месец дана – након привремене и привидне стабилизације јавног дуга изазване апресијацијом у првим месецима ове године, дошло је до раста јавног дуга услед нагле депресијације динара. Стабилизација је била последица апресијације динара<sup>36</sup> а не мера фискалне консолидације, па до суштинске стабилизације или трајног смањења јавног дуга није ни дошло.

**Јавни дуг се дугорочно може стабилизovati и смањити само смањењем фискалног дефицита и ограничавањем издавања гаранција.** Фискални дефицит је од 2008. године увек доприносио расту јавног дуга.<sup>37</sup> Висок дефицит од око 6% БДП-а, који се очекује у 2013. години никако не може стабилизovati јавни дуг на тренутном нивоу (уз садашњи однос стопе привредног раста и реалне каматне стопе). Као што је било очекивано, велика реална апресијација динара од септембра 2012. године била је неодржива у средњем року, па се од краја маја 2013. тај тренд преокренуо. Апресијација је створила привид да је јавни дуг почео да се стабилизује, што је одлагало хитно потребну примену мера фискалне консолидације. Међутим, откако је динар почео да слаби и да због тога расту трошкови сервисирања јавног дуга, постало је очигледно да се мора приступити оштрим резевима јавних расхода како би се избегла вероватна криза јавних финансија и јавног дуга.

**Трошкови задуживања Републике Србије расту – након периода смањења општег нивоа ризика задуживања у региону и у Србији, дошло је до њиховог раста.** Од јуна 2012. до маја 2013. године дошло је до осетног смањења каматних стопа на јавни дуг земаља централне и источне Европе, међу којима је и Србија. У овом периоду смо могли да се задужујемо по каматној стопи од око 5% на десетогодишње обвезнице, што је искоришћено да се смање трошкови сервисирања и побољша рочност јавног дуга и тако умањи ризик његовог рефинансирања. Међутим, сада се ситуација променила и можемо да се задужујемо по каматним стопама од 6,5-7%. На најаве из Федералних резерви САД-а да ће постепено смањивати квантитативне олакшице до краја 2013. и укинути их до средине 2014. године, финансијско тржиште је реаговало повећањем каматних стопа на еврообвезнице свих земаља у региону. Истовремено је каматна стопа за Србију порасла више него у упоредивим земљама у региону, највероватније због процене да је кредибилитет вођења фискалне политике у Србији лошији него у другим земљама.<sup>38</sup> Раст трошкова задуживања додатно наглашава потребу за хитним спровођењем фискалних реформи, јер ће даље финансирање високих дефицита задуживањем бити знатно скупље.

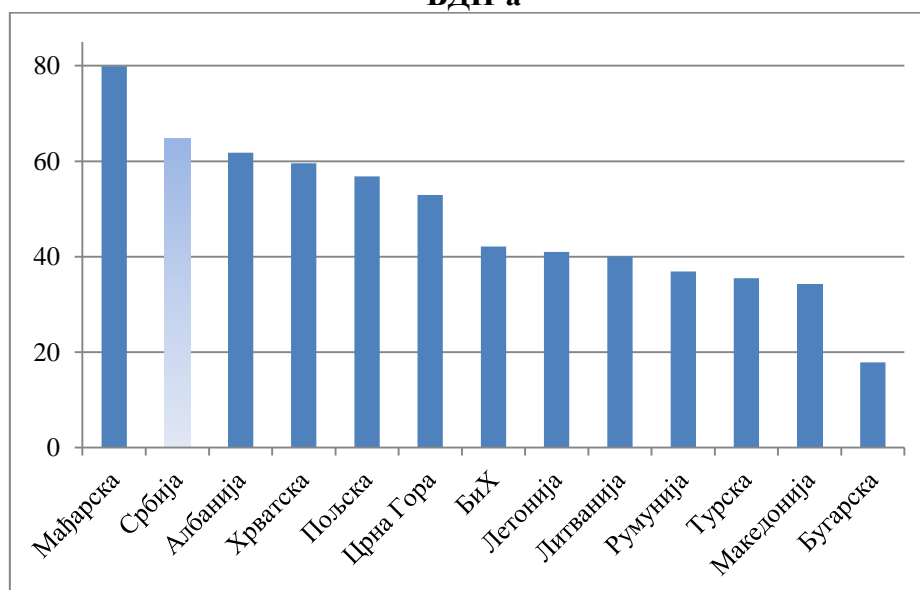
---

<sup>36</sup> При том, апресијација није била резултат јачања српске економије, него прилива девиза по основу задуживања државе.

<sup>37</sup> Фискални савет: „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, 30. мај 2012, поглавље 2. Јавни дуг Србије и његова одрживост.

<sup>38</sup> Државе које су изградиле кредибилитет у спровођењу реформи и фискалној одговорности имају ниже трошкове задуживања од оних које то нису учиниле.

**Графикон 4. Јавни дуг у земљама централне и источне Европе у 2013. години, у % БДП-а**



Извор: Међународни монетарни фонд

У поређењу са другим земљама централне и источне Европе, јавни дуг Србије се налази на високом нивоу. Поред тога што је ниво јавног дуга изузетно висок (Србија се налази на другом месту, одмах иза Мађарске, видети Графикон 4), за Србију је проблематично и убрзавање његовог раста, које је нарочито изражено у последњих годину дана. Убрзани раст јавног дуга може бити један од разлога зашто се Србија задужује под знатно неповољнијим условима од других земаља у региону (каматне стопе су више за преко 1 процентног поена него у већини земаља централне и источне Европе). При томе, висина јавног дуга утиче на трошкове задуживања у мањој мери него брзина његовог раста. Тако, чак и Мађарска, која има јавни дуг на знатно вишем нивоу од Србије, захваљујући томе што је успела да раст јавног дуга стави под контролу, плаћа знатно ниже камате од Србије. С друге стране, земље са знатно нижим нивоом јавног дуга од Србије, као што су нпр. Бугарска, Турска или Румунија имају и за по неколико процентних поена ниже каматне стопе на своје државне обвезнице.

До краја 2013. године потребно је обезбедити око 2,7 млрд евра за финансирање дефицита и отплату главнице јавног дуга. Део јавног дуга који се налази у хартијама од вредности, а чија отплата главнице доспева до краја 2013. године, Влада намерава да рефинансира на домаћем тржишту, емисијом нових државних обвезница и трезорских записа до краја године у истом износу, што износи око 1 млрд евра. Преосталих 1,7 млрд евра (за финансирање дефицита и отплату главнице јавног дуга) делимично се може покрити из депозита (процењујемо до 500 млн евра) док је остатак од око 1,2 млрд евра потребно обезбедити или закључивањем билатералних споразума о кредитирању или изласком на финансијско тржиште – издавањем нових еврообвезница. Међутим, садашње најаве билатералних уговора (кредити Руске Федерације, Светске банке и Уједињених Арапских Емирата) не указују на то да ће то бити могуће лако остварити, макар не у пуном износу који је потребан. Мањи део недостајућег износа могао би се покрити повећањем обима емисије обвезница на домаћем тржишту, али је за највећи део потребно изаћи на инострано тржиште емитовањем еврообвезница, а анализа указује да ће то бити под лошијим условима него што је то било случај раније.

## 6. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2014. ГОДИНИ И У СРЕДЊЕМ РОКУ

Ребаланс буџета и предложене мере јесу кораци у добром правцу, али нису довољни да обезбеде фискалну стабилност у 2014. и у наредним годинама – због чега ће бити неопходне додатне мере штедње и шири обухват реформи. Мере Владе које се односе на уштеде до краја године, реформу државних и друштвених предузећа, најаву смањивања броја запослених у јавном сектору, као и планирану ниску индексацију пензија и зарада у октобру 2013. и током 2014. године – у начелу су добре и Фискални савет их подржава. Оцењујемо, међутим, да све ово неће бити довољно за избегавање кризе јавног дуга. Наиме, чак и када би се у потпуности остварили сви изнети планови Владе, путања раста јавног дуга неће моћи да се преокрене до 2017. године. Да би се путања јавног дуга преокренула у краћем року и тако избегла врло могућа криза, потребне су снажније мере и већи број реформи од оних које се сада планирају. Уз то, биће потребна и чврста гаранција инвеститорима да је план смањивања дефицита кредибилан, за шта сматрамо да ће бити потребно склопити аранжман са ММФ-ом.

Мере Владе које се сада доносе утицаће на смањење дефицита у 2013. и у 2014. години. Влада је ребалансом планирала знатне уштеде на јавним расходима до краја године. Процена Владе је да би без ребаланса дефицит државе у 2013. години износио око 6,2% БДП-а, а да ће се ребалансом смањити на 5,2% БДП-а. Уз то, дефинисане су и неке мере које ће утицати на смањење дефицита и у 2014. години. Пре свега, планирана је ниска индексација пензија и плата у јавном сектору (0,5% у октобру 2013. године, 0,5% у априлу 2014. и 1% у октобру 2014. године), што ће онда омогућити уштеде у буџету у 2014. од око 1,5% БДП-а.<sup>39</sup> Дефицит у 2014. години ће се смањити за још око 0,25% БДП-а због промена пореских стопа у Закону о порезу на зараде и Закону о доприносима из маја 2013. године и за додатних око 0,2% БДП-а због измена Закона о порезу на добит још из октобра 2012. године. Сабирајући све поменуте чиниоце, видимо да би усвојене и најављене мере могле да утичу на смањење дефицита у 2014. години за скоро 1,5% БДП-а. Дефицит, међутим, неће моћи да се смањи у пуном поменутом износу, јер ће, због наставка снажног раста јавног дуга у 2013, издвајања за плаћање камата наставити да се повећавају. То повећање ће у 2014. износити до 0,4% БДП-а. Узимајући све наведено у обзир, без доношења нових мера (тј. само са садашњим плановима Владе), могли бисмо очекивати да се дефицит у 2014. години смањи за око 1,1% БДП-а.

Јавни дуг се међутим не смањује пре 2017. године, чак и уколико се у потпуности остваре сви планови Владе. Уколико би се остварио планирани дефицит консолидоване државе у 2013. години од 5,2% БДП-а (према чему имамо велику резерву), све друге најављене и усвојене мере и реформе би могле да доведу до путање дефицита која је приказана на Графикону 5. Види се да ће учешће јавног дуга у БДП-у да успори раст, али ће, чак и са овим оптимистичним претпоставкама, наставити да расте све до краја 2016. године што је врло опасно и указује на то да је потребна још оштрија реакција Владе од оне која се сада планира. Наравно, привремено је могуће обарање јавног дуга уколико би се продала државна имовина (приватизација Телекома, на пример), али би то било само једнократно смањење јавног дуга док се његова растућа путања не би преокренула.<sup>40</sup> Релевантне међународне студије управо и показују да је за фискалну одрживост још битнија очекивана путања од саме висине јавног

<sup>39</sup> Уштеде дефинишемо као смањење трошкова пензија и плата у процентима БДП-а.

<sup>40</sup> Могућа је и ревизија БДП-а навише, што ће онда такође довести до једнократног смањења учешћа јавног дуга у БДП-у, али без тајног утицаја на његову путању.

дуга.<sup>41</sup> Уколико учешће јавног дуга у БДП-у непрекидно расте дужи низ година, то показује да су јавне финансије те земље на неодрживој путањи и повећава се ризик избијања кризе. Због тога привремено смањење учешћа јавног дуга у БДП-у услед деловања једнократних чинилаца, без преокрета саме путање раста јавног дуга, не би могло да отклони ризик од избијања кризе.

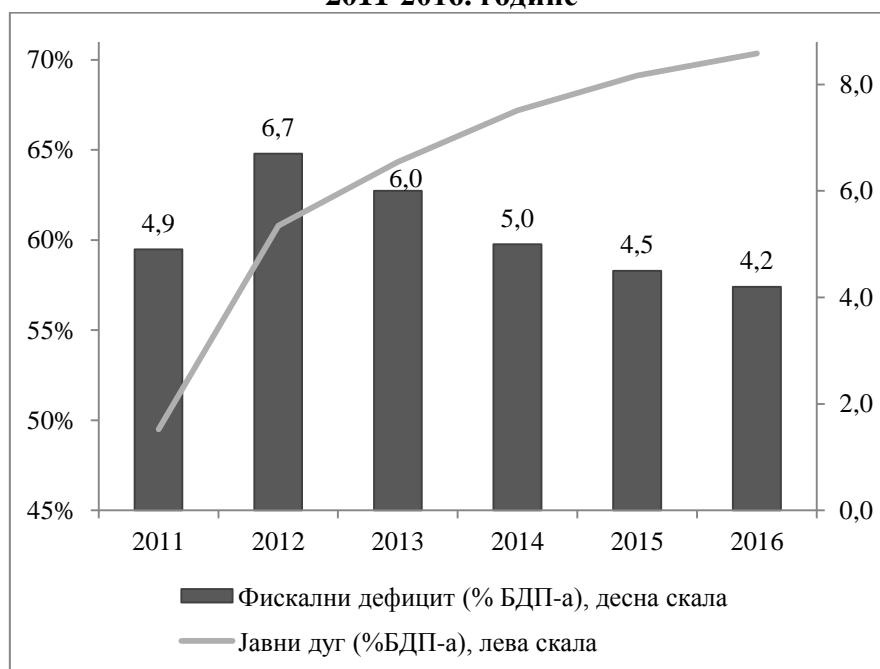
**Графикон 5. Путања дефицита и јавног дуга, уколико би се у потпуности остварили садашњи планови Владе, 2011-2016. године**



**Фискални савет, међутим, има резерву да ће се све планиране уштеде у 2013. години остварити, што значи да ће јавни дуг да расте још брже.** Наша анализа изнета у претходним поглављима указује на то да би дефицит консолидоване државе у 2013. години могао да буде око 6% БДП-а (уместо планираних 5,2% БДП-а). Такође, очекивано је да ће због даљег раста јавног дуга и промене међународног окружења каматне стопе на задуживање Србије да порасту, што у Графикону 5 нисмо узели у обзир. Посебно истичемо да је раст камата на светском финансијском тржишту готово неизбежан, што ће се одразити на раст издвајања из буџета за камате, јер око 20% постојећег јавног дуга Србије има варијабилну каматну стопу. У Графикону 6 смо зато приказали путању дефицита и јавног дуга за које сматрамо да би биле најближе реалности уколико Влада не предузме додатне мере уштеда и не покрене већи број реформи. Из Графикона 6 се види да би под овим околностима раст јавног дуга био неодржив. Јавни дуг би врло брзо премашио 70% БДП-а и не би показивао знаке израженијег успоравања раста ни у средњем року.

<sup>41</sup> Видети ММФ-ов *Fiscal Monitor*, април 2013. године.

**Графикон 6. Реална путања дефицита и јавног дуга, без додатних мера Владе, 2011-2016. године**

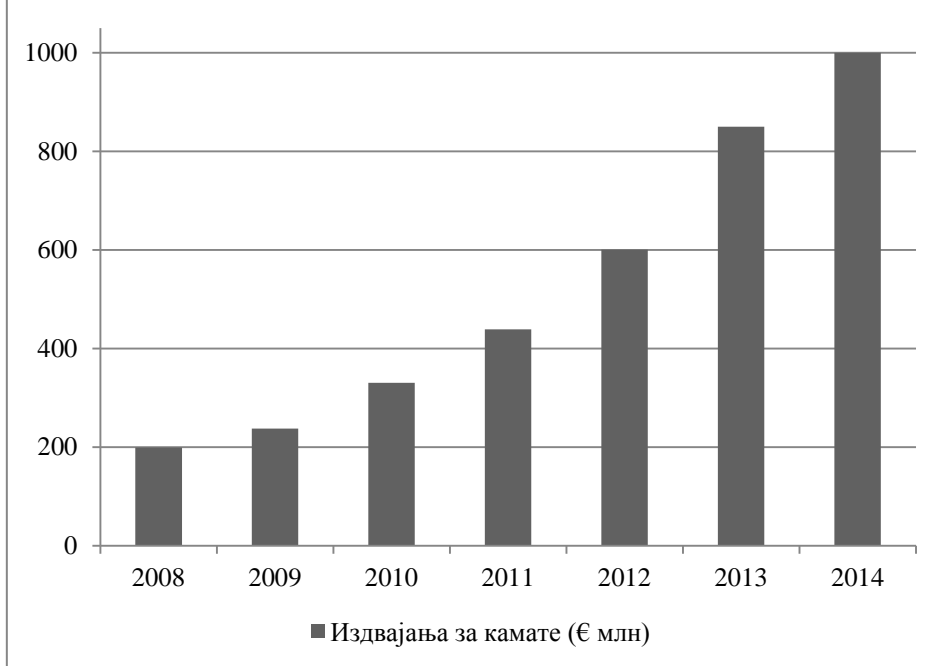


### **Оквир 1. Издвајања за плаћање камата и фискални дефицит**

**Раст издвајања за камате је велики ризик за стабилност јавних финансија у средњем року.** У Графикону 7 приказана су годишња издвајања државе за плаћање камата од 2008. године до 2014. године (пројекција). Уочавамо њихов убрзан раст од 2008. године. У 2008. расходи за камате су износили свега 200 млн евра, да би већ у 2013. премашиле 800 млн евра, а у 2014. години очекујемо да достигну и милијарду евра. Када расходи за камате постану велики, тада раст дуга постаје самогенеришући – годишњи раст издвајања за камате постаје већи од свих могућих уштеда у буџету.

**Разлози за раст издвајања за камате у претходних пет година јесу раст јавног дуга и раст просечне каматне стопе.** Јавни дуг је у посматраном периоду порастао са око 9 млрд евра на крају 2007. године на (очекиваних) око 21 млрд евра на крају 2013. године, што резултује и растом издвајања за плаћање камата. Издвајања за камате су, међутим, расла још бржим темпом од раста јавног дуга, због тога што је у исто време дошло до раста просечне каматне стопе на задуживање Србије. Наиме, пре 2009. године Србија је углавном била задужена код институционалних кредитора (Светска банка, ЕБРД, ЕИБ и други), па је просечна каматна стопа на јавни дуг Србије до 2009. године била знатно испод тржишне. Од 2009. године, држава је са растом дефицита морала да почне и емитовање хартија од вредности на тржишту за финансирање текуће ликвидности по вишој, тржишној, каматној стопи, што је утицало не само на прираст јавног дуга већ и на знатан раст просечне каматне стопе укупног јавног дуга.

**Графикон 7. Раст издвајања за плаћање камата, 2008-2014. година**



**Издавања за камате у 2014. години могу да премаше и милијарду евра – што је знатно веће од стандардних издвајања за поједине основне државне функције.** Тако годишња издвајања државе за пољопривреду износе око 400 млн евра, за војску око 500 млн евра, док су издвајања за просвету и науку око 1,5 млрд евра. Плаћање камате на јавни дуг је, дакле, за само неколико година порасло с нивоа који је одговарао половини издвајања за пољопривреду, на ниво који је двоструко већи од издвајања за пољопривреду или за одбрану и достигло две трећине државних издвајања за просвету и науку. Још више забрињава податак да ће држава у 2013. години одвајати за инвестиције тек незнатно више у односу на камате.

**Процена од милијарду евра плаћања камате у 2014. години може да буде и оптимистична.** Висина издвајања за камате зависи и од тешко предвидивих чинилаца као што су кретање курса и кретање домаћих и међународних каматних стопа. Будући да је највећи део јавног дуга Србије у иностраној валути, депресијација динара може знатно да повећа расходе за камате и тај ризик не би требало занемарити. Такође, фискална позиција Србије је веома зависна и од висине каматних стопа. Уколико се просечна (пондерисана) каматна стопа по којој је Србија задужена повећа за свега 0,25 процентних поена, годишња издвајања за плаћање камата расту за око 0,15% БДП-а. Овај сценарио је могућ, будући да кретања на међународном тржишту указују на готово извешан раст каматних стопа у наредном периоду, а додатни проблем је што ће висок фискални дефицит и јавни дуг вероватно да се одразе и на њихово додатно

повећање у Србији – изнад светских трендова.<sup>42</sup> Наша процена да ће издвајања за камате у 2014. години износити око 1 млрд евра се због тога може показати као оптимистична, јер не подразумева знатнији раст каматних стопа нити реалну депресијацију динара.

**Уколико се не преокрене тренд раста јавног дуга издвајања за камате могу врло лако да расту брже од уштеда – што је сигуран пут у кризу.** У претходних пет година, просечан годишњи раст издвајања за камате је износио око 0,4% БДП-а. Као илустрацију колико је ово велики раст могли бисмо да кажемо да је годишњи прираст издвајања за камате истог реда величина као што би биле уштеде у буџету уколико би се отпустило 20.000 запослених у јавном сектору. Уколико би се слични трендови раста издвајања за камате наставили у наредним годинама, није искључено да у једном тренутку повећање годишњих издвајања за камате буде веће од свих уштеда која би Влада могла да спроведе, тј. да чак и уз оштре мере штедне дефицит настави да расте. То би извесно био пут у кризу због чега је неопходно што пре снажно смањити фискални дефицит и преокренути растућу путању јавног дуга.

**Преокрет путање јавног дуга имао би двоструко дејство на плаћање камата.** Смањење учешћа јавног дуга у БДП-у би директно смањило буџетске трошкове за плаћање камата, јер би се самим смањењем јавног дуга смањили и расходи за камате. С друге стране, уколико би се преокренула путања јавног дуга то би свакако спречило даљи раст, а вероватно и смањило каматне стопе по којима се Србија задужује на финансијском тржишту.

**У 2014. потребно је обезбедити око 4,5 млрд евра за финансирање дефицита и отплату главнице јавног дуга.** За неометано функционисање јавних финансија у 2014. неопходно је да држава обезбеди врло велика средства која процењујемо на око 4,5 млрд евра: око 3 млрд евра за отплату главнице јавног дуга и око 1,5 млрд евра за финансирање фискалног дефицита. Уз све ово постоје ризици додатних државних интервенција у банкарском сектору или ризици да држава преузме на себе враћање једног броја од гарантованих дугова јавних предузећа. Мало је вероватно да ће сва потребна средства у 2014. моћи да се обезбеде билатералним преговорима са кредиторима или приватизацијом јавних предузећа. Због тога ће јавне финансије у Србији у 2014. години (као и у претходним годинама) зависити од тога како ће тржиште проценити опредељеност Владе за спровођење реформи и смањивање дефицита у кратком и средњем року. Наша анализа указује да ће поверење инвеститора тешко моћи да се обезбеди без још одлучнијих мера од оних које се сада планирају, а које би се онда морале донети на јесен 2013. године, приликом израде буџета за 2014. годину.

**Процењујемо да би у 2014. години било потребно обезбедити додатне уштеде од око 1% БДП-а.** Значајније повећање пореза у 2014. и наредним годинама сматрамо неоправданим, па би се мере за додатно смањење дефицита морале тражити на страни расхода. У том циљу било би могуће увођење привременог, солидарног умањења

---

<sup>42</sup> Врло је могуће да пондерисана просечна каматна стопа на јавни дуг порасте за око 0,25 процентних поена у 2014. години. У 2014. години Србија ће морати да се задужи за око 4,5 млрд евра (око 1,5 млрд евра за дефицит и око 3 млрд евра за плаћање главнице претходно узетог дуга), од чега ће добар део морати да се обезбеди по тржишној каматној стопи. Уз то, око 20% постојећег јавног дуга већ има варијабилну каматну стопу која зависи од глобалних каматних стопа. Процењујемо због тога да је најмање око 25% јавног дуга Србије под директним утицајем промене каматних стопа на домаћем и међународном тржишту. Поједностављено посматрано, то значи да би раст тржишне каматне стопе по којој се Србија задужује у 2014. години за 1 п.п. одговарао расту просечне пондерисане каматне стопе укупног јавног дуга за најмање 0,25 п.п.

највећих пензија и зарада у јавном сектору (укључујући јавна предузећа и независне државне институције попут Фискалног савета, ДРИ, НБС и других). Такође, морала би се ревидирати државна политика издашних субвенција у пољопривреди и привреди, али и напokon започети пензиона реформа која је, сматрамо неоправдано, изостала из тренутно планираних реформи.

**Фискални савет сматра и да је потребан нови споразум са ММФ-ом.** Уколико би се до краја 2013. године и донеле додатне мере за смањивање дефицита, то још увек не би гарантовало да ће инвеститори те мере оценити као кредибилне и наставити да позајмљују новац Србији по релативно повољним каматним стопама. Фискална позиција Србије је веома зависна од висине каматних стопа што смо показали у Оквиру 1. Због тога сматрамо да би било потребно договорити нови споразум са ММФ-ом, што би представљало неопходну гаранцију инвеститорима којом би се спречио могући неконтролисан раст каматних стопа на српски јавни дуг и тако избегла криза.

**Највећи део потребних додатних уштеда у 2014. години (око 0,6% БДП-а од потребних 1% БДП-а) могао би се обезбедити увођењем привременог солидарног пореза на изнадпросечне пензије и плате у јавном сектору.** Расходи за зараде и трансфери ПИО фонду су највећи појединачни издаци буџета Републике и чине 52% укупних расхода (за плате се издваја 25% а за пензије око 27% буџета). Стога је тешко очекивати да се потребне додатне уштеде у 2014. години остваре без одређених мера за смањивање издатака за плате и пензије. Умањење изнадпросечних плата у јавном сектору је и економски оправдано будући да је просечна плата у јавном сектору за чак 30% већа од просечне плате у приватном сектору, што је својеврстан преседан. Ни тренутна ситуација у пензијском систему није одржива – са учешћем издвајања за пензије у БДП-у од близу 14% Србија се налази у самом врху европских земаља а од почетка године се број пензионера практично изједначио са бројем запослених који уплаћују доприносе. Солидарни порез је решење које би омогућило неопходно краткорочно смањење издвајања државе за плате и пензије, при чему би се у потпуности заштитила не само сиромашна популација (најниже пензије), већ заправо сви чија су примања испод просека (за посматрану категорију). Сав терет додатних уштеда би сносили грађани са надпросечно високим пензијама и зарадама, а они са највећим платама и пензијама – највише. Солидарни порез би био привременог карактера и примењивао би се до краја 2014. године, евентуално и у 2015. години.

**Фискални савет предлаже увођење пореза од 10% који се обрачунава на износ пензије преко 25.000 динара и на износ плате у јавном сектору<sup>43</sup> преко 40.000 динара.** Основни предлог Фискалног савета је заснован на идеји да би требало опорезовати само плате и пензије које су изнад просечних, и то на прогресиван начин. Предложене граничне вредности приближно одражавају тренутну висину просечних плата и пензија, одакле следи да грађани са примањима испод просечних не би били обухваћени солидарним порезом. Уколико су примања изнад постављеног прага, опорезује се само разлика између износа плате и пензије и одговарајуће граничне вредности по стопи од 10%. У Табели 4 је дата илустрација примене солидарног пореза за различите износе плата и пензија.

---

<sup>43</sup> У јавни сектор укључујемо и јавна предузећа и све државне институције.



**Табела 4. Пример примене солидарног пореза**

Примена солидарног пореза на пензије			Примена солидарног пореза на зараде		
Износ пре пореза (у дин.)	Износ пореза (у дин.)	Износ после пореза (у дин.)	Износ пре пореза (у дин.)	Износ пореза (у дин.)	Износ после пореза (у дин.)
15 000	0	15 000	30 000	0	30 000
25 000	0	25 000	40 000	0	40 000
30 000	500	29 500	50 000	1 000	49 000
70 000	4 500	65 500	100 000	6 000	94 000
110 000	9 500	101 500	150 000	11 000	139 000

Дакле, уколико плата износи 50.000 динара, од тог износа се одузима неопорезиви део од 40.000, па се на добијену разлику од 10.000 динара обрачунава порез од 10%, што као резултат даје нови износ плате од 49.000 динара. На истоветан начин се добијају и износи пензија после пореза, осим што је неопорезиви део у случају пензија 25.000 динара. Прогресивност солидарног пореза се огледа у чињеници да што је плата или пензија већа у односу на просечну, расте и износ пореза који се наплаћује.

**Могуће је повећати прогресивност солидарног пореза коришћењем двостепене пореске стопе.** Уколико Влада одлучи да највећи терет уштеда поднесу запослени у јавном сектору са највишим примањима, могуће је прописати вишу пореску стопу за оне са изузетно високим зарадама. Анализирали смо сценарио у коме се редовна пореска стопа од 10% примењује на износ плате преко 40.000 динара, док се виша пореска стопа од 15% примењује на износ плате изнад 80.000 динара. Практично, то значи да би укупни порез на плату од 110.000 динара износио 8.500 динара (стопа од 10% се користи на разлику између 80.000 и 40.000, а стопом од 15% се опорезује разлика између 110.000 и 80.000), што је за 1.500 динара више него када се користи пореска стопа од 10% на читав износ плате изнад 40.000. Будући да у јавном сектору ипак нема превише запослених са овако високим платама додатне уштеде у односу на основни предлог би биле релативно скромне и износиле би око 1 млрд динара. Међутим, иако уштеде нису велике већа прогресивност би свакако довела до правичније расподеле терета штедње.

**Предлог Фискалног савета је само једна од више могућих алтернатива солидарног пореза којима се могу постићи слични ефекти.** Разматрањем различитих варијанти солидарног пореза, определили смо се за комбинацију умерене пореске стопе од 10% и неопорезивања плата и пензија које су ниже од просечних као економски најправичнију. Али, уштеде од око 0,5% БДП-а могу бити остварене коришћењем и неких других пореских стопа уз различити неопорезиви део плата и пензија у односу на предложени. Једна могућа алтернатива јесте коришћење више пореске стопе од 20% уз повећање неопорезивог дела за плате у јавном сектору на 50.000 динара, а код пензија на 30.000 динара. На овај начин би порезом био погођен мањи број грађана, али би смањење њихових примања било интензивније. Алтернативна могућност је увођење ниже пореске стопе од 5%, која би се примењивала на све плате и пензије изнад минималних. У овом случају је смањење појединачних плата и пензија мање, али су мерама обухваћени готово сви грађани.