



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У СЕПТЕМБРУ 2015. ГОДИНЕ

3. новембар 2015. године

Резиме:

- Кретање јавних прихода и расхода у првих девет месеци указује на то да би дефицит опште државе у 2015. могао бити око 3,2% БДП-а. Најављено је, међутим, да ће држава до краја године платити дуг према војним пензионерима и дуг државних предузећа према НИС-у, што би повећало укупни дефицит на око 4,5% БДП-а. Реч је о великом (преко 400 млн евра) и непланираном расту државних расхода, али Фискални савет сматра да је 2015. година погодан тренутак за реализацију овог једнократног расхода, имајући у виду да је и повећање прихода у овој години добрим делом, такође, било једнократно. Важно је то што би дефицит у 2015. години, и уз поменуто повећање расхода, био знатно смањен у односу на прошлу годину (када је износио 6,7% БДП-а), што је веома добар резултат за прву годину фискалне консолидације.
- Фискални савет, међутим, оцењује да постоји ризик да се након релативно успешне 2015. године дефицит опште државе задржи на достигнутом нивоу од око 4% БДП-а и у наредним годинама – што није довољно за заустављање раста јавног дуга. Наиме, уштеде од две планиране мере, од којих се очекивало да омогуће највеће фискално прилагођавање у 2016. и 2017. години (смањење броја запослених за по 5% годишње и замрзавање пензија и плата у јавном сектору), сада су под знаком питања. *Прво*, рационализација броја запослених не спроводи се по плану у 2015. и извесно се неће остварити у првобитно планираном обиму. Нису припремљене анализе које би прецизно идентификовале вишкове запослених по секторима државе и омогућиле адекватно планирање расхода за зараде по буџетским корисницима у буџету за 2016. (који је у припреми), па је стога боље и умањити постављени циљ него прибегавати потенцијално штетним *ad hoc* решењима. *Друго*, најављено је одустајање од замрзавања пензија и плата у јавном сектору и њихово повећање од почетка 2016. године. Без основних полуга за смањење дефицита у следеће две године, биће веома тешко обезбедити додатне уштеде од око 1,5% БДП-а (ред величине већ предузетог смањења плата и пензија), колико процењујемо да је потребно да би се јавни дуг смањео у 2017. години (и успешно завршио трогодишњи програм фискалне консолидације). Фискални савет, стога, сматра да би требало још једном преиспитати најаве о повећању пензија и плата у јавном сектору, јер је тренутно контрола ових расхода најважнија мера за оздрављење домаћих јавних финансија.
- Иако постоје одређени помаци, још увек није отклоњен ризик од појаве непланираних трошкова јавних и државних предузећа у наредним годинама. Процес приватизације започео је с кашњењем и тек се очекује решавање најтежих случајева (17 стратешки важних предузећа). Ниске светске цене енергената и примарних сировина привремено су стабилизовала пословање петрохемијског комплекса и Железаре Смедерево (што је побољшало наплату Србијагаса и ЕПС-а), али још увек нема трајног решења за ова предузећа. Планови за реструктурирање великих државних система постоје (ЕПС, Железнице Србије), али није извесно колико ефикасно се решавају њихови највећи проблеми. Сматрамо да постоји ризик и да држава већ у 2016. преузме отплату гарантованог дуга неког новог предузећа, као што је РТБ Бор.
- Напомињемо да би у следећој години требало избегавати лоше уштеде по основу слабог извршавања јавних инвестиција и повећаног повлачења ликвидности из државних предузећа која се суочавају с проблемима, што је у 2015. била пракса. То не може бити одржив извор смањења дефицита, а сматрамо да није ни економски оправдано. Посебно истичемо да је у првих девет месеци 2015. године чак 22,4 млрд динара (0,6% БДП-а) непореских прихода прикупљено из електроенергетског сектора (ЕПС и ЕМС по 7,4 млрд динара) и Телекома (7,6 млрд динара). Електроенергетски сектор као целина лоше послује,

док Телеком (иако остварује профите) већ неколико година губи тржишну позицију у односу на конкуренте. Сматрамо да је краткорочна корист која се остварује уплаћивањем ових средстава у буџет мања од штете која може настати од претераног финансијског исцрпљивања поменутих предузећа. Уместо тога, држава би као власник требало да унапреди контролу трошења евентуалних вишкова ликвидности у овим предузећима и усмери их у дугорочне развојне пројекте.

- У септембру је забележен релативно низак дефицит опште државе од 7 млрд динара, што је у складу с досадашњим фискалним кретањима у 2015. У односу на исти месец прошле године, остварено је смањење дефицита за око 11 млрд динара, суштински као резултат утицаја истих чинилаца који су готово сваког месеца од почетка 2015. доприносили бољем фискалном резултату у поређењу с прошлом годином. На страни расхода, највеће уштеде очекивано су остварене на расходима за зараде и пензије (услед номиналног смањења од децембра 2014. године), а поново бележимо и успоравање извршења капиталних расхода. Јавни приходи, с друге стране, знатно су премашили очекивања за септембар. Основни разлог релативно високих прихода био је наставак неуобичајено великих прилива по основу непореских прихода (ванредно повећање за 6 млрд динара), док је наплата пореских прихода била благо изнад плана.
- Прелиминарни подаци за октобар указују да је дефицит републичког буџета у овом месецу износио око 3,5 млрд динара. Овакав резултат (релативно низак дефицит) није неуобичајен за октобар, јер се у том месецу врши квартална уплата ПДВ-а, па су јавни приходи нешто већи од уобичајених. Скрећемо међутим пажњу и на то да је дефицит републичког буџета само део дефицита опште државе, а да ће укупни дефицит државе у октобру (када се у билансе укључи извршење пројектних зајмова, локална самоуправа, Путеви Србије и друго) бити осетно већи. Слично се десило и у септембру, када је дефицит Републике био око 3,5 млрд, а укупни дефицит био двоструко већи – око 7 млрд динара.
- Дуг опште државе у септембру повећан је за око 250 млн евра, првенствено као резултат појачаног задуживања на домаћем финансијском тржишту, и на крају месеца износио је готово 24,5 млрд евра или 73,7% БДП-а. Настављен је тренд смањења каматних стопа на државне хартије од вредности, што је у овом месецу омогућило држави нетипично велики непорески приход (по основу реотварања трогодишњих динарских обвезница, које су првобитно емитоване у априлу 2015. с каматном стопом 10% годишње). Како је у међувремену осетно смањена цена задуживања на домаћем тржишту, држава је успела да прода ове обвезнице по цени која осетно надмашује њихову номиналну вредност, и тако је прикупила за 2,7 млрд динара више новчаних средстава него што је номинални износ задужења. Међутим, ово повећање непореских прихода остварено је на рачун већих расхода за камате у следећим годинама, и стога је привремено. Уместо реотварања обвезница са годишњом каматном стопом од 10%, држава је могла издати нове обвезнице исте рочности по нижој стопи – тако не би био остварен овако висок непорески приход, али би будућа издвајања за камате била мања (за 1,5-2 млрд динара).
- Појачано задуживање на домаћем финансијском тржишту настављено је и у октобру, највероватније у циљу повећања ликвидности државе пред очекивани сезонски раст државних расхода (и дефицита) крајем године. На основу прелиминарних података процењујемо да је укупни јавни дуг у октобру порастао за око 300 млн евра (добрим делом услед поновног јачања америчког долара у односу на евро), и да би на крају месеца могао износити преко 24,7 млрд евра (око 75% БДП-а). Имајући у виду очекивана фискална кретања у последњем тромесечју 2015. године, процењујемо да ће Србија ову годину највероватније завршити са јавним дугом од нешто преко 25 млрд евра (око 77% БДП-а).

1. Фискална кретања у септембру 2015. године

1.1. Дефицит опште државе

Септембарски дефицит опште државе износио је 7 млрд динара, што је благо повећање у односу месечни просек ове године. Фискални резултат у септембру је по правилу под јаким утицајем високих расхода за камате, јер је то месец када доспевају полугодишње исплате купона на еврообвезнице. Самим тим, не изненађује благо повећање фискалног дефицита у септембру у поређењу с просечним дефицитом забележеним у претходним месецима ове године. У односу на фискални резултат који је остварен у септембру прошле године, дефицит буџета опште државе мањи је за око 11 млрд динара. Овогодишњи нижи дефицит у септембру углавном је резултат утицаја основних чинилаца који су готово сваког месеца од почетка 2015. пресудно утицали на боље фискалне резултате у поређењу с претходном годином. Пре свега, то је смањење пензија и плата у јавном сектору, а настављен је и позитиван тренд нешто боље наплате пореских прихода. Додатно, и у септембру бележимо неочекивано повећање непореских прихода (за готово 6 млрд динара), док су капитални расходи поново подбацили за више од 1 млрд динара у поређењу са (иначе лошим) извршењем прошле године.

Табела 1: Фискални резултат по нивоима власти у 2015. (у млрд динара)

	Септембар	Јануар - септембар
Општа држава	-7,1	-51,1
Република (са пројектним зајмовима)	-5,0	-46,8
Локални ниво власти	-0,1	10,3
ЈП „Путеви Србије” и „Коридори Србије”	-1,9	-11,9
Фондови ОСО	0,0	-2,7
ПИО	0,0	-3,3
РФЗО	-0,4	0,4
НСЗ	0,5	1,1
СОВО	-0,1	-0,9

Од почетка године забележен је неочекивано мали дефицит опште државе од око 51 млрд динара. Фискални токови у првих девет месеци могли би се оценити као задовољавајући – упркос неизбежном повећању расхода за камате за око 15 млрд динара (услед раста јавног дуга у претходном периоду), дефицит опште државе умањен је за око 100 млрд динара у односу на исти период прошле године. У грубим цртама, око две трећине оствареног смањења дефицита представља трајне уштеде, док је једна трећина смањења последица дејства различитих привремених и једнократних чинилаца. Највеће трајно смањење дефицита омогућило је смањење расхода за пензије и плате у јавном сектору, који су збирно номинално мањи у односу на првих девет месеци претходне године за око 50 млрд динара – првенствено захваљујући смањењу пензија и плата у јавном сектору.¹ Додатно, порески приходи порасли су у односу на прошлу годину за око 20 млрд динара (сматрамо трајно), пре свега као резултат инспекцијских мера усмерених на сузбијање сиве економије. Међутим, поред ових чинилаца, дефицит је у односу на претходну годину привремено умањен за око 40 млрд динара услед неубичајено високих прилива од државних предузећа (од којих се нека суочавају са великим проблемима у

¹ Расходи за запослене умањени су, у мањој мери, услед забране запошљавања у јавном сектору и других чинилаца од мањег значаја, попут промењеног обрачуна минулог рада и умањених додатака на зараде.

пословању) и других једнократних уплата. Оцењујемо да овај пораст прихода не представља суштинско побољшање фискалних токова, а високе уплате појединих предузећа (попут ЕПС-а, ЕМС-а и Телекома) у овом тренутку највероватније нису ни економски оправдане. Додатни разлог због којег је остварени дефицит у овом периоду нижи него што је требало да буде јесте и недоследност у спровођењу најављених економских политика – расходи за јавне инвестиције и отпремнине радницима предузећа у приватизацији извршавају се у износу мањем од планираног, док отпуштања у сектору опште државе још увек нису ни отпочела. То је умањило дефицит, али потенцијално угрожава наставак фискалне консолидације у наредним годинама и стога се не може оценити позитивно.

- **Посматрано по нивоима власти, највећи дефицит забележен је на нивоу Републике (око 47 млрд динара), док су остали нивои власти збирно остварили мањак од око 4 млрд динара.** Поред већ поменутих чинилаца који су утицали на смањење дефицита опште државе, резултат републичког буџета још је бољи услед мањих исплата трансфера фондовима обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО).² Наиме, износ ових трансфера прилагођава се тако да годишњи буџет фондова ОСО буде приближно уравнотежен, то јест, да у потпуности покрије мањак прихода у односу на расходе. То значи да смањење трансфера фондовима ОСО у 2015. није резултат планске штедње на нивоу Републике, већ кретања прихода и расхода ових фондова (за детаљну анализу видети Оквир 1). ЈП „Путеви Србије” и „Коридори Србије” од почетка године забележили су збирно дефицит од 11,9 млрд динара, што је за 5 млрд динара више него у истом периоду прошле године. Раст дефицита путарских предузећа заправо представља позитиван тренд, јер је настао услед убрзавања радова на путној инфраструктури. Локални ниво власти је од почетка године остварио велики (и добрим делом трајни) суфицит од 10,3 млрд динара.

Оквир 1: Буџетски трансфери фондовима обавезног социјалног осигурања (ОСО)

Стварни разлог мањих трансфера из буџета Републике за великих 35 млрд динара заправо је последица мањег дефицита фондова обавезног социјалног осигурања. Важан извор смањења републичког дефицита у првих девет месеци 2015. представља осетно смањење трансфера фондовима обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ) у односу на овогодишњи план. Уколико се овакав тренд настави до краја године, процењујемо да би републички трансфери (а самим тим и републички дефицит) у 2015. могли бити мањи од планираног износа за око 35 млрд динара (готово 1% БДП-а). Међутим, како величина ових трансфера у потпуности зависи од финансијског резултата фондова ОСО, процењено смањење републичких трансфера не представља резултат планске штедње на нивоу Републике, већ нешто боље наплате прихода који припадају фондовима ОСО и кашњења у извршењу њихових планираних расхода. *Прво*, боља наплата прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање умањиће потребу за финансирањем фондова ОСО дотацијама из републичког буџета за око од 20 млрд динара. *Друго*, наставак неефикасног извршавања планираних јавних политика могао би довести до нижих расхода фондова ОСО од првобитно планираних за око 15 млрд динара. Пре свега, реч је о споријем извршавању издатака за отпремнине (намењених вишку запослених у предузећима у приватизацији и здравству) и застоју у реализацији капиталних инвестиција у здравству.

Трансфери Републике ПИО фонду могли би за непуних 15 млрд динара бити мањи од планираних, као резултат боље наплате прихода од доприноса за пензијско осигурање. Финансијски резултат Фонда за пензијско и инвалидско осигурање (а самим тим и ниво трансфера из републичког буџета) одређен је кретањем прихода од доприноса за пензијско осигурање, и кретањем највећих расхода – издатака за пензије. У првих девет месеци приходи ПИО фонда прикупљени су у већем износу у односу на план, иако су за неколико милијарди динара мањи у

² Дефицит републичког буџета у првих девет месеци 2015. мањи је од прошлогодишњег за око 120 млрд динара.

поређењу са истим периодом прошле године (будући да је планиран знатно већи пад услед смањења зарада у јавном сектору за 10%). До краја године очекујемо наставак овог тренда и процењујемо да би укупни приходи од доприноса за пензијско осигурање могли надмашити годишњи план за око 15 млрд динара. С друге стране, расходи за пензије ће услед појачаног природног одлива запослених у пензију крајем 2014. године вероватно бити незнатно већи од планираних. Нето ефекат ових супротстављених кретања биће смањење трансфера ПИО фонду из републичког буџета за нешто мање од 15 млрд динара.

Трансфери здравству из републичког буџета могли би бити мањи од планираних за 10–15 млрд динара, добрим делом услед неизвршавања јавних политика. Слично као код ПИО фонда, приходи Републичког фонда за здравствено осигурање би због боље наплате доприноса за здравствено осигурање могли бити за око 6 млрд динара већи од годишњег плана, што ће умањити потребу за финансирањем РФЗО из републичког буџета. Велики део смањења буџетских трансфера, међутим, потиче од кашњења у спровођењу планираних политика за које су делимично обезбеђена средства у буџету Републике. *Прво*, за 2015. годину предвиђено је 2,3 млрд динара за исплату социјалних програма запосленима у здравству који у процесу циљане рационализације броја запослених буду проглашени као вишкови. Међутим, расположиви фискални подаци закључно са септембром указују на то да планирана отпуштања практично нису ни почела, и постоје јасне назнаке да већи део средстава за ову намену неће бити потрошен до краја године. *Друго*, готово 2 млрд динара намењено је за пројекте реконструкције клиничких центара у највећим градовима Србије, што неће бити потрошено будући да тендери и даље нису у потпуности завршени (нити ће бити завршени у наредних неколико месеци). *Треће*, у фонду здравства приметно је и нешто спорије извршавање издатака за робу и услуге (махом набавке лекова и медицинске опреме) и расхода за опремање болница и клиничких центара, услед чега би укупни издаци РФЗО у 2015. години могли бити мањи од планираних за додатне 3 млрд динара.

Процењујемо да ће буџетски трансфери Националној служби за запошљавање бити мањи од плана за преко 5 млрд динара услед споријег извршавања расхода. Фискални савет не располаже детаљним подацима о месечним расходима Националне службе за запошљавање за конкретне програме и намене, али на основу анализе кретања укупних расхода НСЗ процењујемо да је њихово извршење нешто спорије од очекиваног и планираног. Једно од могућих објашњења јесте мањи број незапослених од предвиђеног (и самим тим мање исплате накнада за случај незапослености), што је умањило потребу НСЗ за новчаним средствима у односу на план за 2015. годину. Поред ових редовних исплата које врши НСЗ, потребно је поменути и посебне трансфере Републике у износу од 4 млрд динара који су намењени за исплату радницима у предузећима у приватизацији који се одлуче за докупљивање радног стажа уместо отпремнина. Имајући у виду да се са решавањем статуса ових предузећа отпочело са знатним кашњењем, процењујемо да се бар половина овог износа неће потрошити у овој години. Узимајући у обзир описана кретања, расходи НСЗ у 2015. години могли би бити мањи од плана за 3–4 млрд динара, што ће уз нешто бољу наплату прихода од доприноса за незапосленост омогућити смањење трансфера из републичког буџета, за преко 5 млрд динара.

1.2. Приходи опште државе

Приходи опште државе у септембру износили су око 142 млрд динара и знатно су премашили очекивања за овај месец. Основни разлог релативно високих јавних прихода у септембру био је наставак неубичајено великих прилива по основу непореских прихода, док је реализација пореских прихода била благо изнад плана. Непорески приходи прикупљени су у већем износу углавном услед уплата добити и дивиденди предузећа у државном власништву, а неочекивано је остварен и приход по основу задуживања на домаћем финансијском тржишту (који се у буџетском смислу третира као непорески приход). Раст пореских прихода изнад очекивања резултат је нешто боље наплате прихода од ПДВ-а и доприноса.

- **Наплата пореских прихода у износу од готово 120 млрд динара благо је премашила очекивану реализацију у септембру, делом и због дејства привремених чинилаца.** Приходи од ПДВ-а наплаћени су у износу од 34 млрд динара, што у поређењу са септембром прошле године представља повећање за око 4 млрд динара. Већи део овог повећања последица је привременог одлагања исплата по основу повраћаја ПДВ-а за октобар, процењујемо у износу од 2–3 млрд динара. Приходи од доприноса за обавезно социјално осигурање износили су око 41 млрд динара, и такође су нешто виши од очекиваних. Тренд боље наплате ових прихода у односу на план присутан је од почетка године, највероватније као резултат побољшања макроекономских кретања у односу на предвиђања при изради буџета. Наиме, подаци са тржишта рада указују на то да је формална запосленост благо повећана, а по свој прилици је и раст плата у приватном сектору био нешто већи од претпостављеног. Приходи од акциза износили су око 20 млрд динара, што је у складу с очекивањима – после августовског пада акцизних прихода услед ефекта гомилања залиха, у септембру расте промет дуванских производа, што има за последицу повећање прихода од акциза у односу на претходни месец. Остале ставке пореских прихода (порез на добит, царине и остали порески приходи) прикупљени су у очекиваним износима за овај месец.
- **Непорески приходи опште државе у септембру наплаћени су у неочекивано високом износу за овај месец од око 22 млрд динара.** Раст непореских прихода изнад уобичајеног нивоа посебно је изражен у републичком буџету – прикупљен је износ од око 14 млрд динара, док је претходних година у септембру просечна реализација непореских прихода била тек око 6 млрд динара. Као и у претходним месецима текуће године, мањи део раста непореских прихода (око 1,7 млрд динара) био је очекиван, јер се уплате у буџет по основу законског смањења плата у јавним предузећима и локалној самоуправи књиговодствено третирају као непорески приход републичког буџета. Међутим, највећи део повећања републичких непореских прихода био је ванредног карактера и последица је деловања неколико чинилаца. Пре свега, ЈП ЕМС уплатило је 1,5 млрд динара на основу остварене добити за 2014. годину, док је Аеродром „Никола Тесла“ уплатио дивиденде и међудивиденде у износу од 0,5 млрд динара. Друго, Агенција за осигурање депозита пренела је у буџет новчана средства од готово 1,3 млрд динара по основу наплаћених потраживања државе. На крају, остварена је и премија по основу реотварања емисије трогодишњих динарских обвезница државе у износу 2,7 млрд динара.³ На локалном нивоу власти, такође, бележимо ванредни раст непореских прихода за 1,5 млрд динара – локална јавна предузећа уплатила су део добити у износу од око 0,9 млрд динара, док су остали приходи у корист буџета града повећани за 0,6 млрд динара.

Велико повећање непореских прихода у првих девет месеци 2015. добрим делом је само привремено и економски неоправдано. Ванредно повећање непореских прихода у првих девет месеци један је од основних разлога због којег су јавни приходи знатно већи од очекиваног нивоа у 2015. Закључно с подацима за септембар, непорески приходи прикупљени су у износу од око 165 млрд динара, што је за готово 50% изнад уобичајеног нивоа у протеклих неколико година (око 115 млрд динара). Међутим, детаљнија анализа извора овог повећања показује да отприлике једна трећина представља вероватно трајан раст ових прихода, док остатак представљају једнократне и, добрим делом, економски неоправдане уплате у буџет. Најпре, сматрамо да је повећање непореских прихода у односу на претходну годину за око 16 млрд динара, по основу смањења плата у јавним предузећима и локалној управи, по природи трајно (макар у наредних неколико година).

³ Непорески приход по основу задуживања на домаћем финансијском тржишту детаљније смо објаснили у одељку о дугу опште државе овог месечног извештаја.

Досадашње извршење ових прихода заправо је нешто спорије од очекиваног, услед чега би подбацивање у односу на буџетски план могло бити 3-4 млрд динара (што би требало имати у виду при изради буџета за 2016. годину). Сматрамо да је преостало повећање непореских прихода у првих девет месеци ове године (за око 35 млрд динара) у највећој мери привремено и неодрживо у средњем року, што смо детаљније изложили у Оквиру 2.

Оквир 2: Извори привременог повећања непореских прихода у 2015. години

Основни узрок раста непореских прихода од почетка 2015. било је велико повлачење ликвидности из државних предузећа, што сматрамо неодрживим и могуће опасном праксом. У првих девет месеци остварено је преко 30 млрд динара прихода по основу различитих уплата државних предузећа у буџет. Од тога, приходи од добити јавних предузећа и дивиденди буџета остварени су у износу од око 24 млрд динара, што је изражено повећање у односу на исти период претходних година (у просеку су износили око 5 млрд динара). Једним делом, међугодишњи раст дугује се промени уобичајеног календара ових уплата у буџет – док су у претходним годинама већином вршене у последњем тромесечју, у 2015. највећи део уплаћен је већ у првој половини године.⁴ Ипак, и када искључимо овај ефекат, приходи од добити јавних предузећа и дивиденди буџета већ су знатно надмашили буџетски план за целу годину (око 15 млрд динара). Одређени број државних предузећа послује успешно, и сасвим је разумно да се део њихових профита слије у државни буџет (попут НИС-а који је ове године уплатио 2,3 млрд динара или Аеродрома „Никола Тесла“). Међутим, највећи део овогодишњих уплата по основу остварене добити потиче од електроенергетских предузећа (ЕПС и ЕМС по 7,4 млрд динара) и Телекома (7,6 млрд динара). Сматрамо да овако велике уплате од електроенергетског система (који као целина послује лоше) и Телекома (коме се из године у годину погоршава тржишна позиција) нису економски оправдане, нити одрживе у средњем року. Постоји изражена опасност да краткорочна корист коју буџет има од ових уплата буде мања од штете која може настати претераним финансијским исцрпљивањем ових предузећа. Уместо да узима евентуални вишак ликвидности, држава би требало да унапреди контролу трошења тих средстава у овим предузећима и усмери их у дугорочне развојне пројекте.

У мањем обиму, ванредни раст непореских прихода у првих девет месеци последица је једнократних уплата које се не могу очекивати у истом обиму следеће године. Формално гледано, највећи једнократни непорески приход представља уплата ЕПС-а од 7,4 млрд динара, али смо је због њене суштинске природе уврстили у остварене приходе од државних предузећа. Остале једнократне уплате до сада износиле су око 8 млрд динара, а потичу од: продаје лиценце за 4Г технологију (2,5 млрд), премије по основу задуживања на домаћем финансијском тржишту (2,7 млрд) и уплата Агенције за осигурање депозита по основу наплаћених потраживања државе (око 2,5 млрд динара).

1.3. Расходи опште државе

Расходи опште државе у септембру смањени су у односу на исти месец прошле године за непуних 7 млрд динара, пре свега услед мањих издатака за плате и пензије. Расходи опште државе у септембру извршени су у износу од око 149 млрд динара, што је приближно на нивоу овогодишњег месечног просека. У односу на исти период прошле године, укупни јавни расходи мањи су за непуних 7 млрд динара, највећим делом услед мањих издатака за пензије и међугодишњег смањења расхода за запослене за 8,5%. Напомињемо, међутим, да је септембарско смањење буџетских трошкова за плате запослених у сектору државе осетно мање од планираног (а слично се догодило и у претходних неколико месеци), имајући у виду умањење плата у јавном сектору за 10% од децембра 2014. године, као и предвиђену рационализацију броја запослених. Додатне

⁴ Очекујемо да ће по овом основу приходи од добити јавних предузећа и дивиденди буџета у последњем тромесечју 2015. бити мањи у односу на претходне године.

уштеде остварене су на капиталним расходима, чије извршење, после охрабрујућег благог раста током летњих месеци, поново бележи пад у односу на исти месец прошле године. Промене на осталим расходним ставкама нису велике и углавном се међусобно потиру.

- **Међугодишње смањење расхода за запослене у септембру за свега 8,5% јасно указује на то да се умањење броја запослених у 2015. не спроводи по плану.** Смањење расхода опште државе за запослене у 2015. у односу на прошлу годину планирано је по два основа: кроз номинално смањење плата у јавном сектору већих од 25.000 динара за 10% у децембру 2014. (што је еквивалентно смањењу масе зарада за 9 – 9,5%), као и рационализацију броја запослених која је требало да умањи укупни фонд плата за додатних 2,5%. Међутим, расходи за запослене у септембру смањени су за свега 8,5% у односу на исти месец прошле године, што је мањи пад него што се очекивао само од законског смањења зарада. Овакво септембарско извршење расхода за запослене могло би да укаже на то да, не само да се рационализација броја запослених у 2015. не спроводи по плану, већ да се буџетски трошкови за плате недовољно добро контролишу и/или да се број запослених у сектору државе заправо повећао.
- **Укупно извршење расхода за запослене у првих девет месеци потврђује закључак да таргетирано отпуштање вишкова запослених још увек није почело.** Буџетски план за 2015. годину предвиђао је смањење укупних расхода за запослене у првих девет месеци за око 12% у односу на исти период прошле године. Међутим, расходи за зараде до септембра извршени су у износу од 306,2 млрд динара, што представља међугодишње смањење за 10,3% – од чега је преко 9% последица законског умањења зарада у децембру 2014. То значи да је број запослених у општој држави смањен за свега 1%, и то искључиво по основу природног одлива запослених у пензију уз мању стопу замене. Наиме, кретање расхода за запослене сугерише да број запослених у 2015. у најбољем случају стагнира, након појачаног природног одлива запослених крајем 2014. године (пред поштравање услова за пензионисање). Уколико би се овакав тренд наставио до краја године, могло би се догодити да буџетски трошкови за зараде буду готово једнаки издацима у децембру 2014. (када су први пут исплаћене зараде умањене за 10%) – што би значило да се у овој години нису догодила планирана отпуштања.
- **Након охрабрујућег убрзања извршења у јулу и августу, капитални расходи су у септембру поново забележили међугодишњи пад.** Капитални издаци опште државе у септембру износили су 8,3 млрд динара, што је за више од 1 млрд динара мање од просека претходних неколико месеци, као и у односу на исти месец прошле године. Основни разлог смањења јавних инвестиција било је слабије извршење капиталних расхода републичког буџета (за преко 3 млрд динара), док је код путарских предузећа (ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“, укључујући и пројектне зајмове) и локалних самоуправа забележено благо повећање, за око 2 млрд динара.
- **Слабо извршење јавних инвестиција и даље је један од најзначајнијих извора непланираних (и неадекватних) буџетских уштеда у 2015. години.** Капитални расходи су у првих девет месеци 2015. године извршени у износу од око 64 млрд динара, незнатно више него у истом периоду прошле године – али је то тек половина плана за ову годину. Узимајући у обзир сезонске варијације и планирани износ за јавне инвестиције у овој години, процењујемо да су неефикасним извршавањем капиталних расхода до септембра остварене „уштеде“ од око 15 млрд динара. Иако је за последње тромесечје карактеристичан раст капиталних расхода, сматрамо да би подбацивање до краја године могло бити око 20 млрд динара. То значи да ће укупне јавне инвестиције у 2015. години остати на ниском прошлогодишњем нивоу од око 2,5% БДП-а, упркос најавама и одређеним напорима да се инвестиције државе повећају бар на 3% БДП-а. Упоредне анализе показују да је за земље сличног нивоа развоја пожељно да јавне

инвестиције износе 4-5% БДП-а, што је у Србији и био случај непосредно пре избијања светске економске кризе (видети Графикон 1).

Графикон 1: Јавне инвестиције у Србији, 2007 – 2015



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

1.4. Дуг опште државе

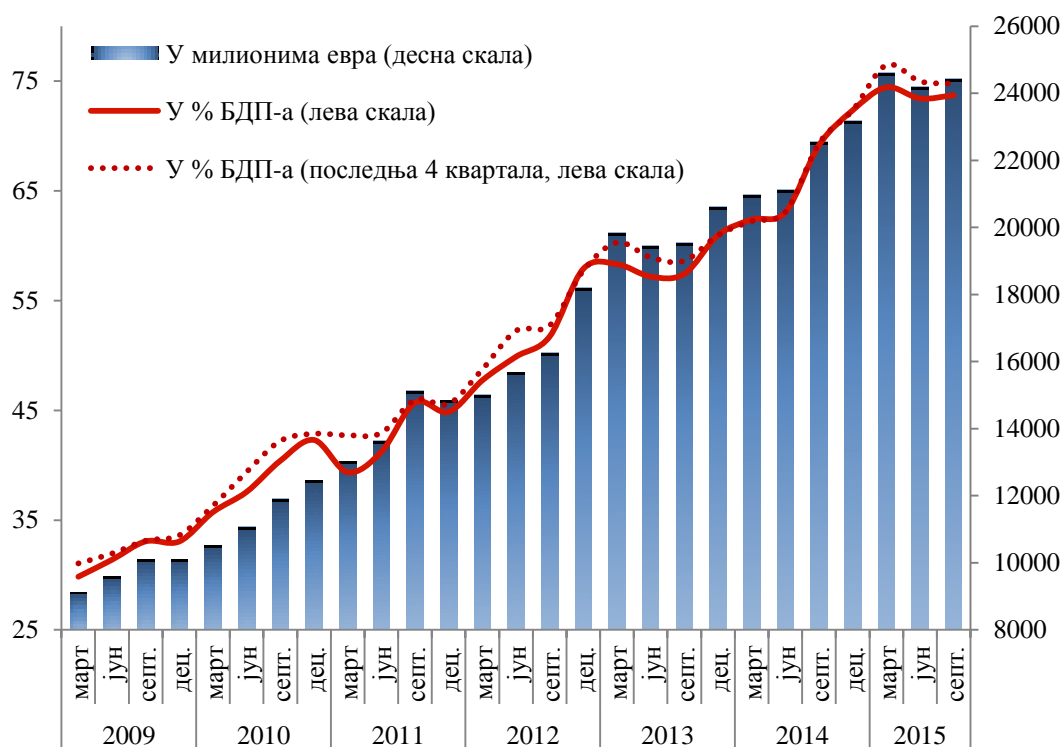
Дуг опште државе у септембру повећан је за 225 млн евра и на крају месеца износио је готово 24,5 млрд евра, односно 73,7% процењеног БДП-а у 2015. години.⁵ Директне обавезе државе порасле су у септембру за око 250 млн евра превасходно као резултат појачаног задуживања на домаћем финансијском тржишту. Наиме, држава се на пет аукција хартија од вредности у септембру укупно задужила у износу од преко 430 млн евра, што је било знатно више од вредности државних обвезница и записа који су у овом месецу доспевали на наплату (нешто мање од 190 млн евра). С друге стране, бележимо смањење укупних индиректних обавеза државе (то јест, кредита предузећа у власништву државе и локалних самоуправа за које је гарантовала Република Србија) за преко 20 млн евра. Највећи део овог смањења (око 15 млн евра) последица је плаћања активираних гаранција из републичког буџета услед немогућности појединих предузећа, пре свих Србијагаса и Галенике, да самостално отплаћују своје дугове. Чињеница да је нето прираст јавног дуга у септембру знатно премашио забележени фискални дефицит (7 млрд динара или око 60 млн евра) указује на то да су депозити државе у овом месецу повећани, процењујемо за 100-150 млн евра.

- У септембру је остварен непорески приход буџета од 2,7 млрд динара на основу задуживања, али по цену нешто већих расхода за камате у следећим годинама. Од пет септембарских аукција државних хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту, посебно истичемо реотварање емисије трогодишњих динарских обвезница номиналне вредности 24,5 млрд динара, по истим условима као приликом првобитне емисије у априлу 2015. (по каматној стопи од 10% годишње). Наиме, држава је нудећи обвезнице поново по истој каматној стопи, иако је у међувремену дошло до оштрог

⁵ У односу на БДП остварен у последња четири тромесечја, дуг опште државе на крају септембра нешто је већи и износи 74,8% БДП-а.

смањења цене задуживања на домаћем финансијском тржишту, успела да прода обвезнице по цени која осетно надмашује њихову номиналну вредност (то је тзв. обвезница са премијом). На тај начин, прикупљена новчана средства на аукцији била су за 2,7 млрд динара већа од номиналног износа задужења, што према књиговодственим стандардима представља једнократни непорески приход.⁶ Уколико овако остварени приход буџета ставимо у контекст будућих расхода за камате, његов утицај на смањење фискалног дефицита у највећој мери је само привремен. Наиме, постојећи трендови указују на то да је држава уместо реотварања емисије трогодишњих динарских обвезница по каматној стопи од 10% могла емитовати нове обвезнице исте рочности, али по нижој каматној стопи (примера ради, у октобру су успешно продате динарске обвезнице рочности пет година по годишњој каматној стопи од 8%). Самим тим, ванредно повећање непореских прихода у септембру на основу задуживања остварено је по цену већих расхода за камате у наредне три године, процењујемо укупно за 1,5-2 млрд динара.

Графикон 2: Јавни дуг Републике Србије, 2009-септембар 2015. године



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг и РЗС

Дуг опште државе у првих девет месеци 2015. године повећан је за више од 1,2 млрд евра услед негативног утицаја курсних разлика, али и финансирања фискалног дефицита. Држава се у првих девет месеци 2015. године задужила у износу који је за око 600 млн евра био већи него што је било неопходно за отплату доспелог јавног дуга. Ново задуживање већим делом искоришћено је за финансирање фискалног дефицита забележеног у овом периоду (закључно са септембром износио је око 420 млн евра), док је остатак допринео благом повећању државних депозита. У приближно једнаком износу (око

⁶ Цене обвезница по правилу се разликују од њихове номиналне вредности, али су ове осцилације (у оба смера) обично мање изражене. Велика одступања нису честа појава, па је остварени непорески приход највероватније једнократне природе.

650 млн евра) порасту укупног јавног дуга допринео је и негативан утицај курсних разлика, то јест, изразито јачање америчког долара у односу на евро у првих неколико месеци 2015. Посматрано по нивоима власти, директне обавезе Републике Србије порасле су за више од 1,3 млрд евра, уз благо смањење гарантованог дуга (за око 50 млн евра) и дуга локалних самоуправа (за око 20 млн евра).

У октобру очекујемо повећање дуга опште државе за око 300 млн евра услед већег задуживања на домаћем тржишту, али и поновног јачања долара. У октобру је настављен тренд појачаног задуживања државе на домаћем финансијском тржишту, највероватније у циљу повећања ликвидности пред очекивани раст јавних расхода (и дефицита) крајем године. Укупна номинална вредност продатих хартија од вредности на октобарским аукцијама премашила је 400 млн евра, што је за око 200 млн евра више него што је било потребно за отплату доспелих државних обвезница и записа. Поред тога, после најаве Европске централне банке да постоји могућност додатног монетарног попуштања, долар је номинално ојачао у односу на евро за 2,5%. Као и претходних месеци, јачање америчке валуте за коју је везана трећина свих обавеза државе утиче на пораст јавног дуга у еврима, у овом месецу за око 200 млн евра. Прелиминарни подаци указују на то да би дуг опште државе у октобру могао износити преко 24,7 млрд евра, то јест око 75% БДП-а.

Процењујемо да ће укупан јавни дуг до краја 2015. године премашити 25 млрд евра и износити око 77% БДП-а. Фискална кретања од почетка године несумњиво показују да ће дефицит опште државе у 2015. години бити знатно испод планираних 5,9% БДП-а, што ће, уз благо побољшање макроекономског окружења, утицати на то да дуг опште државе на крају године буде нешто мањи од првобитних процена Фискалног савета (78 – 79% БДП-а). Полазећи од укупног јавног дуга на крају септембра (24,5 млрд евра или 73,7% БДП-а) и процењених средстава неопходних за финансирање текућих обавеза до краја године, предвиђамо да би укупан јавни дуг на крају 2015. године могао премашити 25 млрд евра, односно износити приближно 77% БДП-а. Пројекција дуга опште државе до краја године заснована је на следећим претпоставкама: *прво*, у последњем тромесечју очекујемо уобичајено повећање фискалног дефицита услед сезонског раста већине ставки јавних расхода (што обично није праћено повећањем буџетских прихода у истој мери); *друго*, постоје најаве да ће до краја године доћи до једнократног повећања државних расхода за преко 400 млн евра услед измиривања одређених дугова (према војним пензионерима и дугова Србијагаса и Петрохемије према НИС-у); *треће*, процена подразумева да се текуће обавезе неће у већој мери финансирати смањењем државних депозита, и *четврто*, да до краја године неће бити великих осцилација у кретању девизних курсева.

2. Извршење буџета Републике у октобру 2015. године

Републички ниво власти у октобру забележио је дефицит од 3,6 млрд динара, што је приближно у складу с досадашњим месечним просеком у 2015. години. Фискални резултат републичког буџета у октобру најчешће је нешто бољи него у осталим месецима – приходи су по правилу изнад уобичајеног месечног нивоа услед уплата тромесечних обвезника ПДВ-а, док су расходи углавном близу месечног просека. Међутим, овог октобра дефицит републичког буџета био је нешто већи од очекиваног (за преко 2 млрд динара у односу на исти месец прошле године), тако да је на нивоу овогодишњег месечног просека. Два су основна разлога за ово повећање дефицита – повраћај прихода од ПДВ-а био је нешто већи него обично, а износ исплаћених субвенција готово је удвостручен у односу на остале месеце.

- **Приходи републичког буџета у октобру наплаћени су у износу од око 78 млрд динара, благо испод прошлогодишњег нивоа.** Премда су приходи од ПДВ-а у октобру наплаћени у највећем овогодишњем износу (што је делом и очекивано имајући у виду уплате тромесечних ПДВ обвезника и сезонски раст потрошње), у односу на исти месец прошле године забележено је смањење за око 2 млрд динара. Овакав резултат, међутим, највероватније не представља заокрет у тренду нешто боље наплате ових прихода у 2015. години, већ је последица исплате већег износа повраћаја ПДВ-а од уобичајеног (делом наслеђеног и услед нешто мањих повраћаја у претходном месецу). Приходи од акциза остали су на прошлогодишњем нивоу, иако је ове године извршена једна уплата мање (последњи дан у месецу је био нерадан). У највећој мери то је било и очекивано – укупно наплаћени приходи од акциза у октобру прошле године умањени су за 3,5 млрд динара јер је извршена рефакција (повраћај) акцизних прихода, док је овогодишњи остварен приход увећан за око 1 млрд динара услед наплате уведене акцизе на струју. Најзад, и овог месеца забележене су ванредне уплате непореских прихода у износу од око 1,5 млрд динара, за чију су прецизнију анализу потребни детаљнији подаци.
- **Расходи републичког у октобру износили су 82 млрд динара, што је незнатно изнад уобичајеног месечног извршења.** Благо повећање расхода у октобру приметно је не само у односу на просек 2015, већ и у односу на исти месец претходне године, премда је у међувремену дошло до умањења зарада за 10%. Главни разлог за ово повећање расхода је то што су у октобру осетно порасла буџетска издвајања за субвенције и социјалну помоћ. Раст обе поменуте ставке буџета био је очекиван. Повећање издатака за субвенције од преко 3 млрд динара може се посматрати у контексту њиховог споријег извршења у првих девет месеци што се сада постепено надокнађује, док је раст издатака за социјалну заштиту (око 1 млрд динара) последица нешто бржег решавања статуса предузећа у реструктурирању (исплата отпремнина), такође након кашњења у првом делу године. С друге стране, расходи за запослене очекивано су мањи за око 2 млрд динара (услед законског смањења зарада за 10% крајем 2014. године), док су остали текући расходи умањени за нешто више од 1 млрд динара.

3. Прогнозе фискалних кретања до краја 2015. године

Извршење јавних прихода и расхода у првих девет месеци указује на то да ће дефицит опште државе у 2015. износити око 130 млрд динара (3,2% БДП-а). Слично нашим претходним прогнозама, извршење јавних прихода и расхода у првих девет месеци указује на то да би дефицит опште државе у 2015. години могао бити око 3,2% БДП-а (у претходном месечном извештају проценили смо да ће дефицит бити око 3,5% БДП-а). На основу септембарских фискалних података процењујемо да је кашњење у спровођењу најављених политика (јавне инвестиције, рационализација броја запослених и приватизација) још израженије, услед чега би укупни расходи државе могли бити мањи за 5-10 млрд динара у односу на претходне процене. С друге стране, пољопривредне субвенције у 2015. по свој прилици су лоше испланиране (у недовољном износу), што ће повећати буџетске расходе за субвенције за преко 5 млрд динара у односу на план (уколико се обавезе измире у овој години). На приходној страни буџета бележимо благо побољшање наплате прихода од доприноса у односу на досадашња очекивања.

Најављено је да ће до краја године држава измирити дугове према војним пензионерима и НИС-у, што би повећало дефицит на око 4,5% БДП-а. Постоје потраживања војних пензионера чији се износ процењује на 100-150 млн евра (која је Уставни суд оценио као оправдана), и најављено је да ће држава измирити ове обавезе до краја 2015. Додатно, Влада намерава да отплати дугове државних предузећа Србијагаса и Петрохемије према НИС-у за испоручени гас, у укупном износу од око 300 млн евра, што није било планирано при изради буџета за 2015. годину. Регулисање ових обавеза довело би до великог повећања државних расхода (за преко 400 млн евра), али сматрамо оправданим да се ванредно повећање прихода у 2015. години искористи за покривање ових једнократних расхода. Наиме, и уз овај непланирани раст расхода, у 2015. години дефицит ће износити око 4,5% БДП-а – што је и даље бољи фискални резултат од плана за ову годину и договорених циљева са ММФ-ом. С друге стране, одлагање отплате поменутих дугова за наредне године могло би непотребно оптеретити јавне финансије у будућности и угрозити планирано постепено смањење фискалног дефицита у средњем року.

Процењујемо да ће укупни приходи опште државе у 2015. години премашити буџетом планирани износ за 65-70 млрд динара. Буџетским планом за 2015. годину предвиђени су укупни јавни приходи од око 1.600 млрд динара, али досадашња реализација указује на то да ће годишњи план бити надмашен за 65 – 70 млрд динара. Услед благог побољшања макроекономских кретања (кретање просечне зараде и формалне запослености је изгледа нешто боље од ранијих претпоставки), процењујемо да би приходи од доприноса могли бити већи од годишњег плана за око 20 млрд динара. Остале пореске категорије реализују се у складу с претходним очекивањима и збирно ће премашити планиран износ у 2015. за око 30 млрд динара. Задржавамо прогнозу да ће непорески приходи бити већи од овогодишњег плана за преко 15 млрд динара. Имајући у виду да су и у септембру забележене неке неочекиване (и једнократне) уплате непореских прихода, постоји могућност да буџетски план буде премашен и у нешто већем износу (уколико сличне уплате услед и у наредним месецима).

Задржавамо ранију процену да би укупни јавни расходи могли бити мањи од плана за 30 – 35 млрд динара, при чему долази до промене структуре уштеда.⁷ Буџетски план за 2015. предвиђао је расходе опште државе на нивоу од 1.830 млрд динара, али на основу њиховог досадашњег извршења процењујемо да ће бити осетно мањи и износити око 1.795 млрд динара. Општа оцена досадашње реализације јавних расхода у овој години

⁷ Процена укупних јавних расхода не обухвата евентуално једнократно повећање по основу исплате дугова војним пензионерима и НИС-у.

јесте да највеће буџетске уштеде потичу од недоследног извршења планираних јавних политика. Наиме, повећава се кашњење у реализацији јавних инвестиција (које сада процењујемо на око 20 млрд динара), док би трошкови за отпремнине могли бити мањи укупно за готово 15 млрд динара, услед кашњења у спровођењу рационализације броја запослених у општој држави и решавању статуса предузећа у процесу приватизације. Формално, ове „уштеде“ виде се на расходима за запослене (где су буџетиране отпремнине за раднике у општој држави који је требало да остану без посла) и расходима за социјалне издатке, где се књижи исплата отпремнина радницима у предузећима у процесу приватизације. С друге стране, расходи за субвенције ће по свој прилици пробити буџетски оквир за преко 5 млрд динара (иако су се до сад извршавали у планираном обиму), услед пропуста у планирању пољопривредних субвенција.

Табела 2: Прогнозирано извршење буџета у 2015. години

	Буџетски план за 2015.	Прогноза за 2015.	Очекивано одступање у односу на план
<i>у млрд дин</i>			
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.598,9	1.665,5	већи од плана за 65-70
1. Порески приходи	1.400,0	1.452,5	већи од плана за око 50
Порез на доходак	141,3	144,0	нешто већи од плана
Порез на добит	76,0	64,0	мањи од плана за око 10
ПДВ	399,4	413,0	већи од плана за 10-15
Акцизе*	215,7	230,0	већи од плана за око 15
Царине	29,2	33,5	нешто већи од плана
Доприноси	484,1	503,0	већи од плана за око 20
Остали порески приходи	54,3	65,0	већи од плана за око 10
2. Непорески приходи	189,6	205,0	већи од плана за преко 15
3. Донације	9,3	8,0	према плану
II ЈАВНИ РАСХОДИ	1.830,7	1.794,4	мањи од плана за око 35
1. Текући расходи	1.674,5	1.660,8	мањи од плана за 10-15
Расходи за запослене	423,7	418,0	мањи од плана за преко 5
Издаци за робу и услуге	255,9	251,0	мањи од плана за око 5
Отплата камата	137,5	135,0	незнатно мање од плана
Субвенције	104,2	110,0	веће од плана за преко 5
Соц. помоћ и трансфери	705,9	699,8	мањи од плана за 5-10
од чега: пензије	491,4	491,8	према плану
остала соц. заштита	214,5	208,0	мањи од плана за 5-10
Остали текући расходи	47,3	47,0	према плану
2. Капитални расходи**	122,9	100,0	мањи од плана за око 20
3. Активирани гаранције	30,7	31,0	према плану
4. Буџетске позајмице	2,6	2,6	према плану
III ФИСКАЛНИ РЕЗУЛТАТ	-231,8	-128,9***	мањи од плана за око 100
* Прогноза за 2015. годину обухвата и приходе од уведених акциза на струју			
** С пројектним зајмовима			
*** Уз измиривање обавеза према војним пензионерима и НИС-у, дефицит ће бити око 179 млрд динара			

4. Перспективе фискалне консолидације у 2016. години

Дефицит опште државе у 2015. години од око 4,5% БДП-а представља неспоран успех у првој години спровођења средњорочног програма фискалне консолидације. Извршење јавних прихода и расхода до септембра указује на то да би дефицит опште државе у 2015. могао да износи око 3,2% БДП-а. Када укупним расходима државе додамо и најављено измиривање обавеза према војним пензионерима и дугова Србијагаса и Петрохемије према НИС-у (око 1,3% БДП-а), долазимо до укупног дефицита у овој години од око 4,5% БДП-а. Иако је реч о великом трошку за овогодишњи буџет, Фискални савет у начелу подржава иницијативу да се ванредно повећање прихода у 2015. искористи једнократно повећање расхода по основу плаћања ових дугова. Одлагање би непотребно могло довести до раста будућих дефицита, имајући у виду да би и са овим додатним расходима дефицит ове године био за велика 2,2 п.п. БДП-а мањи него 2014. Несумњиво основне полуге за успешно обарање дефицита у овој години биле су смањење пензија и плата у јавном сектору, уз осетно побољшање наплате пореских прихода (пре свега акциза). Дефицит је привремено смањен и услед кашњења у спровођењу планираних јавних политика (слабо извршење јавних инвестиција, и неисплаћивање отпремнина услед кашњења у приватизацији предузећа и рационализацији броја запослених у општој држави) и једнократног раста непореских прихода – али се овај позитиван утицај привремених чинилица углавном исцрпљује у овој години. Због тога смо анализирали даље перспективе спровођења фискалне консолидације, у смислу очекиваних ефеката постојећих мера фискалне политике (и неких које су најављене) на смањење дефицита у 2016. години, као и највеће ризике у њиховом спровођењу.

Уз тренутно важеће економске политике очекујемо да фискални дефицит у 2016. години буде око 3,8% БДП-а. Највећи део уштеда у 2016. години требало би да обезбеди смањење броја запослених у општој држави за 5% (што одговара смањењу расхода за зараде за 2,5%) и замрзавање пензија и плата у јавном сектору. Смањењу дефицита следеће године доприноси и неколико мање издашних мера, попут акцизе на струју која је уведена у августу (па се већи ефекат очекује у 2016) и планираног увођења таксе за јавни сервис (што ће умањити буџетске субвенције РТС-у). С друге стране, очекујемо повећање тренутно недопустиво ниских јавних инвестиција, неизбежно повећање расхода за камате, као и смањење непореских прихода јер се неке једнократне уплате из ове године неће поновити (економски није ни оправдано да се понове) – што утиче на повећање дефицита у 2016. Ако и остале јавне приходе и расходе пројектујемо у складу с важећим економским политикама, очекујемо смањење дефицита у 2016. години за око 0,7% БДП-а, то јест са 4,5% БДП-а на око 3,8% БДП-а. У случају да се одустане од замрзавања плата и пензија у следећој години и дође до наговештеног повећања ових расхода за око 20 млрд динара, дефицит у 2016. години био би већи приближно за 0,4% БДП-а и износио би готово 4,2% БДП-а.

Рационализација броја запослених не спроводи се по плану у овој години, а извесно се неће догодити у првобитно планираном обиму ни у 2016. Извршење расхода за запослене до септембра 2015. јасно показује да се планирано смањење броја запослених у општој држави за 5% (око 25.000 радника) ове године не спроводи по плану. На основу расположивих фискалних података закључујемо да је број запослених смањен тек за око 1%, и то искључиво услед појачаног природног одлива у пензију уз ограничену стопу замене. Неиспуњавање овог циља има озбиљне импликације на буџет 2016. – да би се оствариле првобитно планиране уштеде (смањење расхода за зараде за 5%), сада је неопходно умањити број запослених током 2016. за 8-10% (за 40.000-50.000), што је практично немогуће. Сматрамо да би максимално остварив циљ био смањење броја

запослених за 5% у 2016. (за 25.000), што уз природни одлив у пензију 5-10.000 запослених подразумева отпуштање 15-20.000 радника у општој држави. Може се показати да је и овај умањени циљ превише оптимистичан. У истом обиму планирана је рационализација броја запослених у општој држави и за 2015. годину, али, иако се говорило о 9.000 очигледних вишкова запослених, још увек нису почела отпуштања. Отежавајућу околност за остварење овог умањеног циља представљаће чињеница да се у 2016. више не може очекивати већи природни одлив у пензију услед промене Закона о ПИО.⁸

Посебан проблем представљаће планирање расхода за запослене у 2016. по министарствима, јер нема прецизних планова у којим секторима и за колико ће се смањити број запослених. Првобитни план рационализације броја запослених подразумевао је да се у 2015. број запослених смањи по основу природног одлива у пензију и отпуштања очигледних вишкова, док би у 2016-17. требало да се заснива на детаљнијим секторским анализама. Међутим, секторске анализе још увек нису завршене и не постоје квалитетни планови у којим секторима/министарствима и за колико се планира смањење броја запослених. Једно од могућих решења било би линеарно смањење буџетираног износа у свим министарствима за одређени проценат, али такав приступ у прошлости никада није дао жељене резултате (нити је у складу с намером да рационализација буде циљана). Друго могуће решење јесте да се нелинеарно расходи за запослене неких буџетских корисника смање у већем проценту (за око 10%, док у деловима државе за које се процени да имају мањак запослених не би било смањивања), што може бити веома ризично без унапред припремљених реформи. Сматрамо да је веома опасно планирати велико смањење броја запослених у појединим деловима опште државе (здравство, школство, судство и др), без јасног плана који би обезбедио пружање макар једнако квалитетних услуга са знатно мањим бројем запослених. Другим речима, оваква и слична *ad hoc* решења могу донети већу штету од користи. Уколико прецизни планови за рационализацију броја запослених по буџетским корисницима нису већ спремни за буџет 2016, чија припрема је практично у току, било би боље умањити постављени циљ.

Јавне инвестиције су у 2015. на неприхватљиво ниском нивоу, и у следећој години би морале бити повећане бар на 3% БДП-а. Досадашње извршење јавних инвестиција у 2015. указује на то да ће на годишњем нивоу износити око 2,5% БДП-а, што је за 0,5% БДП-а мање од плана и знатно испод реалних потреба Србије. Упоредне анализе показују да у државама на сличном нивоу развоја јавне инвестиције уобичајено износе 4-5% БДП-а, а у фазама бржег развоја и изградње инфраструктуре (случај Србије) неретко су и знатно веће. Претходне анализе Фискалног савета показују да извори финансирања и постојање квалитетних пројеката нису препрека убрзању извршења јавних инвестиција. Наиме, Србији је од стране разних међународних институција одобрено око 5 млрд евра релативно повољних кредита намењених инвестиционим пројектима, али је до сада повучена тек четвртина тих средстава. Такође, велики део ових кредита намењен је неспорно приоритетним пројектима државе са највећим утицајем на опште побољшање квалитета инфраструктуре и будући привредни раст (попут путног и железничког коридора 10). Испоставља се да је за остварење жељеног повећања јавних инвестиција неопходно унапредити капацитете државе и административне процедуре у процесу планирања пројеката, али и развити ефикасне механизме за управљање и праћење њиховог извршења.

⁸ Нови Закон на неколико начина утиче на смањење одлазака у пензију у 2016. години. Једнократно, крајем 2014. године нагло је повећан одлазак запослених у пензију који су испуњавали један од услова и без поопштравања услова за пензионисање би се вероватно пензионисали тек у наредним годинама (што се сада неће догодити). Трајно, повећана је старосна граница за жене и уведени су актуарски пенали који дестимулишу превремено пензионисање.

Сматрамо да би по сваку цену требало избећи да и у наредној години један од основних разлога за бољи фискални резултат у односу на план буде слабије извршавање капиталних расхода.

У 2016. години очекујемо велико смањење непореских прихода (за око 20 млрд динара) у односу на ову годину. Изворе ванредног повећања непореских прихода у 2015. детаљно смо анализирали у делу овог извештаја о текућим фискалним кретањима. На темељима ове анализе у 2016. очекујемо велико смањење непореских прихода за око 20 млрд динара у односу на текућу годину. Пре свега, неће се поновити у сличном износу неке једнократне уплате у буџет, попут враћања старих дугова ЕПС-а од око 7,5 млрд динара. Такође, очекујемо и нешто мања примања по основу умањења зарада запослених у јавним предузећима и локалној самоуправи, имајући у виду да је планирано смањење броја запослених уз замрзнуте зараде. На крају, очекујемо (и сматрамо економски оправданим) смањење уплата у буџет по основу дивиденди и добити државних предузећа, које су у 2015. извршене у рекордно великом износу.

Фискални савет сматра веома опасним повећано прикупљање средстава по различитим основама из државних предузећа која имају бројне проблеме, што је била пракса у 2015. Повећано повлачење ликвидности из државних предузећа која имају бројне проблеме не може бити одржив извор смањења дефицита, а сматрамо да то није ни економски оправдано. Посебно истичемо да је у првих девет месеци 2015. године чак 22,4 млрд динара (0,6% БДП-а) непореских прихода прикупљено из електроенергетског сектора (ЕПС и ЕМС по 7,4 млрд динара) и Телекома (7,6 млрд динара). Електроенергетски сектор као целина лоше послује и у наредним годинама суочаваће се са озбиљним реструктурирањем. С тим у вези, ЕПС-у је недавно одобрен кредит од стране ЕБРД-а у износу од 200 млн евра (који гарантује држава), а који је намењен финансирању предстојећих реформи у овом предузећу (поправљање пословних биланса, санирање штета од поплава у 2014. години, унапређење енергетске ефикасности и корпоративног управљања и друго). Телеком, с друге стране, остварује профите, али се већ неколико година суочава с губитком тржишне позиције услед недовољног инвестирања (делом и због сливања остварене добити у буџет). Сматрамо да је краткорочна корист која се остварује уплаћивањем ових средстава у буџет мања од штете која може настати од претераног финансијског исцрпљивања поменутих предузећа. Уместо тога, држава би као власник требало побољшати контролу трошења евентуалних вишкова ликвидности у овим предузећима и усмери их у дугорочне развојне пројекте.

Одређени помаци постоје, али још увек није отклоњена опасност од појаве непланираних фискалних трошкова за јавна и државна предузећа у 2016. Нерешавање или одлагање решавања проблема јавних и државних предузећа и даље представља највећи ризик за домаће јавне финансије. У 2015. години постигнути су одређени помаци: започето је решавање статуса предузећа у приватизацији (иако с кашњењем), усвојени су планови реорганизације и/или финансијског реструктурирања за неколико великих јавних система (попут ЕПС-а и Железница Србије), а пронађено је и привремено решење за Железару Смедерево. Такође, чини се да су веома повољна кретања цена примарних сировина у 2015. (нафте, гаса и других) привремено стабилизовали пословање петрохемијског комплекса и Железаре Смедерево (а последично и Србијагаса због боље наплате). Међутим, и даље недостају трајна решења за ове компаније, којима би се избегли буџетски трошкови у случају изненадног погоршања услова на светском тржишту. Додатно, још увек није извесна судбина 17 стратешки важних предузећа у приватизацији и евентуални фискални трошкови који би проишшли из решавања њиховог статуса. Што се тиче познатих буџетских трошкова, Фискални савет у 2016. години очекује да ће држава наставити да

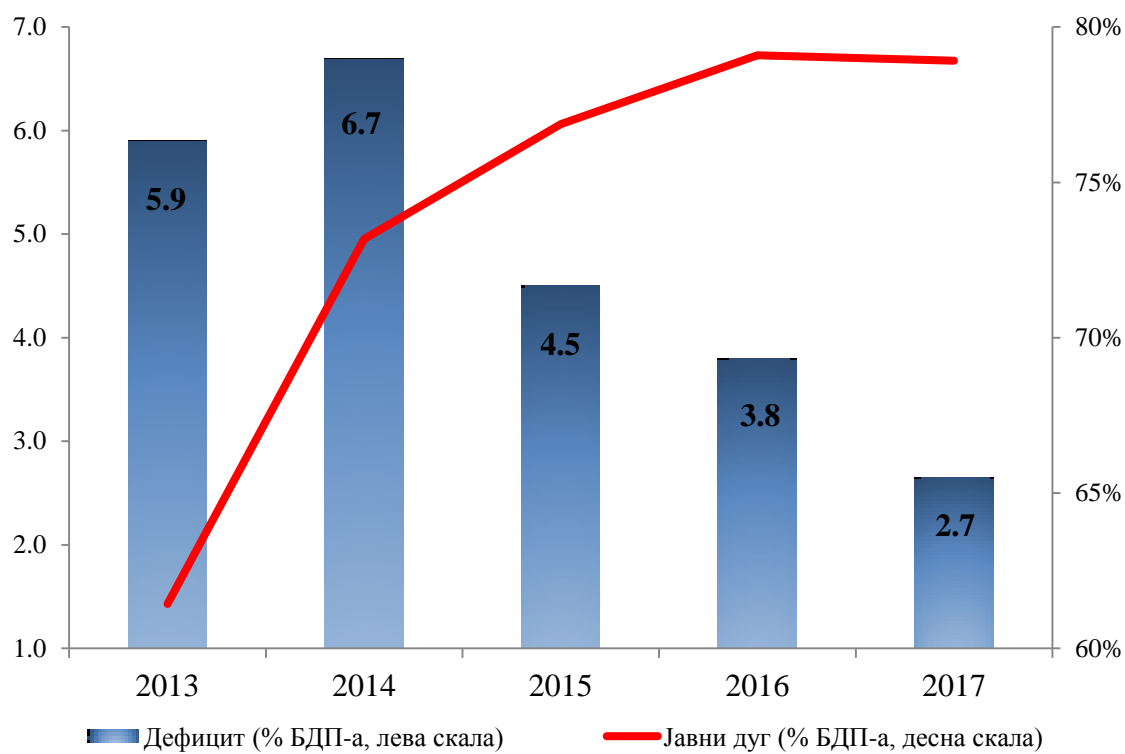
плаћа активираних гаранција истих предузећа као до сада – Галенике, Железаре Смедерево, Железница Србије и Србијагаса (с изузетком дела који би се финансирао из наплаћене таксе за транзит гаса), у износу од око 30 млрд динара. Ипак, постоји ризик да овај износ буде и већи за 3 – 4 млрд динара уколико РТБ Бор не буде у могућности да самостално враћа кредит који је гарантовала држава, а доспева на наплату идуће године.

Недовољно смањење броја запослених и повећање плата и пензија могли би довести до стагнације дефицита на око 4% БДП-а, уз стални пораст јавног дуга. Већ смо поменули да су у првобитном плану средњорочне фискалне консолидације основне полуге за обарање дефицита у 2016-17. биле смањење броја запослених за по 5% годишње и замрзавање пензија и плата у јавном сектору у читавом периоду. Међутим, детаљнија анализа запослености у општој држави показала је да: 1) рационализација броја запослених у општој држави није почела у 2015; 2) извесно се неће спровести у првобитно планираном обиму током 2015-17. и 3) вероватно није ни економски пожељно да се број запослених смањи за 15% у предвиђеном року (до 2017. године).⁹ Уколико се не превазиђу проблеми у идентификовању и отпуштању вишкова запослених ни у 2016. години, постоји изражен ризик да уштеде од ове мере у средњем року буду знатно мање од планираних. Такође, ако у 2016. дође до наговештеног повећања плата и пензија у укупном износу за око 20 млрд динара, сматрамо да је мало вероватно да се то не догоди и у наредним годинама. Уз недоследно спровођење ових основних мера за смањење дефицита, постоји реална опасност да фискални дефицит у наредним годинама стагнира на око 4% БДП-а, уз даљи раст јавног дуга. То би практично значило да је започети програм фискалне консолидације био неуспешан и да потенцијална криза јавног дуга није избегнута.

За успех консолидације (то јест, заокрет растуће путање јавног дуга), биће неопходно оштро смањење дефицита и у 2017. години, за најмање 1 п.п. БДП-а. Под претпоставком да у 2016. години остану на снази све тренутно важеће економске политике, што значи успешно смањење броја запослених за 5% и замрзнуте плате и пензије, чак и за благо смањење јавног дуга у 2017. биће потребне додатне уштеде од око 1 п.п. БДП-а (видети Графикон 3). Међутим, уколико узмемо у обзир све ризике у 2016: 1) ни смањење броја запослених за 5% вероватно неће бити остварено; и 2) најављено повећање плата и пензија – за заокрет растуће путање јавног дуга у 2017. било би потребно смањити дефицит у тој години за око 1,5 п.п. БДП-а. Оволико фискално прилагођавање захтевало би мере које дају уштеде сличне онима које су остварене смањењем пензија и плата у јавном сектору (а можда би морале да буду и веће ако се појаве неки непланирани трошкови за јавна и државна предузећа). Оправдано се намеће питање могућих извора тако великих уштеда у 2017. имајући у виду да је према првобитном плану и у тој години било планирано да највеће смањење дефицита омогуће замрзавање пензија и плата и рационализација броја запослених у општој држави (од којих би се делимично могло одустати већ 2016. године). Другим речима, реализација поменутих ризика доводи у опасност успех читавог програма фискалне консолидације, због чега сматрамо да је неопходно још једном преиспитати најављено повећање пензија и плата у јавном сектору.

⁹ Видети претходни месечни извештај Фискалног савета: „Фискална кретања у августу 2015. године“.

Графикон 3: Јавни дуг и дефицит 2013-2017 у % БДП-а (наставак планиране консолидације)



Извор: Пројекције Фискалног савета