



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ**

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У МАРТУ И АПРИЛУ 2016. ГОДИНЕ

13. мај 2016. године

**Резиме:**

- Фискална кретања у прва четири месеца 2016. можемо оценити као задовољавајућа, али забрињава кашњење у реформском делу програма за оздрављење јавних финансија.** Процењујемо да ће дефицит опште државе закључно са априлом износити око 25 млрд динара, што на први поглед изгледа као упола мањи фискални дефицит од планираног у овом периоду. Наиме, од јануара до априла уобичајено се оствари око 30% укупног годишњег дефицита (који је у 2016. планиран на нивоу од 164 млрд динара), због чега је било реално очекивати да ће дефицит износити око 50 млрд динара. Међутим, напомињемо да су од почетка године и неки чиниоци привремено умањили дефицит, попут једнократног раста непореских прихода у јануару за 12,8 млрд динара (лиценце за 4Г мрежу) и неисплаћених отпремнина у износу од око 5 млрд динара услед кашњења у спровођењу планиране рационализације броја запослених. Узимајући то у обзир, дефицит у прва четири месеца трајно је умањен за непуних 10 млрд динара, због чега оцењујемо да су фискална кретања била нешто боља од планираних. Иза овог доброг резултата првенствено стоји умерени раст пореских прихода, а априлски подаци додатно су учврстили претходне оцене Фискалног савета да је вероватно реч о структурном побољшању јавних финансија. Уколико се сличан тренд раста наплаћених пореских прихода настави и у наредним месецима, уз добру контролу расхода државе, отвара се могућност да трајни фискални дефицит у 2016. буде осетно мањи од планираних 4% БДП-а.
- Одрживост остварених фискалних резултата и успех читаве фискалне консолидације пресудно зависи од реформи јавних предузећа, које према доступним информацијама не иду по плану.** У ЕПС-у још увек није усвојена измена колективног уговора која би омогућила отпуштање прекобројних радника (што је према плану требало да се заврши до краја прошле године), одлаже се најављено поскупљење струје, а најновији статистички подаци поткрепљују претходне тврдње Фискалног савета да зараде у овом јавном предузећу нису под контролом. У Железницама реформе су започете у 2015. поделом предузећа на четири независне целине, али се застало кад је дошла на ред прва болна мера – рационализација броја запослених. Најмање је урађено на реформама Србијагаса, будући да су оне још увек само у форми начелних планова. Штавише, ни релативно безболна подела предузећа у складу са захтевима Европске енергетске заједнице није завршена, јер је предузеће подељено само правно, док суштинско раздвајање на две одвојене целине тек предстоји (рок да се то заврши је крај јуна 2016. године). Још једном истичемо да би даље одлагање реформи највећих јавних предузећа и евентуално преваљивање њихових огромних дугова на државу извесно поништило све досадашње напоре за оздрављење јавних финансија.
- И друге важне реформе касне: планирана рационализација броја запослених у општој држави једва да је отпочела, док ће највећа предузећа у процесу приватизације извесно остати у државном власништву и после истека важења заштите од принудне наплате поверилаца (крај маја 2016).** За РТБ Бор постоје анализе које показују да би ово предузеће евентуално могло да послује профитабилно уколико се смањи број запослених, доведе професионални менаџмент и обезбеде додатна обртна средства – али конкретних помака до сада није било. За Ресавицу још увек не постоји јасан план о њеној даљој судбини, при чему решење није пронађено ни за неколико предузећа која су имала релативно добре шансе да буду приватизована (попут ПКБ-а и Галенике). Имајући у виду да додатни рок од годину дана да се реши коначни статус ових предузећа ускоро истиче, за сада је неизвесно да ли ће од јуна нека од њих моћи да

послују одрживо на тржишним принципима, или ће отићи у стечај, или ће држава наставити да директно или посредно помаже њихово пословање – што би могло да кошта буџет за додатних 200 млн евра годишње.

- **Дуг опште државе на крају априла износио је готово 24,7 млрд евра (75,3% БДП-а) и смањен је у односу на крај 2015. године за око 570 млн евра. Иако је реч о осетном смањењу укупне задужености у прва четири месеца, оцењујемо да је то углавном резултат привремених чинилаца и још увек не представља суштински заокрет растуће путање јавног дуга.** Наиме, више од половине смањења дуга опште државе (приближно 300 млн евра) потиче од позитивног утицаја курсних разлика (јачања евра у односу на долар), што је по природи привремено – имајући у виду непредвидивост кретања на девизном тржишту и чињеницу да услед неповољне валутне структуре јавног дуга чак и мале промене девизних курсева мењају ниво задужености за по неколико стотина милиона евра. Такође, крајем априла држава се на домаћем финансијском тржишту задужила продајом државних обвезница у износу од око 170 млн евра, што је због празника и распореда нерадних дана укључено у јавни дуг тек почетком маја. Преостало смањење укупних обавеза за око 100 млн евра представља праву меру раздуживања државе у посматраном периоду и финансирано је из постојећих новчаних депозита – што су омогућила нешто повољнија фискална кретања на почетку године у односу на план.
- **Дефицит опште државе у марту очекивано је био релативно висок и износио је око 25 млрд динара, што је укупан фискални резултат у првом тромесечју вратило у негативну зону (од око 16 млрд динара).** На тај начин, детаљни фискални подаци о извршењу буџета опште државе по нивоима власти у потврдили су нашу претходну оцену да је суфицит у прва два месеца ове године био привремен и дугорочно неодржив. У односу на исти месец прошле године забележен је готово идентичан мањак у буџету, јер су и приходи и расходи опште државе порасли у истом износу – за преко 11 млрд динара. Међугодишњи раст јавних прихода углавном је последица нешто боље наплате прихода од ПДВ-а и доприноса, као и неколико једнократних уплата јавних предузећа и агенција у буџет Републике (збирно ЕПС, РАТЕЛ и РЕМ преко 2 млрд динара). Премда је у марту снажно повећана и државна потрошња, сматрамо да је то и било очекивано, будући да је највећи пораст забележен на трошковима за камате, издацима за робу и услуге и расходима за јавне инвестиције. Поред тога, у овом месецу исплаћене су и накнаде за рад изборних комисија, што је ванредно повећало расходе за зараде за око 1 млрд динара.

## 1. Фискална кретања у прва четири месеца 2016. године

Очекујемо да ће дефицит опште државе у прва четири месеца износити око 25 млрд динара, што је прилично мали дефицит за овај период године. На основу података о извршењу прихода и расхода опште државе у првом тромесечју и фискалног резултата Републике у априлу, процењујемо да би дефицит опште државе у периоду од јануара до априла могао да износи приближно 25 млрд динара. Наиме, дефициту опште државе у првом тромесечју од око 16 млрд динара најпре је потребно додати априлски мањак у буџету Републике, који је износио 4,2 млрд динара. Међутим, да бисмо добили укупан дефицит државе од почетка године неопходно је додати и очекивани фискални резултат осталих нивоа власти у априлу – путарских предузећа која чине део опште државе (ЈП „Путеви Србије” и ЈП „Коридори Србије”), локалног нивоа власти, фондова обавезног социјалног осигурања, као и износ повучених средстава из пројектних зајмова. Узимајући у обзир уобичајено извршење њихових буџета у априлу претходних година, као и досадашња фискална кретања у 2016. години, процењујемо да би остали нивои власти могли повећати укупан дефицит опште државе у априлу за додатних око 5 млрд динара. Фискални дефицит од око 25 млрд динара у прва четири месеца прилично је мали, ако се има у виду да је то свега 15% од укупног планираног фискалног дефицита у 2016. години, који износи 164 млрд динара.

Дефицит опште државе до априла смањен је за више од 15 млрд динара под утицајем привремених чинилаца, док трајно побољшање фискалних кретања процењујемо на око 10 млрд динара. Полазећи од уобичајеног извршења прихода и расхода опште државе у прва четири месеца у претходним годинама, када се обично остваривало око 30% од укупног годишњег дефицита, очекивали бисмо да фискални дефицит до априла ове године износи приближно 50 млрд динара. На први поглед, до сада остварени дефицит од око 25 млрд динара упола је мањи од очекиваног, али је важно напоменути да је овај резултат великим делом постигнут захваљујући снажном утицају неколико привремених чинилаца. Наиме, у јануару је у буџет једнократно уплаћено 12,8 млрд динара по основу продаје лиценци за коришћење телекомуникационих фреквенција, док због кашњења у спровођењу планиране рационализације броја запослених у општој држави нису исплаћене отпремнине у износу од око 5 млрд динара. Уколико искључимо утицај поменутих привремених чинилаца на смањење фискалног дефицита у прва четири месеца, долазимо до закључка да је трајно умањење фискалног дефицита било знатно мање и износило је близу 10 млрд динара – премда је и то свакако задовољавајући резултат.

Основни разлог за постигнуто трајно умањење дефицита од готово 10 млрд динара представља благо, али вероватно одрживо повећање пореских прихода. Најповољнији фискални тренд од почетка 2016. представља умерени раст наплаћених пореских прихода, који је уз релативно добру контролу већине државних расхода и омогућио да трајни дефицит у прва четири месеца буде нешто мањи од очекиваног. Посебно охрабрује чињеница да је побољшање наплате било широко распрострањено и приметно је код готово свих највећих пореских облика (ПДВ-а, акциза, доприноса, пореза на доходак), због чега оцењујемо да је највероватније реч о одрживом тренду. Доступни, али још увек непотпуни макроекономски подаци за прво тромесје наговештавају да је остварени раст пореских прихода у овом периоду првенствено био последица побољшања у макроекономском окружењу – пре свега у кретању приватне потрошње, запослености и просечних зарада. Постоји могућност да је једним делом то резултат и ефикасније наплате услед сузбијања сиве економије, али је за поузданију оцену потребно сачекати комплетне податке о макроекономским кретањима у првом

тримесечју. Уколико би се сличан тренд наплате пореских прихода наставио и у наредним месецима, отвара се реална могућност да трајни фискални дефицит у овој години буде осетно мањи од планираних 4% БДП-а. Да би се то догодило, неопходно је да се и јавни расходи у наставку године извршавају у складу с буџетским плановима.

**Одрживост остварених фискалних резултата у великој мери зависиће од реформи јавних предузећа, а све указује на то да оне не иду по плану.** Чињеница да је фискални дефицит за сада под контролом, чак је нешто и мањи од очекиваног, још увек не значи да је стање домаћих јавних финансија добро. Томе у прилог најбоље говори искуство из 2015. године – у првих једанаест месеци фискални дефицит био је нереално низак, а онда је експлодирао у децембру и приближио се трајном нивоу.<sup>1</sup> Фискални савет је у више наврата упозоравао да највећи ризик за домаће јавне финансије и потенцијални трошак за државу представљају неререформисана јавна предузећа, па стога нарочито забрињава то што се након првих помака у прошлој години сада с њиховом реформом застало. У ЕПС-у још увек није извршена измена колективног уговора која би омогућила отпуштање прекобројних радника (према плану требало је да се заврши до краја 2015. године), одлаже се најављено повећање цене струје, а најновији статистички подаци потврђују наше претходне тврдње да ни зараде у овом јавном предузећу нису биле под контролом. Почетак рационализације броја запослених у Железницама био је планиран за почетак ове године, али тај процес касни и још увек није отпочео. Напомињемо да планирани износ за зараде запосленима у овом предузећу неће бити довољан уколико најављена отпуштања изостану, или се спроведу сувише касно – што је трошак који се може превалити на државу.<sup>2</sup> Најмање је урађено на реформама у Србијагасу, будући да се није одмакло даље од начелних планова. Штавише, чак ни релативно безболна подела предузећа у складу са захтевима Европске енергетске заједнице није завршена, јер је предузеће подељено само правно, а суштинско раздвајање на две одвојене целине тек предстоји (рок да се то заврши је крај јуна 2016. године).

**Касни и завршетак процеса приватизације, будући да ће највећа предузећа и после истека важења заштите од принудне наплате поверилаца остати у државном власништву.** Од седамнаест стратешки важних предузећа која су добила продужетак заштите од принудне наплате поверилаца од годину дана (до краја маја 2016. године), у 2015. решен је статус код свега шест предузећа (углавном покретањем стечаја или кроз Унапред припремљен план реорганизације – УППР). За преосталих једанаест, уједно и најпроблематичнијих предузећа, још увек се не назире стратешки партнер или купац, нити је било приметног напретка у решавању њихових проблема. Анализе су показале да би РТБ Бор евентуално могао да буде профитабилан уколико би се довео професионалан менаџмент, отпустио вишак радника и ако би се обезбедила додатна обртна средства – али конкретних помака у последњих неколико месеци није било. У случају Ресавице још увек се раде студије исплативости рудника, тако да не постоји јасан план о даљој судбини овог предузећа. Конкретно решење није пронађено ни за неколико предузећа која су имала релативно добре шансе за приватизацију или проналажење стратешких партнера, попут ПКБ-а и Галенике. Другим речима, додатни

<sup>1</sup> Тада смо завршили годину са дефицитом од 3,8% БДП-а, који је још увек неодрживо висок за земљу нашег нивоа развијености, а уједно је био и један од највиших дефицита у Централној и Источној Европи. У 2015. години, међу упоредивим земљама Централне и Источне Европе већи дефицит од Србије имала је једино Албанија (4% БДП-а), док је највећи број земаља спустио дефицит на око 2% БДП-а. Извор: *European Economic Forecast, Spring 2016, European Commission*

<sup>2</sup> Постоје индиције да ни подела Железница на четири независна предузећа још увек није извршена на одговарајући начин, што ствара бројне оперативне проблеме у њиховом функционисању.

рок од годину дана није искоришћен на прави начин и сада је неизвесно да ли ће ова предузећа од јуна моћи да послују одрживо на тржишним принципима, или ће отићи у стечај, или ће држава наставити да директно или посредно помаже њихово пословање (што је тренутно најизвеснија опција). Претходна анализа Фискалног савета показала је да уколико би свих једанаест стратешких предузећа остало у државном власништву, то би коштало буџет почев од 2017. више од 200 млн евра годишње<sup>3</sup> – што би озбиљно довело у питање успех започете фискалне консолидације.

У другом поглављу овог извештаја анализирали смо фискални резултат опште државе у марту на основу детаљних података по нивоима власти, док је треће поглавље посвећено прелиминарној анализи извршења буџета Републике у априлу.

## 2. Фискална кретања у марту 2016. године

### 2.1. Дефицит опште државе

Дефицит опште државе у марту очекивано је био нешто већи у односу на остале месеце, првенствено због великих трошкова за камате, и износио је око 25 млрд динара. Фискални подаци за март потврдили су претходне оцене Фискалног савета да је суфицит у буџету опште државе из прва два месеца текуће године био привремен и дугорочно неодржив. У марту је забележен релативно висок, али очекиван, дефицит од око 25 млрд динара који је укупни фискални резултат у прва три месеца 2016. поново вратио у зону дефицита. У поређењу са истим месецом претходне године забележен је готово идентичан фискални дефицит, с том разликом да су сада и приходи и расходи буџета повећани за око 11 млрд динара. На приходној страни буџета уочавамо међугодишњи раст већине пореских категорија (ПДВ-а, доприноса, акциза и пореза на доходак), који је надмашио наша очекивања за 6-7 млрд динара. С друге стране, у марту је осетно порасла и укупна државна потрошња, али оцењујемо да је овај раст у односу на исти месец прошле године углавном остварен на расходним позицијама код којих је то и било планирано. Трошкови за камате повећани су за преко 2 млрд динара (као директна и неизбежна последица раста јавног дуга у претходном периоду), издаци за робу и услуге порасли су за 1,8 млрд динара (углавном на локалном нивоу власти), док су капитални расходи били већи за 1,6 млрд динара – првенствено зато што се пореде са изузетно slabим извршењем у марту прошле године.

Табела 1. Фискални резултат у марту и првом тромесечју 2016. године

	Март	Јануар — март
<b>Општа држава</b>	<b>-25,1</b>	<b>-16,0</b>
Република (с пројектним зајмовима)	-21,1	-13,5
Република (без пројектних зајмова)	-19,1	-8,7
Локални ниво власти	-1,7	6,2
ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“	-1,3	-4,0
Фондови ОСО	-0,8	-4,8
ПИО	-0,8	-8,0
РФЗО	0,0	2,9
НСЗ	0,1	0,3
СОВО	-0,1	0,0

Извор: Министарство финансија

<sup>3</sup> Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Фискалне стратегије за 2016. годину и проблеми у спровођењу структурних реформи“, стр. 49, март 2016.

Од осталих нивоа власти издвајамо збирни фискални резултат локалних самоуправа, које су у марту неочекивано забележиле благи дефицит. Локални ниво власти је већ годинама уназад у првих неколико месеци уобичајено бележио позитиван фискални резултат, па стога мартовски дефицит од 1,7 млрд динара представља изненађење. Иза овог резултата стоји снажан раст расхода локалних самоуправа, будући да је дефицит забележен упркос томе што су и њихови приходи приметно повећани – а то је тренд који се може уочити од почетка 2016. године. На приходној страни буџета нарочито су повећани непорески приходи, који су у прва три месеца за преко 5 млрд динара (готово 70%) већи у односу на исти период прошле године. Највећи међугодишњи раст расхода локалних самоуправа у првом кварталу бележимо код издвајања за набавку робе и услуга, капиталних расхода и издатака за социјалну помоћ. Наиме, расходи за робу и услуге повећани су за око 4 млрд динара (35%), локалне јавне инвестиције порасле су за 1,5 млрд динара (40%), а издаци за социјалну помоћ за 1,8 млрд динара (25%). Постоји могућност да је изражен раст потрошње локалних самоуправа у овом периоду године привременог карактера и у директној вези са одржавањем избора на локалном нивоу крајем априла, што ћемо моћи да потврдимо када буду доступни фискални подаци за мај.

## 2.2. Приходи опште државе

Приходи опште државе у марту прикупљени су у износу од готово 137 млрд динара, што представља наставак тренда нешто боље наплате који је успостављен од почетка године. Укупни јавни приходи у марту прикупљени су у износу од 136,7 млрд динара, што је према нашим проценама било за 6-7 млрд динара изнад очекиваног нивоа у овом месецу. Притом, нешто веће наплаћене износе у односу на првобитне пројекције бележимо у подједнакој мери и код пореских и код непореских прихода. Побољшање наплате пореских прихода у овом месецу најочљивије је код прихода од ПДВ-а и доприноса за социјално осигурање, што потврђује претходне оцене Фискалног савета (на основу података за јануар и фебруар) да би то вероватно могао бити одржив тренд у наставку године. С друге стране, ванредно повећање непореских прихода по свему судећи је једнократне природе, будући да је добрим делом последица неколико појединачних уплата јавних предузећа и агенција у буџет Републике (ЕПС-а, РАТЕЛ-а и РЕМ-а). Код осталих категорија јавних прихода (прихода од акциза, царина, пореза на доходак и осталих пореских прихода) прикупљени износи били су у складу са очекивањима за овај месец.

- **Нешто боља наплата прихода од ПДВ-а настављена је и у марту, али је за поузданију анализу узрока побољшања потребно сачекати макроекономске податке за прво тромесечје.** Мартовски приходи од ПДВ-а износили су готово 34 млрд динара, што на први поглед представља велико повећање у односу на исти месец прошле године (за око 7 млрд динара). Међутим, с обзиром на то да је у марту 2015. извршена знатно већа исплата повраћаја ПДВ-а (услед пребацавања ове обавезе државе из фебруара те године), стварно повећање прихода од ПДВ-а заправо је било знатно мање – тек нешто изнад очекиваног нивоа. Уколико посматрамо цео први квартал, ипак можемо закључити да је дошло до опипљивог побољшања наплате ових прихода, према нашим проценама, за око 5 млрд динара изнад првобитних пројекција. Анализе Фискалног савета на основу тренутно доступних података указују на то да постоји неколико чинилаца који би могли да објасне уочени раст прихода од ПДВ-а. *Прво*, постоје наговештаји да су макроекономска кретања у првом кварталу 2016. била нешто боља од очекиваних (на пример, снажан раст промета у малопродаји у прва два месеца), што значи да би раст прихода од

ПДВ-а могао бити последица повећања пореске основице. Међутим, за поузданију оцену утицаја макроекономских кретања на ниво прихода од ПДВ-а, али и ефикасности саме наплате, потребни су подаци о кретању приватне потрошње у првом кварталу (који ће бити доступни крајем маја). *Друго*, у првом кварталу забележено је повећање прихода од акциза, што се директно одражава и на раст прихода од ПДВ-а (будући да се ПДВ обрачунава на цену у коју је већ укључена акциза). *Треће*, мартовски приходи од ПДВ-а благо су (и једнократно) повећани због преступне године и чињенице да је фебруар имао један радни дан више (додатни дан привредне активности), при чему обавезе по основу ПДВ-а које настану у фебруару долазе на наплату у марту.

- **Приходи од акциза наплаћени су у марту у износу од око 15 млрд динара, што је потпуно у складу с очекивањима за овај месец.** За разлику од прихода од ПДВ-а, тренд нешто боље наплате прихода од акциза из прва два месеца 2016. године није приметан у марту – наплаћени износ од око 15 млрд динара не одступа од очекиваног нивоа. Уколико посматрамо цео први квартал, процењујемо да су услед ефикасније наплате приходи од акциза премашили очекивани ниво за 2-3 млрд динара – иако је њихов пораст у односу на исти период прошле године износио преко 11 млрд динара. Наиме, детаљнија анализа извора међугодишњег повећања прихода од акциза открива да је раст од око 9 млрд динара заправо био предвиђен буџетским планом Министарства финансија. Најпре, с обзиром на то да је акциза на струју уведена од августа 2015. године, међугодишњи раст ових прихода до јула текуће године сасвим је очекиван. Процењујемо да су приходи од акциза по овом основу у прва три месеца повећани укупно за око 4 млрд динара. Такође, раст прихода од акциза на нафтне деривате највећим делом може бити објашњен њиховим законским повећањем од 1. јануара 2016. године, као и чињеницом да је ове године у марту није било рефакције дела ових прихода (за разлику од 2015. године). Наша анализа показује да су ови ефекти збирно допринели (очекиваном) повећању прихода од акциза на нафтне деривате у првом тромесечју за око 5 млрд динара.
- **Наплата прихода од доприноса такође бележи благи раст од почетка 2016. године, највероватније услед нешто повољнијих кретања на тржишту рада.** Мартовски приходи од доприноса за обавезно социјално осигурање износили су 43,5 млрд динара, што је благо изнад очекивања за овај месец. Побољшање наплате ових прихода видљиво је и у претходним месецима ове године, и према нашим проценама, закључно с мартом прикупљени износ је за 2-3 млрд динара већи у односу на првобитне пројекције. Највероватнији узрок раста наплате доприноса јесу нешто повољнија кретања у макроекономском окружењу у односу на претпоставке које су коришћене при изради буџета, пре свега броја запослених и просечних бруто зарада – што је позитивно утицало на величину пореске основице за наплату ових прихода (укупне масе исплаћених зарада).<sup>4</sup> Томе је у великој мери допринела чињеница да је у првом кварталу 2016. готово у потпуности изостало планирано смањење броја запослених у општој држави и јавним предузећима, премда не искључујемо могућност да је раст запослености и у приватном сектору донекле надмашио претходна очекивања.

<sup>4</sup> Подаци о кретању запослености и бруто зарада за први квартал 2016. године још увек нису доступни у целости – последњи податак о кретању бруто зарада односи се на март, док су подаци о броју запослених доступни закључно са фебруаром.



- **Непорески приходи опште државе у марту износили су око 18 млрд динара и на тај начин знатно су премашили уобичајене износе у овом месецу.** Непорески приходи на *републичком нивоу власти* износили су око 11 млрд динара, што је за 2-3 млрд динара изнад уобичајеног месечног нивоа. Ванредно повећање непореских прихода републичког буџета у марту углавном је последица неколико појединачних уплата јавних предузећа и агенција: ЕПС је уплатио у буџет око 1 млрд динара по основу измирења обавеза према Париском клубу поверилаца (посредством Агенције за осигурање депозита), РАТЕЛ је такође уплатио око 1 млрд динара по основу остварене добити у 2015. години, док је Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) по истом основу у уплатило око 120 млн динара. Поред тога, забележено је и повећање примања од продаје добара и услуга у износу од готово 1 млрд динара. На *локалном нивоу власти* такође бележимо осетно повећање непореских прихода, који су у марту износили преко 4 млрд динара и били двоструко изнад уобичајеног нивоа. Сличан тренд може се уочити и у прва два месеца 2016. године, тако да су непорески приходи у надлежности локалних самоуправа у првом кварталу међугодишње порасли укупно за преко 5 млрд динара. Трећина овог повећања последица је нових накнада које су недавно уведене – доприноса за уређивање грађевинског земљишта и прихода од пружања услуга боравка деце у предшколским установама. Преостало повећање односи се на категорију *остали приходи у корист града*, о којој не располажемо детаљним подацима за потпунију анализу. На крају, неуобичајен раст забележен је и код непореских прихода *РФЗО-а*, будући да месечни износи у просеку ретко прелаз 300-400 млн динара, док су у марту били знатно већи и износили су око 1,5 млрд динара.

### 2.3. Расходи опште државе

**Иако је државна потрошња закључно с мартом осетно повећана у односу на исти период прошле године, оцењујемо да су јавни расходи углавном у складу с буџетским планом за 2016.** Подаци о извршењу буџета опште државе у марту указују на то да се настављају позитивни, али и негативни трендови које смо уочили у прва два месеца текуће године – добро је то што јавне инвестиције (превасходно у друмску и железничку инфраструктуру) бележе приметан међугодишњи раст, али забрињава евидентно кашњење у спровођењу планиране рационализација броја запослених. Укупни расходи опште државе у прва три месеца 2016. износили су готово 431 млрд динара, што представља пораст за готово 30 млрд динара у поређењу са истим периодом прошле године. Међутим, анализа извора снажног међугодишњег раста државних расхода упућује на закључак да је њихово повећање добрим делом било очекивано, а у неким случајевима било је и пожељно. Наиме, највећи део пораста (око 20 млрд динара) последица је убрзања извршења појединих категорија јавних расхода које су у првом тромесечју 2015. биле неуобичајено и привремено ниске (попут јавних инвестиција, издатака за робу и услуге и социјалну заштиту), а ове године се извршавају у складу с плановима. Поред тога, међугодишњи раст од преко 5 млрд динара забележен је и на позицији расхода за камате, што је неизбежна последица растућег јавног дуга и било је планирано у буџету за 2016. годину.

- **Расходи за запослене у прва три месеца 2016. не одступају од годишњег буџетског оквира, али је њихова структура и даље битно лошија од планиране.** Укупни издаци за запослене у сектору опште државе закључно с мартом износили су непуних 100 млрд динара, што је незнатно (за око 1%) више него у првом тромесечју прошле године. Притом, приликом међугодишњег поређења ових расхода требало

би имати у виду и да су у марту ове године ванредно исплаћене накнаде за рад изборних комисија, што добрим делом објашњава уочено повећање. Искључујући утицај овог једнократног чиниоца на кретање масе зарада, оцењујемо да се издвајања државе за запослене крећу у оквирима годишњег плана, али је приметно да њихова структура знатно одступа од пожељне и предвиђене. Основни разлог за то, као што је Фискални савет истицао и у претходним извештајима, представља застој и озбиљно кашњење у спровођењу рационализације броја запослених у сектору опште државе. Наиме, спровођење овог процеса у складу с првобитним плановима захтевало би исплату отпремнина радницима који остану без посла, што је у досадашњем делу године требало да увећа расходе за запослене за око 5 млрд динара (јер се отпремнине књиже на истој позицији као плате). Међутим, фискални подаци закључно с мартом (као и прелиминарни подаци о извршењу буџета Републике у априлу) показују да је очекивани раст издатака за запослене по основу исплате отпремнина потпуно изостао. Укупна маса зарада повећана је практично само услед повећања плата у појединим деловима опште државе почетком 2016. године (у здравству, образовању, полицији, итд). У ужем буџетском смислу, неисплаћене отпремнине омогућиле су непланиране „уштеде“ од око 5 млрд динара и тако на неодговорајући (и вероватно привремени) начин поправиле досадашњи фискални резултат.

- **Капитални расходи опште државе су и у марту извршени у задовољавајућем обиму, према на републичком нивоу власти уочавамо одређена кашњења.** Приметно боља реализација јавних инвестиција у прва два месеца 2016. године настављена је и у марту – капитални расходи опште државе износили су готово 7 млрд динара, што је за 30% више у поређењу са истим месецом прошле године. Извори међугодишњег повећања јавних инвестиција исти су као и у јануару и фебруару, тј. порасли су капитални издаци ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“ и убрзано је повлачење средстава из пројектних зајмова којима се финансира изградња путне и железничке инфраструктуре (збирно за око 2 млрд динара), а у мањој мери забележен је и раст инвестиција локалног нивоа власти. Фискални савет сматра да приметно убрзање радова на путној и железничкој инфраструктури од почетка ове године (укључујући и инвестиционе пројекте локалних самоуправа) представља позитиван и веома важан помак. За разлику од осталих нивоа власти, забрињава то што су јавне инвестиције које се финансирају из републичког буџета у марту забележиле изразито међугодишње смањење (за 1,3 млрд динара). Посебно ако се има у виду чињеница да је неефикасно извршавање републичких капиталних расхода и у 2015. години било основни узрок подбацавања јавних инвестиција на нивоу опште државе – упркос томе што су инвестиције Републике практично једине под директном контролом државе.
- **Расходи за робу и услуге извршени су у већем износу него што је уобичајено за овај период године, али процењујемо да су још увек у оквирима годишњег плана.** Закључно с мартом, на нивоу опште државе за набавку робе и услуга потрошено је нешто више од 57 млрд динара, што представља пораст за око 6 млрд динара у односу на исти период 2015. године. Притом, наше анализе показују да је извршење ових расхода у првом тромесечју 2016. премашило и вишегодишњи просек у посматраном периоду за неколико милијарди динара. Посматрано по нивоима власти, највећи раст издатака за робу и услуге (око 4 млрд динара или 60% укупног повећања) забележен је у буџетима градова и општина. Фискални савет не располаже детаљнијим извештајима о трошењу буџетских средстава по

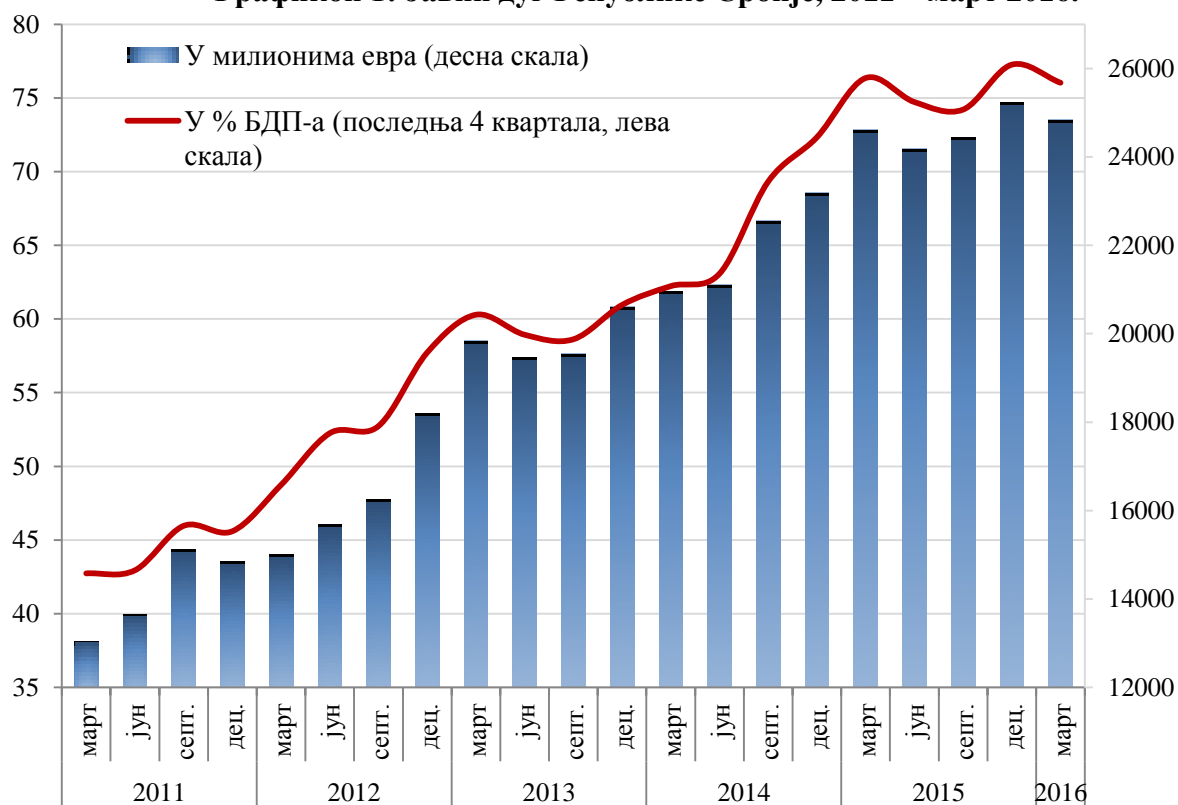
појединачним корисницима, што уз непостојање прецизне евиденције о доцњама у плаћању знатно отежава анализу могућих узрока уоченог повећања издатака за робу и услуге у досадашњем делу године. Посматрано у маси, процењујемо да је њихово извршење вероватно још увек у границама буџетског плана за 2016. годину (које је нешто повећан у односу на извршење у прошлој години), али ћемо поузданију оцену дати кад буде доступна нешто дужа временска серија података.

#### 2.4. Дуг опште државе

Дуг опште државе смањен је у марту за нешто више од 400 млн евра и на крају месеца износио је приближно 24,9 млрд евра или 76% БДП-а.<sup>5</sup> Осетно смањење јавног дуга Републике Србије у марту превасходно је резултат повољног утицаја курсних разлика, будући да је слабљење америчког долара у односу на евро за 3,4% директно допринело паду задужености за око 270 млн евра. Преостало смањење дуга опште државе од око 130 млн евра последица је стварног раздуживања и може се приписати нешто бољем фискалном резултату на почетку 2016. године. Наиме, захваљујући суфициту у буџету и појачаном задуживању државе у јануару и фебруару, укупни новчани депозити државе порасли су у том периоду за око 220 млн евра – што је у марту искоришћено за отплату неких доспелих обавеза чиме је умањена потреба за новим задуживањем. Тако је на домаћем финансијском тржишту дошло до нето раздуживања државе у износу од око 70 млн евра (примања од продаје хартија од вредности била су мања од износа потребног за плаћање доспелих државних обвезница и записа), а исплаћена су и преостала дуговања за прошлогодишње пољопривредне субвенције (око 30 млн евра) које су услед пропуста у буџетском планирању крајем 2015. преузете у јавни дуг. Додатно, плаћањем гарантованих дугова Србијагаса, Галенике и Железаре Смедерево средствима из републичког буџета у марту су и индиректне обавезе државе смањене за око 30 млн евра. Међутим, како је релативно велики мартовски мањак у буџету такође морао бити финансиран из постојећих новчаних средстава, процењујемо да су само у овом месецу укупни депозити државе умањени за око 300 млн евра. Имајући у виду да су могућности за даље финансирање текућих обавеза на рачун смањења новчаних депозита државе сада већ прилично ограничене (у првом кварталу збирно су смањени за око 80 млн евра), као и да је дошло до стабилизације кретања на девизном тржишту, оцењујемо да мартовско смањење јавног дуга још увек не представља трајан заокрет у кретању укупне задужености Републике Србије.

<sup>5</sup> Фискални савет при обрачуна показатеља релативне задужености земље користи БДП који је остварен у претходна четири квартала. Номинални БДП у првом кварталу 2016. добијен је на основу званичних података Републичког завода за статистику (РЗС): реална стопа раста у првом кварталу износила је 3,5% (флеш оцена) уз просечну инфлацију у прва три месеца од 1,5%.

Графикон 1: Јавни дуг Републике Србије, 2011 – март 2016.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија и РЗС

**Прелиминарни подаци указују на то да је јавни дуг у априлу умањен готово за 200 млн евра, првенствено услед (привременог) раздуживања на домаћем финансијском тржишту.** За разлику од марта, кад су на ниво дуга опште државе пресудно утицале курсне разлике, априлско смањење задужености од готово 200 млн евра углавном је последица плаћања обавеза по основу раније емитованих државних хартија од вредности – без новог задуживања. На тај начин, и у овом месецу текуће обавезе (укључујући и буџетски дефицит) добрим делом финансиране су из постојећих новчаних депозита. Међутим, требало би имати у виду да је држава крајем априла продала трогодишње динарске обвезнице у вредности од преко 20 млрд динара (по годишњој каматној стопи од 6%), али је ово задуживање због празника и распореда нерадних дана укључено у јавни дуг тек почетком маја. Самим тим, смањење дуга опште државе у априлу готово за 200 млн евра (на око 24,7 млрд евра или 75,3% БДП-а) само је привремено, јер је укупни јавни дуг већ првог радног дана у мају порастао приближно на ниво с краја марта (око 24,9 млрд евра).

## 2. Извршење буџета Републике у априлу 2016. године

**Прелиминарни подаци о извршењу буџета Републике у априлу указују на то да је у овом месецу остварен релативно мали дефицит од 4,2 млрд динара.** Априлски фискални резултат на нивоу Републике по правилу је нешто бољи у поређењу са осталим месецима. У овом месецу своје обавезе уплаћују квартални ПДВ обвезници, због чега су приходи буџета сезонски релативно високи, а дефицит често нешто нижи од просека у осталим месецима. У односу на исти месец прошле године (када је остварен суфицит у републичком буџету од око 2 млрд динара), овогодишњи резултат у априлу јесте лошији за око 6 млрд динара, али сматрамо да то не представља суштинско погоршање фискалних токова. Имајући у виду да су републички приходи благо међугодишње порасли (за око 2 млрд динара), повећање дефицита у буџету Републике последица је нешто израженијег раста расхода од око 8 млрд динара – али смо то углавном и очекивали. Будући да је буџет Републике само један део опште државе, да бисмо добили укупан дефицит у априлу укључили смо и очекиване фискалне резултате осталих нивоа власти (ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“, локалних самоуправа и фондова обавезног социјалног осигурања, укључујући и повлачење пројектних зајмова). Узимајући у обзир уобичајено извршење њихових буџета у априлу претходних година, као и досадашња фискална кретања у 2016. години, процењујемо да би дефицит опште државе у овом месецу могао да износи око 10 млрд динара.

**Приходи републичког буџета у априлу износили су око 86 млрд динара и премашили су очекивани ниво у овом месецу за преко 5 млрд динара.** У априлу је забележено скромно међугодишње повећање прихода буџета Републике од око 2 млрд динара, као резултат две супротстављене тенденције – порески приходи порасли су за 10 млрд динара (првенствено због наплаћеног ПДВ-а), али су истовремено непорески приходи смањени за око 8 млрд динара. Априлски приходи од ПДВ-а иначе су нешто већи у поређењу са осталим месецима због уплата кварталних пореских обвезника, али је наплаћени износ од око 43,5 млрд динара ипак осетно премашио очекивања за овај месец (за преко 5 млрд динара). Прелиминарна анализа указује на то да је неочекивани пораст прихода од ПДВ-а у априлу углавном само привремен и последица пребацивања обавезе исплате дела повраћаја ПДВ-а за почетак маја (највероватније услед државних празника и већег броја нерадних дана крајем месеца). Међутим, и кад искључимо овај привремени ефекат можемо закључити да је наплаћени износ прихода од ПДВ-а благо премашио очекивани ниво, чиме је настављен позитиван тренд из првог тромесечја. Непорески приходи наплаћени су у складу са очекивањима за април, али се због због великих једнократних уплата у овом месецу прошле године (ЕПС 7,4 млрд динара и РАТЕЛ 1 млрд динара), које су сада изостале, то види као међугодишњи пад од око 8 млрд динара.

**Расходи републичког буџета у априлу извршени су у износу од око 90 млрд динара, што је углавном у складу са очекивањима.** Расходи буџета Републике у априлу међугодишње су порасли за око 8 млрд динара, али је то углавном последица њиховог релативно ниског извршења у овом месецу прошле године. Највећи раст забележен је код субвенција (за преко 4 млрд динара), што је највероватније већим делом резултат почетка исплате основних подстицаја у пољопривреди. Капитални расходи порасли су за 2,6 млрд динара и то представља позитиван помак у односу на март, када је реализација републичких инвестиција била на рекордно ниском нивоу. Од осталих расходних категорија издвајамо и повећање издатака за социјалну заштиту готово за 1,5 млрд динара (вероватно због исплата отпремнина радницима у

предузећима у приватизацији из Транзиционог фонда), док су промене на другим ставкама биле мање изражене и међусобно се потиру.