



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У ЈУЛУ 2015. ГОДИНЕ

28. август 2015. године

Резиме:

- Трендови и структура остварених јавних прихода и јавних расхода у првих седам месеци потврђују успех у спровођењу прве фазе фискалне консолидације. Дефицит консолидоване државе у 2015. години ће бити осетно мањи од планираних 5,9% БДП-а и могао би да износи око 3,5% БДП-а, али је стварна мера његовог умањења ипак око 4,5% БДП-а. Наиме, требало би имати у виду да се смањење дефицита у односу на план састоји од две компоненте. *Прве* – трајног и одрживог умањења дефицита које је настало првенствено због побољшане наплате пореских прихода; и *друге* – привременог умањења дефицита, услед неуобичајено великих уплата јавних предузећа и државних агенција у буџет, као и неефикасног извршења планираних економских политика (малих трошкова за исплату отпремнина због кашњења у рационализацији броја запослених и слабог извршавања јавних инвестиција). Фискални савет због тога оцењује да је права мера умањења дефицита у 2015. години његов ниво од 4,5% БДП-а, а не 3,5% БДП-а колико ће се највероватније остварити – јер око 1% БДП-а могућих уштеда не представља трајно побољшање фискалних трендова.
- У 2016. години фискални дефицит би могао да се трајно спусти на око 3,5% БДП-а уколико се доследно спроведу све најављене мере фискалне консолидације. Главне мере које ће у 2016. наставити да умањују дефицит су замрзавање пензија и зарада (смањење дефицита за 20-25 млрд динара), рационализација броја запослених у јавном сектору (око 15 млрд) и увођење плаћања таксе за јавни сервис (око 8 млрд). Постоје међутим и чиниоци који ће у 2016. деловати на повећање дефицита. Повећаће се издвајања за камате (10-15 млрд), јер је и током 2015. знатно порастао јавни дуг. Непорески приходи ће вероватно да се умање за најмање 10 млрд динара у односу на 2015. годину (неће бити нове уплате ЕПС-а од 7,4 млрд динара и неких других једнократних уплата). Очекујемо и да се издвајања за јавне инвестиције повећају за најмање 20 млрд динара, јер тренутна издвајања за ове намене нису довољна да подрже привредни раст у Србији. На крају, трошкови отпремнина ће вероватно бити већи у 2016. у односу на 2015. годину за преко 5 млрд динара. Када се сви набројани чиниоци узму у обзир добија се да би (са тренутно планираним мерама) фискални дефицит у 2016. могао да буде на нивоу од око 3,5% БДП-а, што ипак представља структурно побољшање у односу на 2015. годину (премда ће се и у 2015. због утицаја неких привремених чинилаца највероватније остварити сличан дефицит).
- У 2016. години постоји ризик да фискални дефицит буде већи од оствареног у 2015. године, што би могло да уруши кредибилитет започете фискалне консолидације. Уколико се одустане од главне мере за умањење дефицита у 2016. години, замрзавања пензија и плата, изгубила би се основна полука не само за умањење дефицита, већ и за структурно прилагођавање јавних финансија Србије – јер су државна издвајања за плате и пензије још увек знатно изнад свог одрживог нивоа. Додатни проблем би могло да буде и то што се планирана рационализација броја запослених у јавном сектору не остварује у пуној мери у 2015. години и постоји велики ризик да се неће остварити у пуној мери ни наредне године. Без ове две основне мере за умањење дефицита, лако би могло да се деси да дефицит у 2016. години буде већи од оствареног у 2015. години, што Фискални савет сматра веома опасним. Корак у супротном смеру, након прве године знатног смањивања дефицита би послао погрешан сигнал и могао би трајно да уруши кредибилитет успешно започете фискалне консолидације.

- Фискални дефицит у јулу износио је око 4 млрд динара и био је у складу са очекивањима за овај месец. Дефицит у јулу је по правилу један од нижих у години, јер се тада уплаћује квартални ПДВ и долази до сезонског раста уплате акциза. У односу на јул 2014. године дефицит је повећан за око 4 млрд динара и то је већ други месец заредом у ком је дефицит већи него у истом периоду претходне године – и поред тога што су у 2015. години умањене пензије и плате у јавном сектору. Фискални савет међутим овај тренд повећања дефицита у односу на претходну годину још увек не сматра забрињавајућим. Наиме, у првих неколико месеци 2015. године у буџет су уплаћени неки јавни приходи који се по правилу уплаћују тек у другој половини године, направљено је велико кашњење у извршењу јавних инвестиција и готово да уопште нису исплаћиване отпремнине за раднике из предузећа у приватизацији – и то се сада полако надокнађује. Дакле, нити су почетком године фискални резултати били толико спектакуларно добри, нити средином године долази до њиховог значајног погоршања, па су јулски (и јунски) резултати заправо потпуно очекивани.
- Прелиминарни августовски подаци показују да би фискални дефицит у овом месецу могао да износи нешто преко 20 млрд динара. Августовски дефицит је по правилу знатно већи од јулског, јер у августу нема кварталних уплата ПДВ-а, а и наплата акциза је релативно мала (због прављења залиха дуванских производа и већих уплата у јулу). Када августовске резултате упоредимо са оним из истог месеца претходне године, видимо да се наставља описани тренд успостављен у јуну 2015, по ком се сада остварују дефицити слични или нешто већи од оних из истог периода претходне године.
- Јавни дуг је у јулу повећан за око 250 милиона евра и то више због курсних разлика него због новог задуживања државе. Дуг опште државе (што укључује и локалну самоуправу) након овог повећања је на крају јула достигао 24,4 млрд евра. Јачање долара у односу на евро (и динар) је утицало на раст јавног дуга током јула од око 190 млн евра, а по основу новог задуживања државе дуг је порастао за преосталих око 60 млн евра. У августу је међутим евро ојачао у односу на долар, па очекујемо да ће у овом месецу доћи до смањење јавног дуга за 250-300 млн евра највише по том основу.

1. Фискална кретања у јулу 2015. године

1.1. Дефицит опште државе

Дефицит опште државе у јулу износио је 4 млрд динара и нешто је већи од дефицита забележеног у истом месецу претходне године. Фискални дефицит у јулу је, по правилу, један од нижих у години. Тада се уплаћује квартални ПДВ и долази до сезонског раста уплате акциза, па су јавни приходи осетно већи у односу на месечне просеке, док су расходи обично на нивоу просека. Имајући то у виду, не изненађује што је дефицит остварен у јулу (од 4 млрд динара) нешто нижи од уобичајеног месечног дефицита у 2015. години. Када, међутим, дефицит из јула упоредимо са оним који је остварен у истом периоду претходне године (кад је забележен сасвим благи мањак у износу од 0,3 млрд динара) видимо да је остварени дефицит већ други месец заредом већи од оног из претходне године. Јавни приходи у јулу били су готово идентични као прошле године, док су јавни расходи били већи за око 5 млрд динара. За разлику од јула (и јуна), у првих пет месеци 2015. године, трендови су били потпуно другачији – јавни приходи су у просеку били за око 10% већи него у истом периоду претходне године, док су јавни расходи били за око 5% мањи, па је дефицит оштро смањиван. Детаљнија анализа, међутим, показује да у последња два месеца ипак није дошло забрињавајућег преокрета. Као што је Фискални савет истицао у својим претходним извештајима, заправо није било могуће да јавни приходи наставе да расту као у првим месецима 2015, нити да јавни расходи остану толико ниски, па су промене до којих сада долази углавном биле и очекиване.

Ефекат чинилаца који су у првом делу године привремено побољшавали фискални резултат – високи непорески приходи и кашњење у извршењу капиталних расхода и отпремнина – почиње да се исцрпљује. Фискални савет је од почетка године редовно наглашавао да остварени (наизглед) изузетни фискални резултати у првим месецима 2015. године захтевају врло пажљиво тумачење, јер су великим делом настали под утицајем привремених и једнократних чинилаца. Рекордно високе уплате непореских прихода у првој половини године, иначе уобичајене за последњи квартал, снажно су повећале јавне приходе и смањиле дефицит у првих пет месеци 2015. за готово 30 млрд динара. Међутим, због природе непореских прихода (уплате јавних предузећа и агенција по основу остварене добити и другим основама, лиценце за 4Г мобилну мрежу и сл), није било оправдано очекивати да ће се на сличном нивоу наставити до краја године. Са стране јавних расхода, кашњење у извршењу јавних инвестиција и кашњење у отпуштању запослених у буџетском сектору и предузећима у приватизацији (мање отпремнине) додатно је побољшало фискални резултат у првих пет месеци за више од 20 млрд динара, али је и то било привремено. Како се у јуну и јулу ванредни пораст непореских прихода знатно успорио,¹ а извршење јавних инвестиција и исплата отпремнина снажно убрзали (што су на расходној страни заправо веома добри трендови), дефицит је сада чак и нешто већи него што би се очекивало у овом делу године.²

- **Посматрано по нивоима власти, у јулу је републички буџет забележио мањак од 1,4 млрд динара, док је дефицит осталих нивоа власти износио 2,6 млрд динара.** За разлику од прошлогodiшњег јулског суфицита на нивоу Републике од преко 2 млрд динара, ове године забележен је благи дефицит од 1,4 млрд динара. Дефицит јавних предузећа „Путеви Србије” и „Коридори Србије” износио је 2,4 млрд динара, што је за

¹ Иако је и у јулу било мањих ванредних уплата на нивоу локалне самоуправе, о чему ће више бити речи у делу о јавним приходима.

² За нешто детаљнију оцену трајних фискалних кретања погледати поглавље 3. овог месечног извештаја: „Прогнозе фискалних кретања до краја 2015. године и прелиминарна очекивања за 2016. годину“.

око 1 млрд динара више од прошлогодишњег. Наиме, као и претходног месеца, ово је последица извесног убрзања у изградњи путне инфраструктуре, што је добро. Буџет локалне власти у јулу био је уравнотежен, на супрот прошлогодишњем мању од готово 2 млрд динара, првенствено услед уплата дела добити локалних јавних предузећа у износу од готово 1 млрд, а потом и нешто боље наплате пореза на имовину. Фондови обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО) остварили су благи дефицит од 0,2 млрд динара, што је сасвим уобичајено и у складу са природом њиховог пословања која одржава приближно избалансиран буџет.

1.2. Приходи опште државе

Приходи опште државе у јулу наплаћени су у износу од готово 150 млрд динара, што одговара очекивањима за овај месец. Укупне јулске приходе карактерише знатно већи прилив пореских прихода услед уплата кварталних обвезника ПДВ-а, али и већих прихода од акциза као последица гомилања залиха дуванских производа пред редовно, законско повећање акциза на ове производе почетком августа. Уз то, укупан износ реализованих непореских прихода незнатно је изнад очекивања, што је резултат нешто веће наплате ових прихода на локалном нивоу власти.

- **Реализовани приходи од ПДВ-а у јулу износили су око 40 млрд динара и у складу су са очекивањима, имајући у виду буџетски план и уобичајену динамику претходних година.** Наплаћени приходи од ПДВ-а знатно су изнад месечног просека, али је то очекивано за јул, јер се тада, осим редовних месечних уплата, врше и уплате кварталних обвезника ПДВ-а. Наиме, како смо наводили у нашим претходним извештајима, законом је прописано да привредни субјекти чији је годишњи промет мањи од 50 млн динара могу своје обавезе измиривати квартално. Стога је натпросечна реализација прихода од ПДВ-а у јануару, априлу, јулу и октобру у потпуности уобичајена појава и одражава се и на нешто нижи фискални дефицит у овим месецима.
- **Наплаћени приходи од акциза у јулу били су изнад месечног просека, највећим делом услед већег промета дуванских прерађевина пре повећања акциза на ове производе.** Прикупљени приходи од акциза у јулу износили су скоро 25 млрд динара, што је знатно изнад просечног месечног нивоа (око 17 млрд динара). Наведено повећање акциза, међутим, није изненађујуће – уобичајено је да се у јулу реализују већи износи како акциза на дуванске прерађевине тако и акциза на нафтне деривате. Раст прихода од акциза на дуванске прерађевине очекиван је услед већег промета дуванских производа и формирања залиха пре редовног усклађивања (повећања) ових акциза.³ Такође, повећање прихода од акциза на нафтне деривате последица је веће потрошње ових производа услед уобичајеног интензивирања саобраћаја и пољопривредних радова током летњих месеци.

³ Одлука о новим износима минималних акциза на дуванске производе ступила је на снагу 8. августа 2015. године. Овом одлуком минимална акцизе на цигарете заправо је повећана врло мало (за свега 0,16 динара), али то по свему судећи није умањило уобичајену прасу формирања залиха у промету дуванских производа у јулу. Разлог за веома мало повећање акциза је пад просечне малопродајне цене цигарета, а тиме и варијабилног дела акциза (износи 33% од просечне малопродајне цене), што је скоро потпуно неутралисало повећање фиксног износа акцизе од око 2,5 динара.

- **Виши приходи од пореза на доходак (реализовани у износу од око 13 млрд динара) последица су углавном једнократне уплате годишњег пореза на доходак грађана.** Приходе од пореза на доходак карактерише доста стабилна месечна реализација, од око 11 млрд динара. Међутим, услед уплата годишњих пореза на доходак грађана у јулу, уобичајено је да тог месеца буду нешто виши. Наиме, законом је прописано да су физичка лица у обавези да своје дохотке⁴ за 2014. годину пријаве до 15. маја текуће године. Уколико се на бази пореске пријаве утврди да су укупно остварени доходи виши од троструког износа просечне годишње зараде по запосленом у Србији, Пореска управа доноси решење о висини обавеза које је лице дужно да плати по основу годишњег пореза на доходак грађана. Законски рок за уплату овог пореза је 15 дана од достављања пореског решења, што се у пракси највећим делом оствари током јула. Тако је повећање прихода од пореза на доходак због уплата годишњих пореза на доходак грађана реализовано и у јуну (око 0,4 млрд динара), а у нешто већем износу у јулу (око 0,8 млрд динара).
- **Непорески приходи реализовани су у износу од преко 16 млрд динара што је мало више у односу на њихов уобичајеним ниво, због нешто веће уплата добити јавних предузећа на локалном нивоу.** Републички непорески приходи наплаћени су у износу који је у сагласности са очекиваним (нешто преко 8 млрд динара). Наиме, у јулу није било ванредних уплата непореских прихода, што се и могло очекивати, имајући у виду да су у првој половини године исцрпљени практично сви потенцијални извори њиховог повећања.⁵ Ипак, у јулу се уочава одређено повећање непореских прихода на локалном нивоу, у износу од око 1,5 млрд динара. Ово повећање већим делом последица је уплате дела добити локалних јавних предузећа у корист градова под чијом су, иначе надлежношћу (0,8 млрд динара), и осталих прихода у корист нивоа градова⁶ (0,7 млрд динара). Непорески приходи које прикупљају ЈП „Путеви Србије“, услед сезонског повећања обима саобраћаја и последичног раста прихода од накнада за коришћење државних путева (тзв. путарине) реализовани су у износу од око 2 млрд динара, што одговара уобичајеној динамици за овај месец.

1.3. Расходи опште државе

Јавни расходи су у јулу и поред смањења плата и пензија забележили међугодишњи раст. Расходи опште државе у јулу извршени су у износу од 153,3 млрд динара, што је за преко 5 млрд више него у истом месецу прошле године. Јулски издаци за пензије и плате очекивано су били нижи за око 5 млрд динара, док су, са друге стране, повећани остали трошкови државе, за преко 10 млрд динара. Капитални расходи и издаци за отпремнине порасли су за по око 3 млрд, а расходи за робу и услуге и камате за по 2 млрд динара.⁷ Јулско повећање трошкова државе било је донекле и очекивано, имајући у

⁴ Дохотком у смислу Закона о порезу на доходак грађана сматра се збир зарада, опорезивог прихода од самосталне делатности, опорезивог прихода од ауторских права, опорезивог прихода од давања у закуп непокретности, опорезивог прихода спортиста и сл.

⁵ Фискални савет о томе је писао у претходним извештајима, видети нпр: [„Фискална кретања у марту 2015. године“](#).

⁶ Остали приходи у корист нивоа градова формални је назив конта у контном плану за буџетски систем, који обухвата све приходе који се не могу разврстати, и стога се не може изнети оцена о тачном разлогу овог ванредног повећања.

⁷ Резултате за расходе за робу и услуге и расходе за плате смо благо кориговали (у износу од 1 млрд динара месечно), јер је уобичајено да се мањи део расхода РФЗО-а за зараде првобитно књижи на роби и услугама, па накнадно прераспоређује на зараде.

виду да је држава у првој половини године направила знатна кашњења у односу на план извршавања неких својих обавеза (јавне инвестиције, отпремнине и друго).

- **Премда су расходи за зараде знатно смањени у односу на претходну годину, они почињу незнатно да премашују план, а разлог је кашњење у планираној рационализацији броја запослених у јавном сектору.** Издаци за запослене, закључно са јулом, смањени су за 10,7% у односу на исти период прошле године. Највећи део овог умањења (од око 9,5 п.п.), као што је и очекивано, последица је номиналног смањења плата већих од 25.000 динара. Преостали део (око 1,2 п.п.) резултат је деловања додатних чинилаца, попут повећаног природног одлива запослених у пензију крајем прошле године (пред оштрије услове за пензионисање од 1. јануара 2015. године), промене обрачуна минулог рада, укидања сменског рада и сл. Међутим, било би очекивано да уштеде остварене на расходима за запослене већ у јулу буду и нешто веће, јер би до сада требало да се виде и први ефекти планиране рационализације броја запослених. Досадашње извршење ових издатака недвосмислено потврђује да се и даље није отпочело са најављеним отпуштањима у јавном сектору, упркос чињеници да се Влада, према Закону о буџету, обавезала да добар део процеса рационализације спроведе до краја јуна.
- **Капитални расходи забележили су у јулу осетан раст, достигавши рекордно висок ниво ове године.** Наиме, капитални издаци опште државе у јулу су износили 12,4 млрд динара, што је двоструко више него просечно месечно извршење у првој половини 2015. године. Такође, забележен је и пораст у односу на исти месец претходне године, и то за 3 млрд динара. Међугодишњи скок последица је раста свих категорија јавних инвестиција – капиталних расхода Републике (за 1,3 млрд динара), повећаног повлачења средстава из пројектних зајмова (раст од 1 млрд динара), убрзане реализације инвестиција локалног нивоа власти и пројеката у области путне инфраструктуре у ЈП „Коридорима Србије“ и ЈП „Путевима Србије“ (раст од по 0,4 млрд динара). Међутим, иако јулско повећање капиталних расхода опште државе охрабрује, њихова реализација од почетка године и даље је далеко нижа од очекиване. У првих седам месеци ове године извршено је непуних 47 млрд динара капиталних расхода, што чини свега 40% годишњег буџета за ове намене. Дакле осетно убрзање капиталних инвестиција у јулу је добро, али још увек не указује да ће се надокнадити највећи део онога што је пропуштено у првој половини 2015. године. Напомињемо да је највеће кашњење у извршењу капиталних расхода на нивоу Републике, док у знатно мањој мери од плана одступају локални ниво власти и путарска предузећа (ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“).
- **У јулу су исплаћене отпремнине радницима предузећа у реструктурирању, што је главни разлог за међугодишњи раст издатака за социјалну помоћ.** Наиме, према Закону о буџету за 2015. годину, у оквиру социјалне заштите (на позицији Транзиционог фонда), опредељено је 16 млрд динара за исплату отпремнина запосленима који ће остати без посла након решавања статуса предузећа у реструктурирању. Постоје индиције да су се у протеклих неколико месеци интензивирали напори државе усмерени ка решавању статуса предузећа у реструктурирању, услед чега се нагло повећао број пријављених за социјалне програме у овим предузећима. У јулу је за те намене из буџета исплаћено преко 3 млрд динара,

што је, према проценама Фискалног савета, довољно за збрињавање 5.000-6.000 радника.⁸

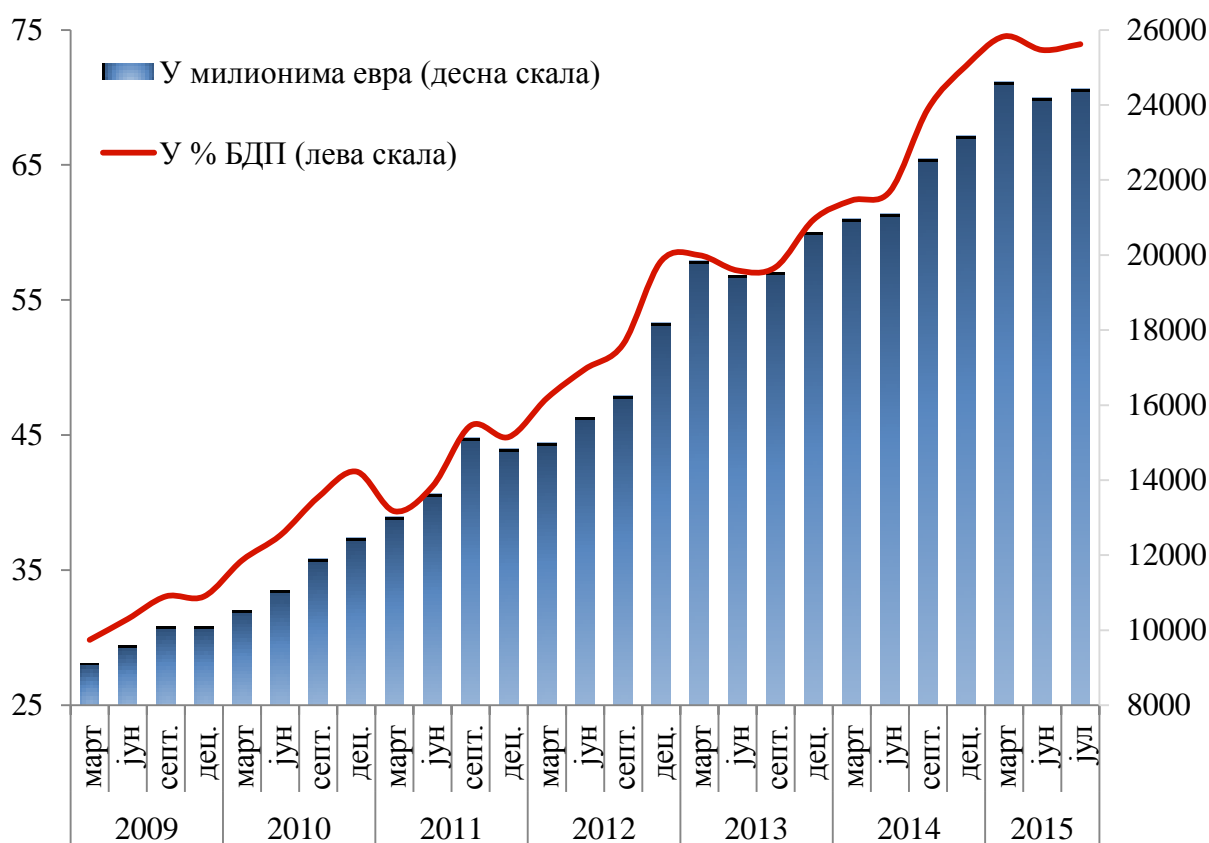
- **Иако су расходи за робу и услуге забележили међугодишњи раст, њихово укупно извршење од почетка године и даље је нешто ниже од очекиваног.** Јулски издаци за робу и услуге износили су 22 млрд динара, што је за око 2 млрд динара више него у истом месецу претходне године. Међугодишњи пораст ових расхода последица је већих издвајања за робу и услуге у локалним самоуправама (за 1 млрд динара), док је повећање забележено у ЈП „Путевима Србије“ (0,5 млрд) и на републичком нивоу власти (око 0,3 млрд динара). Процењујемо да, без обзира на поменути јулски скок, кашњење у односу на очекивано извршење у првих седам месеци још увек износи неколико милијарди динара, узимајући у обзир уобичајену реализацију ових расхода у овом периоду ранијих година. То кашњење међутим и даље може да се надокнади до краја године. Слична динамика забележена је у 2014. години, када је током највећег дела године реализација издатака за робу и услуге такође била спорија од уобичајене, да би се тек у децембру, када је извршење било рекордно високо (преко 44 млрд динара), кашњење највећим делом надокнадило.

1.4. Јавни дуг

Дуг опште државе у јулу повећан је за 250 млн евра и на крају месеца износио је преко 24,4 млрд евра или готово 74% БДП-а. Промена стања јавног дуга у јулу највећим делом резултат је апresiasi америчког долара, а мањим делом је последица стварног новог задужења државе. Наиме, номинално јачање америчке валуте за преко 2% у односу на евро директно је допринело повећању јавног дуга Републике Србије (израженог у еврима) за око 190 млн евра. Ново задужење државе допринело је расту јавног дуга за преосталих 60 млн евра. Држава је током јула емитовала државне записе и обвезнице у износу од 240 млн евра, од чега 180 млн представља рефинансирање хартија од вредности које су доспевале у том месецу. То значи да је на домаћем финансијском тржишту нето ново задуживање државе износило 60 млн евра. Што се тиче кредитног задуживања, држава и њени ентитети су се у јулу задужили у приближно истом износу у којем су се раздужили, па по том основу није дошло до прираста јавног дуга.

⁸ Одлука о утврђивању програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. годину, „Службени гласник РС”, бр. 9/2015 прописује три модела исплате отпремнина од којих запослени могу изабрати најповољнију за себе. *Прва*, отпремнине у висини од 200 евра по години радног стажа, а укупне отпремнине по раднику у износу од 8.000 евра. *Друга*, отпремнине обрачунате у складу са Законом о раду (узимасе у обзир радни стаж само код последњег послодавца), с тим да се отпремнина по години стажа ограничава на 500 евра, а укупна вредност отпремнине по раднику на 8.000 евра. *Трећа*, за запослене који имају више од 15 година радног стажа, отпремнине се могу исплатити у висини од шест просечних зарада у Републици Србији.

Графикон 1: Јавни дуг Републике Србије, 2009 – јул 2015. године



Извор: Управа за јавни дуг, обрачун Фискалног савета

У августу очекујемо смањење јавног дуга опште државе на приближно 24,1 млрд евра, доминантно услед слабљења америчког долара у односу на евро. У августу не очекујемо веће ново задуживање државе, а имајући у виду план отплате постојећих обавеза, у овом месецу неће бити ни знатнијег раздуживања. Процењујемо, међутим, да ће дуг опште државе на крају августа бити за 250–300 млн евра мањи у односу на јул и да ће износити 24,1 млрд евра, тј. око 73% БДП-а првенствено због слабљења америчког долара у односу на евро. Наиме, тренутна кретања на девизном тржишту указују на то да би у августу америчка валута могла номинално ослабити у односу на евро за 3–4 %, а слабљење долара за 1% доприноси смањењу јавног дуга Републике Србије за око 80 млн евра.

2. Очекивано извршење буџета Републике у августу 2015. године

Текућа фискална кретања указују да ће фискални дефицит у августу бити у дефициту од преко 20 млрд динара. На основу анализе последњих доступних дневних и недељних података о извршењу расхода и прикупљеним јавним приходима републичког буџета, процењујемо да би августовски дефицит Републике могао износити око 20 млрд динара.⁹ То би значило да би консолидовани дефицит могао бити неколико милијарди динара већи од 20 млрд дин. Дефицит који ће се остварити у августу знатно је већи од јулског (4 млрд дин), али то је и очекивано, имајући у виду да је сваког августа дефицит, по правилу, осетно већи од јулског. Када очекиване резултате из августа упоредимо са истим месецом 2014. (дефицит 22 млрд динара), можемо закључити да се наставља тренд успостављен у јуну – да је дефицит сличан или нешто већи од оног из истог периода претходне године.

- **Процењујемо да ће приходи републичког буџета у августу бити наплаћени у свом најнижем износу од почетка године.** Укупни приходи Републике у августу, према проценама Фискалног савета, износиће око 65 млрд динара, што је за око 20 млрд мање од јулских. То је последица два чиниоца: *прво*, за разлику од јула, у августу се наплаћују уобичајени приходи од ПДВ-а (нема кварталних уплата); *друго*, наплата акциза у августу специфично је ниска, јер се очекује мањи промет дуванских производа (због формираних залиха пре редовног повећања акциза). Такође, на основу тренутно расположивих података, не очекујемо да ће у августу бити великих, ванредних непореских прихода који су били учестали у првим месецима 2015. године.
- **Очекујемо да расходи републичког буџета у августу буду извршени у нешто већем износу од овогодишњег просека.** Наиме, укупни расходи Републике би у августу могли износити око 85 млрд динара, што је за неколико милијарди више од овогодишњег просечног месечног извршења. Повећање је забележено и у односу исти месец претходне године, и то за 5-6 млрд динара. Основни разлог међугодишњег раста републичких расхода, упркос умањењу плата и пензија, јесте убрзање извршавања капиталних расхода и повећање исплата отпремнина радницима у предузећима у реструктурирању (због великог кашњења у првој половини године), као и раст издатака за камате.

⁹ Уколико се на крају месеца не исплати повраћај ПДВ-а у пуном износу, могућ је и нижи дефицит, али то би имало за последицу већи дефицит у наредном месецу.

3. Прогнозе фискалних кретања до краја 2015. године и прелиминарна очекивања за 2016. годину

Фискални савет процењује да би дефицит консолидоване државе у 2015. години могао да износи око 3,5% БДП-а. Познати су трендови и структура остварених јавних прихода и расхода у првих седам месеци 2015, на основу чега се сада може нешто поузданије прогнозировать њихово кретање до краја године. Фискални савет очекује да јавни приходи премаше буџетски план за 55-60 млрд динара, а да јавни расходи буду мањи од планираних за око 35 млрд динара. Због оваквих кретања јавних прихода и расхода фискални дефицит би у 2015. могао бити мањи од планираног за око 90 млрд динара и да износи око 140 млрд динара (око 3,5% БДП-а уместо планираних 5,9% БДП-а).

Табела 1. Прогнозе кретања јавних прихода и јавних расхода на основу трендова из првих шест месеци 2015. године

	Буџетирани износ	Прогноза за 2015. годину	Очекивано одступање у односу на план
<i>млрд динара</i>			
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.598,8	1.653,5	већи од плана за 55-60
1. Порески приходи	1.400,0	1.443,5	већи од плана за око 45
Порез на доходак	141,3	144	нешто већи од плана
Порез на добит	76	64	мањи од плана за око 10
ПДВ	399,4	412	већи од плана за око 10-15
Акцизе	215,7	230	већи од плана за око 15
Царине	29,2	33,5	нешто већи од плана
Доприноси	484,1	498	већи од плана за око 10
Остали порески приходи	54,3	62	већи од плана за око 5
2. Непорески приходи	189,6	202	већи од плана за око 10-15
3. Донације	9,3	8	према плану
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.830,7	1.794,0	мањи од плана за око 35
1. Текући расходи	1.674,50	1.659,70	мањи од плана за 15-20
Расходи за запослене (брutto-2)	423,7	424	према плану
Куповина робе и услуга	255,9	249	мањи од плана 5-10
Отплата камата	137,5	135	према плану
Субвенције	104,2	104	према плану
Социјална помоћ и трансфери	705,9	698	мањи од плана за 5-10
од чега: пензије	491,4	491	према плану
Остали текући расходи	47,3	47	према плану
2. Капитални расходи (са пројектним зајмовима)	122,9	101	мањи од плана за око 20
3. Нето буџетске позајмице	2,6	2,6	према плану
4. Активирани гаранције	30,7	30,7	према плану
ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-231,9	-140,5	мањи од планираног за 90-95 млрд динара

Извор: Прогнозе Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Велико побољшање фискалних кретања у 2015. години само делом је трајно и одрживо, а делом последица једнократних мера и неефикасног спровођења планираних политика. Смањење фискалног дефицита са планираних 5,9% БДП-а на 3,5% БДП-а изузетно је велико. Формално посматрано, дефицит од око 3,5% БДП-а очекиван је тек у трећој години фискалне консолидације (2017.), па би се, без додатне анализе, лако могло тврдити да су фискални циљеви који су планирани за прве три године спровођења фискалне консолидације остварени већ у 2015. години и да је сада могуће релаксирати фискалну политику. Та тврдња је, међутим, погрешна. Наиме, само један део умањења дефицита у 2015. је структурне природе и трајан (до 4,5% БДП-а), а преосталих 1% БДП-а представља или његово привремено, једнократно, умањење, или је последица неефикасног извршавања јавних политика (неефикасно извршавање јавних инвестиција и ниска исплата отпремнина услед неефикасне рационализације броја запослених у буџетском сектору). Пример привременог побољшања фискалних токова које ће се тешко наставити у наредним годинама јесте висок раст непореских прихода. Непорески приходи ће у 2015. бити за око 30 млрд динара већи него у 2014. години и за око 15 млрд динара већи у односу на првобитни план за 2015. годину (вид. Табелу 1.). Разлог за то су, међутим, поједине једнократне уплате у буџет (на пример накнада за коришћење фреквенција за 4Г технологију), али и неубичајено велике уплате у буџет јавних предузећа током 2015. по различитим основама. Фискални савет, међутим, сматра да није одрживо да јавно предузеће које лоше послује и има губитке (ЕПС) уплаћује у буџет велике износе попут оног од 7,4 млрд динара из априла 2015. године (та уплата, формално преко Агенције за осигурање депозита, вероватно ни књиговодствено не би требало да се укључује у јавне приходе). Али нису само уплате неуспешног ЕПС-а привремено повећавале непореске приходе у 2015. години. Упитно је, на пример, и колико су у наредним годинама одрживе уплате у буџет великих дивиденди Телекома – као што је била уплата у јануару од 7,6 млрд динара (све и да се одустане од најављене приватизације). Последњи доступни подаци¹⁰ указују да ово предузеће наставља да губи тржишно учешће мерено бројем корисника и оствареним профитом, па је питање да ли је оправдан и одржив модел исплате великог дела оствареног профита ове компаније држави.

Позитивно је и (сматрамо) одрживо повећање пореских прихода за преко 1% БДП-а у односу на план. У 2015. нису у порасту били само непорески приходи. У Табели 1 види се да је знатно побољшана и наплата пореских прихода, па очекујемо да би они до краја године могли бити већи од буџетског плана за око 45 млрд динара (1,1% БДП-а). Осетно расте наплата већине најбитнијих пореских прихода: акциза, ПДВ-а и доприноса.¹¹ Ови трендови, добрим делом, настали су услед сузбијања сиве економије (нарочито у промету дуванских производа) и Фискални савет их оцењује као веома позитивне. Сматрамо да они представљају трајно повећање пореских прихода, односно да ће се достигнути ниво наплате пореза задржати и у наредним годинама. Разлог за ову оцену је следећи: наплата пореских прихода нагло је пала током 2013. године када је дошло до великог раста пореске недисциплине. Пооштравањем пореских контрола од средине 2014. године наплата пореза се вратила близу свог „убичајеног“ нивоа од пре 2013. године (али још увек га није достигла). Због тога Фискални савет оцењује да је заправо током 2013. и почетком 2014. године пореска наплата била ванредно ниска, а не сада ванредно висока (и самим тим теже одржива). Битно је истаћи и то да и поред повећања у 2015. још увек постоји знатан простор за додатно увећање пореских прихода сузбијањем сиве економије у

¹⁰ РАТЕЛ, 2015, „Преглед тржишта телекомуникација и поштанских услуга у Републици Србији у 2014. години“

¹¹ У односу на план пада једино наплата пореза на добит, што је последица привредног циклуса који није довољно добро узет у обзир приликом планирања буџета за 2015. годину. На овај проблем је Фискални савет указао у новембру 2014. приликом оцене буџета за 2015. годину.

средњем року (процене су за око 1% БДП-а). За то ће, међутим, бити потребна системска унапређења рада државних институција, пре свега Пореске управе, а не само поштравање контрола са постојећим ресурсима, организацијом и процедурама.

Права мера фискалног дефицита који ће се остварити у 2015. години је око 4,5% БДП-а, иако ће формално дефицит бити нижи (3,5% БДП-а). Као што смо већ истакли, добар део умањења дефицита у 2015. години последица је једнократног и неодрживог повећања јавних прихода, као и неефикасног извршавања планираних политика на страни јавних расхода (јавне инвестиције, отпремнине). Дефицит је трајно и одрживо умањен у односу на план: 1) увођењем акцизе на струју, 2) побољшањем наплате пореских прихода и 3) кроз мали, али, сматрамо, структурни суфицит локалне самоуправе (који се не види прецизно у Табели 1, јер је распоређен на повећање више различитих прихода – највише пореза на имовину – и умањење појединих расхода у односу на план). Узимајући све наведено у обзир, Фискални савет оцењује да је прави домет смањивања дефицита у 2015. заправо његова величина од око 4,5% БДП-а, премда ће он формално износити највероватније око 3,5% БДП-а.¹² Дефицит од 4,5% БДП-а такође представља добар резултат фискалне политике у 2015. години, посебно имајући у виду да је фискални дефицит у 2014. години био 6,6% БДП-а – али он јасно указује и да су јавне финансије Србије још увек веома далеко од свог трајног оздрављења.

Са тренутно планираним мерама трајни фискални дефицит у 2016. години могао би износити око 3,5% БДП-а. Главне мере фискалне консолидације које би требало да у 2016. години делују на даље умањивање дефицита су: 1) замрзавање пензија и плата, које би требало да смањи дефицит за 20-25 млрд динара (у зависности од инфлације и привредног раста у 2016.); 2) смањивања броја запослених у буџетском сектору за 5%, што би донело нето уштеде буџету од око 15 млрд динара и 3) увођење плаћања таксе за јавни сервис, услед чега би држава престала да троши око 8 млрд динара субвенција за РТС. Међутим, у 2016. неки чиниоци ће деловати и на повећање дефицита. Издвајања за камате ће наставити да расту, јер је и током 2015. знатно порастао јавни дуг. Расходи државе по овом основу у 2016. могли би да порасту за 10-15 млрд динара у односу на 2015. годину. Очекујемо и да се непорески приходи у 2016. умање за најмање 10 млрд динара у односу на 2015. годину (неће бити нове уплате ЕПС-а од 7,4 млрд динара и неких других једнократних уплата). Тренутна издвајања за јавне инвестиције недовољна су да подрже привредни раст у Србији, па би се и она у 2016. морала повећати за најмање 20 млрд динара. На крају, трошкови отпремнина ће вероватно бити већи у 2016. у односу на 2015. годину за преко 5 млрд динара. Узимајући све наведено у обзир, види се да би се са тренутно планираним мерама фискалне политике могло очекивати да дефицит у 2016. остане готово непромењен у односу на 2015. годину и износи око 3,5% БДП-а, али то ипак представља структурно побољшање од око 1 п.п. у односу на 2015. годину (колико износи утицај привремених чинилаца у 2015. години).

Уколико се одустане од основних мера умањења дефицита (замрзавања плата и пензија и рационализације броја запослених), дефицит у 2016. години ће вероватно бити већи од оног из 2015. што угрожава кредибилитет фискалне консолидације. У јавности се могу чути учестале најаве из Владе да ће се већ крајем 2015. одустати од спровођења најважније мере за умањивање дефицита у 2016. и 2017. години – замрзавања пензија и плата у јавном сектору. Уколико ово најављено повећање не буде симболично

¹² Тај формални дефицит у 2015. години би могао да буде и нешто већи од 3,5% БДП-а уколико се до краја године знатно убрза реализација јавних инвестиција (што можда наговештава њихово веће извршење у јулу), или се исплате отпремнине за (најављено) отпуштање 9.000 запослених из буџетског сектора. Таква кретања би и поред повећања дефицита заправо побољшала оцену Фискалног савета о фискалним кретањима у 2015. години.

и/или уско таргетирано,¹³ изгубила би се основна полуга не само за умањење дефицита у наредним годинама, већ и за структурно прилагођавање јавних финансија Србије – јер су државна издвајања за плате и пензије још увек знатно изнад свог одрживог нивоа. Додатни проблем би могло да буде и то што се планирана рационализација броја запослених у јавном сектору не остварује у пуној мери у 2015. години и постоји велики ризик да се неће остварити у пуној мери ни наредне године. Без две основне мере за умањење дефицита, лако би могло да се деси да дефицит у 2016. години буде већи од оног у 2015. години, што Фискални савет сматра веома опасним. Корак у супротном смеру, након прве године знатног смањивања дефицита, послао би погрешан сигнал и могао би трајно да уруши кредибилитет успешно започете фискалне консолидације.

¹³ Па самим тим и трошкови ове мере буду релативно мали.