



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У ЈАНУАРУ 2015. ГОДИНЕ

3. март 2015. године

Резиме:

- У јануару је остварен неуобичајено висок суфицит опште државе од 16,6 млрд динара. Међутим, иако није могуће дати поуздану оцену фискалних кретања на нивоу читаве године само на основу података за један месец, процењујемо да је остварени резултат ипак у складу са планираним фискалним оквиром за 2015. годину.
- Јануарски суфицит је највећим делом последица једнократног раста непореских прихода (у буџету за 2015. годину су и предвиђени осетно већи непорески приходи) услед уплате дивиденди Телекома у износу од 7,6 млрд динара. Поред тога, успешно спроведене мере фискалне консолидације (смањење зарада у јавном сектору и пензија с краја претходне године) донело је, буџетом планираних, око 6 млрд динара уштеда.
- Позитиван фискални резултат у јануару био је уобичајена појава последњих година као последица сезонски ниског извршења јавних расхода. Штавише, уколико би се искључило дејство једнократних фактора (уплата дивиденди Телекома) и промене политика (смањење плата и пензија ступило је на снагу тек крајем 2014. године), суфицит у првом месецу 2015. године би износио око 3 млрд динара и био потпуно упоредив са резултатима у јануару претходних година.
- Дуг опште државе је на крају јануара износио готово 23,7 млрд евра (75,2% БДП-а), што је раст за око 450 млн евра од почетка године. Снажан пораст јавног дуга током јануара последица је, готово искључиво, јачања долара у односу на евро за око 7%. Прелиминарни подаци указују на то да је на крају фебруара јавни дуг Републике Србије достигао 23,9 млрд евра.

Фискални савет је анализирао коначне фискалне податке за 2014. годину и у другом делу овог месечног извештаја дајемо детаљнију оцену фискалних кретања у претходној години.

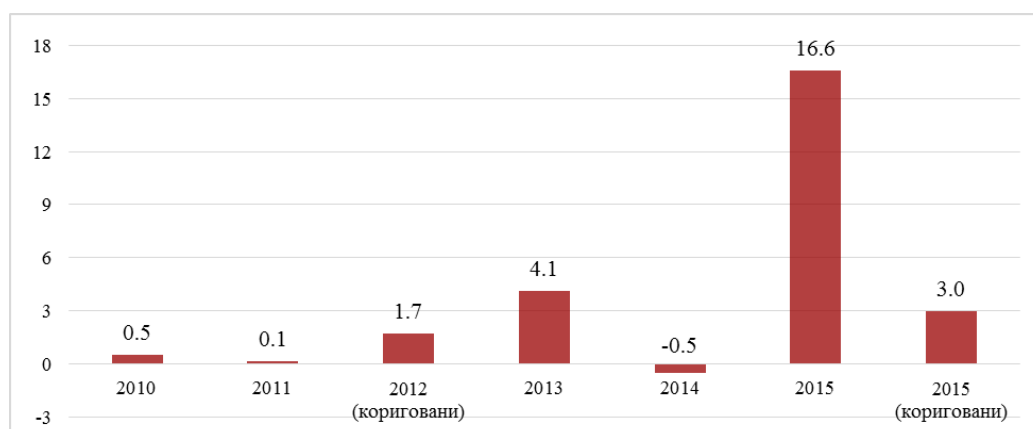
- У 2014. години остварен је висок дефицит опште државе у износу од 257,5 млрд динара (6,6% БДП-а), од чега се 187,5 млрд динара односи дефицит Републике и осталих нивоа власти, а преосталих 70 млрд динара представљају расходи „испод црте“ (отплата активираних гаранција на кредите јавних и државних предузећа и интервенције у финансијском сектору).
- У односу на буџетски план за 2014. годину, остварени дефицит је за око 30 млрд динара нижи, иако су јавни приходи подбацили за око 30 млрд – јер је укупна државна потрошња смањена двоструко више (за око 60 млрд динара). Приходи државе реализовани су у мањем износу од планираног услед неповољних кретања у макроекономском окружењу, али и превише оптимистичног планирања, пре свега, прихода од ПДВ-а и акциза. Мање извршење расхода државе у односу на план последица је, у највећој мери, слабе реализације јавних инвестиција („уштеде“ од око 36 млрд динара), прешироко постављеног оквира за расходе за запослене (али и њихове боље контроле), као и одлагања завршетка процеса реструктурирања предузећа за 2015. годину (услед чега око 16 млрд динара намењених за отпремнине радницима који остану без посла није потрошено у 2014. години, већ је тај трошак пребачен за 2015. годину).

1. Фискална кретања у јануару 2015. године

У јануару је остварен висок суфицит консолидованог буџета од 16,6 млрд динара, што је вероватно у складу са предвиђеним фискалним оквиром за 2015. годину. Јануарски суфицит опште државе био је неуобичајено висок и износио је 16,6 млрд динара, од чега је у републичком буџету остварен вишак од 13,3 млрд, а у буџету локалног нивоа власти додатних 3,3 млрд динара. Међутим, иако није могуће дати поуздану оцену фискалних кретања на нивоу читаве године само на основу података за један месец, процењујемо да је изразито позитиван резултат у јануару највероватније сагласан са буџетским планом за 2015. годину. Наиме, један од основних узрока високог суфицита у јануару јесте једнократни раст непореских прихода за 7,6 млрд динара због уплате дивиденди Телекома, при чему је раст ове категорије прихода и био предвиђен у буџету (није, додуше, било познато у којим месецима су планиране веће уплате). Велики део оствареног суфицита последица је и успешно спроведених мера фискалне консолидације – пре свега смањења плата у јавном сектору и пензија, што је такође већ предвиђено буџетом за 2015. годину. Према проценама Фискалног савета, смањење буџетских расхода за плате и пензије, односно повећање непореских прихода на којима се књиже приходи буџета по основу смањења плата у јавним предузећима и локалним самоуправама, довело је до већег суфицита за око 6 млрд динара.

Позитиван фискални резултат у јануару је већ уобичајена појава као последица сезонски ниског извршења јавних расхода. Јануарско извршење појединих категорија расхода је годинама уназад слабије у поређењу са осталим месецима, због чега је и укупни ниво расхода државе обично нешто нижи. С друге стране, сличан сезонски пад јавних прихода не постоји, што је у прошлости често имало за последицу суфицит консолидованог буџета у јануару (в. Графикон 1). Иако је у првом месецу 2015. године остварен вишеструко већи буџетски вишак у односу на претходне године, за њихово поређење пожељно је искључити утицај једнократних фактора (уплата дивиденди Телекома) и промењених политика (смањење плата у јавном сектору и пензија ће неминовно довести до бољег фискалног резултата у 2015. години). Овако израчунат јануарски суфицит износи око 3 млрд динара и заправо је потпуно упоредив са претходним годинама, што је још једна потврда да је суфицит у јануару, иако висок, највероватније у складу са фискалним циљевима за текућу годину.

Графикон 1: Фискални резултат опште државе у јануару 2010 – 2015 (у млрд динара)¹



¹ Из оствареног дефицита у јануару 2012. године искључена је ванредна исплата пољопривредних субвенција у износу од око 7 млрд динара, што је заправо била пренета обавеза из претходне године.

Јануарски приходи опште државе остварени су у већем износу од уобичајеног услед ванредног раста непореских прихода. Приходе државе у јануару карактерише изражена сезоналност – износ наплаћеног ПДВ-а и акциза углавном је изнад уобичајеног месечног просека као последица законских прописа, док су приходи од доприноса и пореза на зараде нижи због сезонски ниских јануарских зарада. Међутим, у јануару 2015. године, иако је већина категорија прихода реализована у складу с очекивањима остварен је међугодишњи раст јавних прихода за готово 6% (7 млрд динара) - пре свега захваљујући ванредном расту непореских прихода.

- **Због ванредне уплате дивиденди Телекома непорески приходи у јануару прикупљени су у знатно већем износу него што је уобичајено за почетак године.** Непорески приходи су у јануару реализовани у износу од 19,4 млрд динара, што је далеко изнад вишегодишњег просека за овај месец (поређења ради, у протекле три године наплата ових прихода била је на стабилном нивоу од око 11 млрд динара). Основни разлог наглог скока непореских прихода јесте ванредна уплата дивиденди Телекома, у износу од 7,6 млрд динара. Требало би имати у виду да се, током 2015. године може очекивати раст непореских прихода у поређењу с претходним годинама, јер ће се на тој позицији књижити приходи државе по основу смањења плата у јавним предузећима и локалним самоуправама. У јануару је по овом основу остварен приход од 1,7 млрд динара.
- **Иако се у јануару очекивао сезонски скок прихода од акциза, остварени су ипак нешто нижи приходи услед календарског фактора, тј. распореда радних дана изостала је једна уплата.** Приходи од акциза су у јануару остварени у износу од око 19 млрд динара, што је изнад уобичајеног месечног просека, али је тај раст мањи од очекиваног имајући у виду сезоналност ових прихода. Наиме, због законског повећања акциза (акцизе се усклађују два пута годишње, у јануару и јулу), уобичајено долази до формирања залиха акцизних производа пре но што повећање акциза ступи на снагу.² Међутим, како је последњи дан јануара био нерадни изостала је друга уплата јануарских акциза чиме је дејство сезонских фактора ублажено.
- **Остале категорије јавних прихода, попут прихода од ПДВ-а, доприноса и пореза на зараде, реализоване су у складу с очекивањима.** Приходи од ПДВ-а наплаћени су у износу од 35,7 млрд динара, што је у складу са уобичајеном реализацијом ових прихода у јануару. Нешто већи остварени износ у односу на просечну реализацију у осталим месецима последица је плаћања обавеза тромесечних ПДВ обвезника за последњи квартал 2014. године, али и раста потрошње током децембра на коју се, у највећој мери, ПДВ плаћа у јануару. У односу на исти месец претходне године, приходи од ПДВ-а већи су за око 3%; међутим, ни то не изненађује будући да је почетком 2014. године нижа стопа ПДВ-а подигнута са 8% на 10% (што се одrazilо тек на ниво наплаћеног ПДВ-а у фебруару 2014. године). Приходи од доприноса за социјално осигурање и пореза на зараде зависе од кретања плата које су сезонски најниже у јануару, због чега је и реализација ових категорија прихода очекивано нижа у односу на уобичајени месечни просек.

² Влада Републике Србије усвојила је нове износе акциза на биогорива и биотечности, алкохолна пића, кафу, цигарете и цигарилосе, које су усклађене са годишњим индексом потрошачких цена у 2014. години (101,7). Такође, усвојени су и нови износи до којих се умањује плаћање акциза на деривате нафте, биогорива и биотечности при остваривању права на повраћај плаћене акцизе. Ове законске измене примењују се од 19. јануара 2015. године.

Сезонски ниски расходи опште државе у јануару додатно су умањени у 2015. години због усвојених мера фискалне консолидације. Јавни расходи у јануару сезонски су обично нижи у односу на остале месеце, али је њихова реализација у јануару 2015. године (око 110 млрд динара) била додатно редукована – расходи у јануару 2015. године били су за 10 млрд мањи у поређењу са истим месецом претходне године. Ово умањење је, у највећој мери, последица мањих расхода за запослене (због смањења зарада у јавном сектору), нижег издвајања за социјалну заштиту, али и слабије реализације (иначе ниских) капиталних расхода у јануару.

- **Смањење зарада у јавном сектору за 10% с краја претходне године узроковало је да пад расхода за зараде у јануару 2015. године премаши уобичајени сезонски ефекат.** Буџетски расходи за запослене су по правилу најмањи у јануару због праксе појединих делова опште државе да део децембарске плате (која се исплаћује у јануару) исплате пре новогодишњих празника (у здравству, на пример). Укупно јануарско извршење расхода за запослене износило је 28 млрд динара, што је мање не само у односу на просечно извршење у осталим месецима, већ и у односу на јануар 2014. године (за око 4 млрд динара). Међугодишњи пад за 13% је готово у потпуности резултат смањења зарада у јавном сектору (већих од 25.000) за 10% које се ефектуирало у последњем месецу претходне године.
- **Издаци за социјалну помоћ и трансфере били су за преко 3 милијарде мањи од уобичајеног нивоа.** Велико одступање извршења расхода у односу на јануар 2014. године забележено је на позицији расхода за социјалну заштиту.³ Извршење ове категорије расхода је током читаве претходне године било на стабилном нивоу од око 11 млрд динара (не рачунајући сезонски скок у децембру), што је износ који се очекивао и у првом месецу 2015. године. Међутим, јануарска реализација била је мања за преко 3 млрд динара зато што је, супротно уобичајеној пракси, у потпуности изостала исплата социјалне помоћи са локалног нивоа власти.
- **Тренд ниског извршења јавних инвестиција у 2014. настављен је и у јануару 2015. године – капитални расходи су изнели свега 2,6 млрд динара.** Капитални расходи су још једна од буџетских ставки чије је извршење сезонски најмање у јануару. Међутим, реализација јавних инвестиција у јануару 2015. године од 2,6 млрд динара је за више од милијарду нижа и у односу на вишегодишњи јануарски просек. Иако је прерано прогнозирати кретање капиталних расхода за читаву 2015. годину само на основу података за први месец, овако ниско јануарско извршење може бити показатељ да су системски недостаци који онемогућавају њихово ефикасније извршавање и даље присутни. У 2015. години планирано је изражено повећање инвестиционе потрошње па се, уколико се извршење капиталних расхода у наредних неколико месеци знатније не убрза, отвара могућност да неефикасно извршење јавних инвестиција буде основни (неадекватни) извор уштеда и у овој години.

³ Расходи за социјалну заштиту у највећој мери подразумевају исплату социјалне помоћи из буџета Републике (дечија и борачко-инвалидска заштита, ученички и студентски стандард, итд.), а мањим из буџета локалних самоуправа.

2. Фискална кретања у 2014. години

2.1. Приходи опште државе у 2014. години

Приходи опште државе остварени су у износу који је за око 30 млрд динара нижи од планираног нивоа за 2014. годину. Током 2014. године укупни јавни приходи наплаћени су у износу од 1551,2 млрд динара, што је за око 30 млрд динара мање од нивоа који је био предвиђен иницијалним буџетом (1582,7 млрд динара). Овако велико одступање последица је, у највећој мери, неповољних промена у макроекономском окружењу, али и оптимистичног планирања појединих категорија пореских прихода. Процењујемо да су неповољнија макроекономска кретања у односу на прогнозе коришћене при изради буџета - нижа инфлација, мањи раст номиналних зарада, рецесија уместо привредног раста и нешто већи пад формалне запослености - допринели слабијој реализацији прихода за око 30 млрд динара. Такође, приликом израде фискалних пројекција за 2014. годину коришћена је прецењена база (ниво прихода у 2013. години)⁴, што је резултовало превише амбициозним планом и имало за последицу подбацивање прихода за 5–10 млрд динара. Због неоправданог укључивања додатних прихода по основу ефеката мера за сузбијање сиве економије, који су током већег дела године изостајали, јавни приходи су могли бити нижи за око 15 млрд динара.⁵ Постоје, међутим, индиције да је у последњем кварталу 2014. године ипак дошло до побољшања наплате ПДВ-а, што је уз раст непореских и капиталних прихода, ублажило подбачај укупних јавних прихода током 2014. године за 20–25 млрд динара.

Табела 1. Приходи опште државе у 2014. години (у млрд динара)

	Буџет 2014	Реализација	Одступање
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.582,7	1.551,2	-31,5
Порески приходи	1.418,5	1.369,6	-48,9
Порез на доходак грађана	156,2	146,5	-9,7
Порез на добит	65,8	72,7	6,9
Порез на додату вредност	430,0	409,6	-20,4
Акцизе	227,6	212,5	-15,1
Акцизе на дуванске прерађевине	99,3	77,5	-21,8
Акцизе на нафтне деривате	113,0	121,0	8,0
Царине	29,5	31	1,5
Остали порески приходи	55,5	57,3	1,8
Доприноси	453,9	440,2	-13,9
Непорески и капитални приходи	157,5	172,7	15,2
Донације	6,7	8,9	2,2

Приходи од ПДВ-а су због ниже остварене инфлације и оптимистичног планирања наплаћени у износу који је за око 20 млрд динара мањи у односу на буџетски план. Промене макроекономског окружења, а пре свега нижа просечна

⁴ Пројекција прихода опште државе у 2014. години заснивала се на процени укупних прихода у 2013. години након реализације у првих девет месеци. Међутим, реализација прихода у последњем кварталу 2013. године била је слабија од процена због чега је база постала прецењена, а самим тим су и све пројекције за 2014. постале су оптимистичне. Фискални савет је приликом оцене Предлога закона о буџету за 2014. годину упозорио да су приходи у 2014. години превише оптимистично планирани.

⁵ Крајем октобра 2014. године усвојен је ребаланс буџета за 2014. годину којим су јавни приходи умањени за око 55 млрд динара, чиме су уважене објективне промене макроекономског окружења и исправљени пропусти у планирању прихода приликом израде иницијалног буџета.

инфлација у 2014. години која је износила свега 2,1% (уместо планираних 5,5%), довела је до подбацивања прихода од ПДВ-а за око 15 млрд динара у односу на план. Наиме, због ниже инфлације, и укупна номинална потрошња, која је пореска основица за ПДВ, била је мања него што се очекивало приликом израде годишњег буџета. Као база за пројекцију прихода од ПДВ-а у 2014. години коришћена је процена прикупљеног износа у 2013. години, али је њихов стварно остварен ниво био нешто мањи. Због ниже базе него што се очекивало, ови приходи су подбацили у односу на план за 8–9 млрд динара (тзв. ефекат базе). Оптимистично планирање, у смислу укључивања позитивних ефеката мера за сузбијање сиве економије пре него што се они заиста и остваре, указивало је на то да би ПДВ приходи могли бити мањи за додатних 5-6 млрд динара у односу на план. Како је, међутим, подбачај прихода од ПДВ-а био нешто мањи од очекиваног (за 5–10 млрд), постоје индикације да је у последњем кварталу 2014. године наплата ове категорије пореских прихода ипак побољшана.

Прелиминарне процене указују на то да се ниво пореске дисциплине код наплате ПДВ-а у 2014. години благо повећао у односу на 2013. годину. Ефикасност наплате ПДВ прихода оцењујемо поређењем стварно наплаћеног износа ПДВ-а и износа који би се могао очекивати на основу кретања пореске основице (остварена номинална потрошња) и просечне ПДВ стопе.⁶ Анализа показује да је у 2014. години наплаћено 7,5% више ПДВ прихода у односу на 2013. годину, док се на основу кретања пореске основице и просечне пореске стопе могло очекивати да тај раст буде око 6% (под претпоставком непромењеног нивоа пореске дисциплине). Напомињемо да је овај благи раст у ефикасности наплате ПДВ-а у 2014. години у највећој мери последица осетнијег побољшања у последњем кварталу, док је у првих девет месеци ефикасност наплате била на приближно истом нивоу као у 2013. години.⁷ Анализа кретања ефикасности наплате ПДВ-а спроведена је на основу прелиминарне процене домаће номиналне потрошње у последњем кварталу 2014. године, док ће поузданија оцена бити могућа када буду јавно доступни званични подаци.

Нижи приходи од акциза за око 15 млрд динара у односу на план последица су знатно слабије наплате акциза на дуванске производе, али и нешто боље наплате акциза на нафтне деривате. Приходи од акциза реализовани су у износу од 212,5 млрд динара (око 15 млрд мање у односу на првобитни буџетски план), што је последица дивергентних трендова код најважнијих група акцизних производа. Наиме, док је наплата акциза на нафтне деривате премашила план за око 8 млрд динара, приходи од дуванских акциза су знатно подбацили – за око 22 млрд динара. Око две трећине одступања од плана (10 млрд динара) може бити објашњено оптимистичним планирањем при изради буџета. Због прецењене базе за пројектовање акцизних прихода (стварни ниво ових прихода у 2013. години био нижи од процене коришћене за пројекцију) подбачај износи око 5 млрд динара. У истом износу је слабијој реализацији у односу на план допринело укључивање додатних прихода по основу сузбијања сиве економије, што се у случају дуванских производа показало као потпуно неоправдано. Притом, не само да су изостали планирани позитивни ефекти од сузбијања сиве економије на тржишту дуванских производа, већ је остварени подбачај акцизних прихода и већи од очекиваног - што може бити индикација да је током 2014. године заправо дошло до пораста нелегалног промета дуванских прерађевина.

⁶ Ефикасност наплате ПДВ прихода рачунамо према следећој формули:

$$\text{Ефикасност наплате} = \text{Наплаћени ПДВ приходи} / (\text{Домаћа номинална потрошња} * \text{ПДВ стопа})$$

⁷ Вредност коефицијента ефикасности наплате ПДВ-а у претходним годинама указивала је на пораст обима сиве економије. Детаљнију анализу видети у извештају Фискалног савета: „Оцена фискалне стратегије 2014-2016. и Предлога буџета за 2014. годину“, новембар 2013. године.

Супротно томе, на тржишту нафтних деривата мере за сузбијање сиве економије дале су резултате (нпр. маркирање горива), што је и имало последицу да наплаћени приходи надмаше планирани износ.

Неповољна макроекономска кретања утицала су и на то да приходи од доприноса за социјално осигурање знатно подбаце у односу на план – за око 15 млрд динара. Укупан износ наплаћених доприноса зависи од кретања номиналних зарада и броја формално запослених. Нижа инфлација од планиране током 2014. године условила је и спорији раст номиналних зарада од предвиђеног, док је рецесија узроковала и нешто већи пад броја запослених. Ове тенденције су имале за последицу осетно нижу укупну масу зарада (која је основица за обрачун прихода од доприноса) од предвиђене, што се према проценама Фискалног савета могло одразити на слабију реализацију прихода од доприноса за 20 – 25 млрд динара. Међутим, слично као код наплате ПДВ-а, постоје индиције да је ефикасност наплате доприноса благо повећана, што је имало као резултат да приходи од доприноса подбаце у мањој мери (око 15 млрд динара). Ефикасност наплате доприноса пратимо поређењем стварно прикупљених прихода и очекиваног износа на основу кретања пореске основице (укупна маса зарада) и просечне стопе доприноса.⁸ У односу на 2013. годину, приходи од доприноса су у 2014. години повећани за 5,3%, док је промена укупне масе зараде и просечне стопе доприноса (под претпоставком непромењеног нивоа пореске дисциплине) указивала на то да би тај раст могао износити око 3%.

Реално јачање динара током 2013. године позитивно се одразило на добит предузећа, због чега су приходи од пореза на добит у 2014. години пребацили план за око 7 млрд динара. За разлику од пројекција ПДВ-а и акциза, приходи од пореза на добит у буџету за 2014. годину су нешто конзервативније планирани. Наиме, претпостављено је да ће добит предузећа у 2013. години остати на нивоу 2012. године, иако су постојале индиције да би профитабилност могла бити нешто већа (на то је и Фискални савет указао у Оцени Предлога буџета за 2014. годину).⁹ Због чињенице да је велики број домаћих предузећа задужен у еврима, реално јачање динара током 2013. године је утицало раст исказане књиговодствене добити предузећа (тзв. позитивне курсне разлике). Како је добит предузећа у 2013. години уједно и основица за обрачун пореза на добит у 2014. години, реализовани приходи су премашили план за око 7 млрд динара.

Реализација непореских и капиталних прихода, уз донације, премашила је буџетски план за око 17 млрд динара. Непорески и капитални приходи остварени су у износу од 172,7 млрд динара, што је за око 15 млрд динара више од планираног нивоа (157,5 млрд динара). Притом, боља реализација ове категорије прихода остварена је искључиво на нивоу Републике (иако непореске и капиталне приходе прикупљају и остали ниво власти – фондови социјалног осигурања, ЈП Путеви Србије и Коридори, локалне самоуправе). Редовни непорески приходи су премашили планирани износ за око 10 млрд динара, од чега се половина односи на раст прихода од имовине (накнаде за коришћење природних добара, пољопривредног и грађевинског земљишта и слично), док је остатак последица виших прихода од продаје нефинансијске имовине (продаја добара из робних резерви). Раст ванредних непореских прихода изнад очекивања (за око 5 млрд динара) последица је већих уплаћених износа по основу добити јавних предузећа и дивиденди предузећа у државном власништву. Приходи од донација били су за око 2 млрд већи од буџетског плана пре свега због уплата помоћи поплавленим подручјима.

⁸ Ефикасност наплате доприноса можемо израчунати помоћу следеће формуле:

Ефикасност наплате = Наплаћени приходи од доприноса / (Укупна маса зарада * стопа доприноса)

⁹ Међутим, оваква пракса јесте у складу са начелом опрезног буџетирања.

2.2. Расходи опште државе у 2014. години

Укупна јавна потрошња је у 2014. години била за преко 60 млрд динара мања него што је то било планирано буџетом за 2014. годину. Првобитни план јавне потрошње за 2014. годину предвиђао је укупне расходе опште државе на нивоу од око 1.800 млрд динара, док је њихово извршење било знатно мање – око 1.740 млрд динара. Велико смањење расхода у односу на план је у највећој мери последица неефикасног извршавања јавних инвестиција – реализација капиталних расхода била је мања за 36 млрд динара, а то је више од половине укупно остварених уштеда. Расходи за запослене извршени су у износу који је за 24 млрд динара мањи од буџетираног, понајвише због прешироко постављеног буџетског оквира за трошење, али и боље контроле извршења ових расхода у односу на претходне године. Смањење расхода у односу на план је остварено и на позицији расхода за робу и услуге (око 7 млрд динара), односно на позицији буџетских позајмица - због пребацивања издатака за отпремнине у 2015. годину (око 5 млрд динара). Јасно је да би смањење расхода опште државе било и веће да током године није било снажног повећања расхода за субвенције преко буџетираног износа, за готово 15 млрд динара.

Табела 2. Расходи опште државе у 2014. години (у млрд динара)

	Буџет 2014.	Извршење	Одступање
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.801,7	1.739,2	-62,5
Текући расходи	1.649	1.628,1	-20,9
Расходи за запослене	412,5	388,6	-23,9
Куповина робе и услуга	264,1	256,8	-7,3
Отплата камата	119,7	115,2	-4,5
Субвенције	102,5	117	14,5
Соц. помоћ и трансфери	709,7	696,8	-12,9
од чега: пензије	512,6	508,1	-4,5
Остали текући расходи	40,5	53,7	13,2
Капитални расходи	132,8	96,6	-36,2
Нето буџетске позајмице	19,9	14,5	-5,4

Структура остварених уштеда је далеко од оптималне - штедња је највећим делом последица слабог извршења ионако ниских јавних инвестиција. За 2014. годину је, веома амбициозно, био предвиђен снажан раст капиталних расхода у односу на извршење у 2013. години (за 58%), на нивоу од око 133 млрд динара. Међутим, имајући у виду да се јавне инвестиције већ годинама уназад веома неефикасно извршавају, овако драстично повећање капиталних расхода, и поред најава о активирању заосталих и покретању нових пројеката, није било реалистично.¹⁰ Посебно јер амбициозни план трошења средстава није био праћен конкретним мерама које би требало да допринесу отклањању системских проблема у реализацији инвестиционих пројеката. Последице, током целе 2014. године извршење капиталних расхода било је знатно спорије што је јасно указивало на то да постављени буџетски оквир неће бити ни приближно остварен. Примера ради, у првих једанаест месеци је било извршено тек 57% укупног планираног износа, тако да ни очекивано сезонско убрзање реализације ове категорије расхода у децембру није било

¹⁰ Фискални савет је детаљно анализирао ову појаву, и указао на постојање великог простора за уклањање уских грла и повећање јавне инвестиционе потрошње. Видети извештај „Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији“ из фебруара 2015. године.

довољно за достизање плана. Укупно одступање је на крају 2014. године износило 36 млрд динара, што је више од половине смањења расхода опште државе у односу на иницијални буџет. Фискални савет је у више наврата током 2014. године, али и у својим новијим студијама, указивао на то да је овакав вид штедне неодговарајућ – посебно ако се има у виду критично лоше стање инфраструктуре и негативан утицај на дугорочни привредни раст који има (потврђено) низак ниво јавних инвестиција у Србији. Наиме, расходи опште државе за инвестиције (са пројектним зајмовима) у 2014. години износили су 2,5% БДП-а, а то је знатно испод просечног нивоа међу упоредивим земљама, који износи 4-5% БДП-а.

Расходи за запослене били су за око 24 млрд динара мањи од планираних, што је делом последица прешироко постављеног оквира за трошење али и њихове боље контроле. Укупни државни издаци за запослене су у 2014. години били за око 24 млрд динара мањи од буџетског плана, али и за преко 4 млрд динара у поређењу са 2013. годином (што је први пут још од 2005. године да су расходи за запослене смањени у односу на претходну годину). Уштеде на овим расходима су, највећим делом, последица прецењеног иницијалног буџетског оквира за трошење¹¹. Такође, увођење централног регистра крајем 2013. године као и одлука о замрзавању запошљавања у јавном сектору почетком 2014. године највероватније су допринели споријој реализацији и бољој контроли трошкова за зараде током године. Да је реч о бољој контроли расхода за запослене указује и чињеница да је раст масе зарада у сектору државе у 2014. години био у потпуности у складу са правилном о индексацији плата. Наиме, годинама уназад се дешавало да маса зарада расте брже него што се то може објаснити повећањем броја запослених или напредовањем у служби (и то за 2 – 3%). И буџетски оквир за 2014. годину је планиран у складу са искуством из претходних година. Међутим, позитивна промена која указује на то да је дошло до боље контроле је то што је такав раст у 2014. години изостао, а на тај начин је буџетиран износ за зараде постао прецењен за око 8 млрд динара. Мањим делом, одступање од плана је и последица линеарног умањења плата у јавном сектору (већих од 25.000 динара) за 10%, које се одразило на исплату новембарске плате у децембру (процењујемо за око 4 млрд динара).

Држава је за робу и услуге у 2014. години потрошила око 7 млрд динара мање у односу на план, али је адекватност остварених уштеда упитна. Извршење расхода за робу и услуге је током читаве 2014. године било осетно спорије од очекивања, због чега је Фискални савет у претходним месечним извештајима процењивао да би уштеде могле бити и веће од остварених 7 млрд динара (15 – 20 млрд динара). Међутим, децембарско повећање реализације расхода за робу и услуге је превазишло сва очекивања (међугодишњи раст за око 40%), чиме је простор за уштеде осетно смањен. Иако се ово мање извршење у односу на план из угла фискалног резултата третира као уштеда, неопходна је детаљнија анализа. Могуће је да је то последица рационалнијег трошења буџетских корисника, али и неких других фактора попут одлагања набавке робе и услуга за наредни период или акумулирања доцњи (одлагања плаћања већ постојећих обавеза). Као илустративан пример фискалног ризика који носи прекомерно акумулирање доцњи наводимо преузимање доцњи здравствених установа по основу набавке медицинског материјала и лекова од стране републичког буџета у 2013. години, у износу од око 5 млрд динара.¹² Међутим, Фискални

¹¹ Као и код неких пореских прихода, база за пројекцију расхода за запослене била је прецењена. Наиме, у последњем кварталу 2013. дошло је до неочекиваног пада ових расхода, због чега је њихово извршење на крају 2013. године било осетно мање од процењеног. Како се у 2014. годину ушло са нижом базом, само по овом основу је оригинални буџет за 2014. годину био је прецењен за 10-11 млрд динара.

¹² Закон о измени Закона о преузимању обавеза здравствених установа према велледрогеријама по основу набавке лекова и медицинског материјала и претварању тих обавеза у јавни дуг Републике Србије (Службени гласник РС, број 119/12)

савет не располаже подацима о доцњама буџетских корисника нити је извесно да свеобухватна и поуздана евиденција о доцњама уопште постоји. Како би анализа квалитета остварених уштеда била могућа, неопходно је увести адекватан информациони систем који би омогућио праћење преузетих обавеза буџетских корисника и евентуалне доцње у њиховом плаћању.

Постоје индиције да би део уштеда на расходима за робу и услуге могао бити последица одлагања потрошње за 2015. годину. Анализом извршења расхода за робу и услуге по нивоима власти уочавамо да је највеће подбацивање у односу на план забележио РФЗО (око 4 млрд динара).¹³ Напомињемо и да је РФЗО приликом израде ребаланса буџета већ умањио планиране расходе за набавку материјала у здравству за око 7 млрд динара у односу на иницијални план. Међутим, за 2015. годину је предвиђен драстичан раст трошкова за набавку материјала за чак 65% у односу 2014. годину (око 31 млрд динара).¹⁴ Уколико је део овог раста трошкова резултат одлагања набавке неопходног материјала из 2014. године и/или је планирано да део тих средстава буде искоришћен за отплату постојећих доцњи – остварено смањење расхода у претходној години није уштеда будући да ће то оптеретити буџет у 2015. години. Једно од могућих објашњења за одлагање потрошње у здравству јесу проблеми у примени новог системског оквира за спровођење јавних набавки (компликоване и дуге административне процедуре, неуспели тендери и слично.), што је у 2013. години, а могуће и у 2014. години, онемогућило куповину планиране количине медицинског материјала. Тако је током 2013. године, због прилагођавања измењеним процедурама које је донео нови Закон о јавним набавкама, РФЗО остварио суфицит од готово 9 млрд динара иако су се у јавности могле чути информације о недостатку основних медицинских средстава. Том приликом су расходи за робу и услуге били мањи за око 8 млрд динара у односу на иницијални буџет.

Одлагање решавања статуса предузећа у реструктурирању довело је до преbacивања обавезе исплате отпремнина за 2015. годину – остварене уштеде у 2014. години су само привремене. Према првобитном плану Владе, статус предузећа у реструктурирању је највећим делом требало да буде решен већ током 2014. године. С тим у вези, у оквиру буџета за 2014. годину био је опредељен износ од око 17 млрд динара намењен исплати отпремнина радницима који остану без посла. Међутим, новим Законом о приватизацији решавање судбине ових предузећа одложено је за 2015. годину, па је и највећи део расхода за отпремнине (око 16 млрд динара) такође пребачен за ову годину. На тај начин су расходи у 2014. години заправо умањени, додуше у мањем износу, јер је са исте буџетске позиције извршено (непланирано) интервентно финансирање Србијагаса у износу од 9 млрд динара.

Субвенције су у 2014. години достигле историјски висок ниво што је у супротности са претходним најавама Владе о смањивању ове категорије расхода. У Фискалној стратегији за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину Влада је, као једну од мера фискалне консолидације у 2014. години, најавила смањење субвенција за око 12 млрд динара. Спорије извршење ове категорије расхода током већег дела прошле године створило је привид да су ове уштеде заиста могуће. Међутим, не само да уштеде нису остварене већ су субвенције у 2014. години достигле историјски високих 117 млрд динара, што је за око 14 млрд изнад буџетског плана и за 16 млрд динара више него у 2013. години. Нагли раст расхода за субвенције уследио је након ребаланса буџета у октобру када је

¹³ Мање извршење од планираног забележили су локални и републички ниво власти (за по 3 млрд) као и ПИО фонд (за 1 млрд). Неочекивано, ЈП Путеви Србије пробили су планирани оквир за робу и услуге за око 4 млрд динара.

¹⁴ Финансијски план Републичког фонда за здравствено осигурање за 2015. годину

буџетски оквир повећан за 13 млрд динара. Том приликом су одвојена средства за поједине обавезе чије је буџетирање првобитно пропуштено (иако је било познато да ће доћи на наплату) – доцње банкама за субвенционисане кредите (8 млрд динара), доцње рециклерима (1,6 млрд динара) и субвенције у енергетици (0,7 млрд динара). Такође, предвиђена је и исплата нових субвенција државним и приватним предузећима у износу од око 4 млрд динара.¹⁵ И другим ребалансом буџета из децембра је такође повећан буџетски оквир за субвенције – субвенције у пољопривреди повећане су за око 4 млрд динара. Коначно извршење расхода за субвенције у 2014. години је за око 2 млрд мање од износа који је предвиђен другим ребалансом буџета, али, још увек није могуће дати поуздану оцену да ли је реч о пропусту у планирању или је плаћање неких постојећих обавеза одложено за 2015. годину.

2.3. Фискални дефицит у 2014. години

Остварени дефицит опште државе у 2014. години је, иако за готово 30 млрд динара нижи од планираног, и даље висок - износи 257,5 млрд динара односно 6,6% БДП-а. Дефицит опште државе обухвата фискални резултат свих нивоа власти (Република, локални ниво власти, фондови социјалног осигурања и ЈП Путеви Србије), који је увећан за тзв. расходе „испод црте“ (буџетски трошкови за покривање губитака јавних и државних предузећа и интервенције у финансијском сектору).¹⁶ У 2014. години остварен је фискални дефицит свих нивоа власти од 187,5 млрд динара, док су укупни расходи „испод црте“ достигли 70 млрд динара. Иницијалним планом за 2014. годину, који је представљен у Фискалној стратегији за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину, било је предвиђено да укупан остварен дефицит буде на нивоу од 286 млрд динара, од чега се 219 млрд динара односи на дефицит свих нивоа власти а 67 млрд на расходе „испод црте“.¹⁷ Дакле, остварени дефицит опште државе мањи је од првобитно планираног за готово 30 млрд динара односно 0,8% БДП-а.

¹⁵ Предвиђен је раст субвенција државним предузећима (РТС-у за 0,9 млрд, ЈП Ресавици за 1,2 млрд и ЈП Скијалиштима Србије за 0,4 млрд динара) и додатне субвенције приватним предузећима (1,4 млрд за *PKC Wiring Systems* и за подстицање привредног развоја).

¹⁶ Од 2015. године расходи „испод црте“ експлицитно су укључени у буџет, што је међународни стандард и важно методолошко унапређење у циљу транспарентног и објективног приказивања укупног нивоа државне потрошње.

¹⁷ У Фискалној стратегији за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину пројектовани ниво БДП-а био је 4.008 млрд динара, због чега је планирани дефицит изражен у процентима прогнозираног БДП-а износио 7,1%. Међутим, остварени ниво БДП-а је нешто нижи и износи 3.884 млрд, па је планирани дефицит у процентима оствареног БДП-а већи - 7,4%.

Табела 3: Фискални резултат по нивоима власти у 2014. години (у млрд динара)

	Остварени фискални резултат	Планирани фискални резултат	Одступање
ОПШТА ДРЖАВА	-257.5	-285.9	-28.4
Република	-188.8	-208.6	-19.8
Локална самоуправа	9.6	-4.0	-13.6
ЈП „Путеви Србије“	-14.5	-4.9	9.6
Фондови ОСО	6.2	-1.4	-7.6
ПИО	4.2	0.0	-4.2
РФЗО	0.2	-1.4	-1.6
НСЗ	2.4	0.0	-2.4
Расходи „испод црте“	-70.0	-67.0	3.0

Консолидовани дефицит мањи од предвиђеног остварен је и поред слабије реализације прихода - захваљујући знатно мањем извршењу јавних расхода у односу на план. У поређењу са иницијалним планом за 2014. годину, укупни јавни приходи били су мањи за око 30 млрд динара, док је смањење расхода опште државе било двоструко веће - 60 млрд динара. Највеће одступање од плана последица је слабијег извршења јавних инвестиција за око 36 млрд динара, што је директно утицало на то да остварени дефицит буде мањи од планираног за 0,9% БДП-а. Укупно извршење расхода за запослене је било мање за око 24 млрд динара од предвиђеног, што је допринело додатном умањењу дефицита за 0,6% БДП-а. Такође, одлагање решавања судбине предузећа у реструктурирању за 2015. годину условило је да највећи део отпремнина одређених за раднике који ће остати без посла буде такође пребачен за 2015. годину (око 16 млрд динара). Међутим, ово одлагање расхода утицало је да остварени дефицит у 2014. години буде мањи од планираног за 0,4% БДП-а. Смањење наведене три категорије расхода за готово 2% БДП-а делимично је неутралисано факторима који су утицали на повећање дефицита у односу на план. Јавни приходи су у 2014. години били нижи у односу на буџетски план за преко 30 млрд динара (0,8% БДП-а), у највећој мери због промене макроекономског окружења и оптимистичног планирања при изради иницијалног буџета. На крају, историјски висок ниво исплаћених субвенција, већи од плана за 14 млрд, утицао је на пораст дефицита за око 0,4% БДП-а.

На нивоу Републике остварен је дефицит за око 20 млрд мањи у односу на план, такође услед осетно мањег извршења расхода. Дефицит републичког буџета у 2014. години износио је око 189 млрд динара, што је за 20 млрд мање од иницијално планираних 209 млрд динара. Будући да је буџет Републике највећи део консолидоване државе, основни фактори који су утицали на смањење дефицита опште државе у односу на план важе и за републички буџет. Подбачај прихода, пре свега од ПДВ-а и акциза, више је него компензован смањењем републичких расхода. Јавне инвестиције и расходи за запослене извршени су у износу који је за по 20 млрд динара мањи од иницијално планираног нивоа. Такође, и расходи који се финансирају из пројектних зајмова (кинески и азербејџански кредит) део су републичког буџета иако нису експлицитно приказани у Закону о буџету. Током 2014. године укупна вредност повучених пројектних зајмова била је знатно испод планираног нивоа – свега 12 млрд уместо 26 млрд динара.

Неочекивано висок буџетски суфицит од готово 10 млрд динара остварен је на локалном нивоу власти, иако је првобитно планиран дефицит. Иницијални план за 2014. годину предвиђао је умерени дефицит локалног нивоа власти од око 4 млрд динара, пре свега због очекиваног умањења прихода услед измена законских прописа. Наиме, укинута је накнада за грађевинско земљиште а стопа пореза на зараде, једног од основних извора финансирања локалних самоуправа, смањена је са 12% на 10%. Међутим, бољом

наплатом пореза на имовину практично је у потпуности надокнађен губитак прихода по основу укидања накнаде за грађевинско земљиште, а слабије извршење капиталних расхода и субвенција¹⁸ је такође допринело релативно високом суфициту. То је већ друга година за редом у којој локални ниво власти остварује осетан буџетски вишак – и у 2013. години је био планиран дефицит од око 4 млрд динара а остварен је суфицит од готово 8 млрд динара. Уколико остварени резултат није резултат акумулирања доцњи (Фискални савет не располаже подацима о стању доцњи локалног нивоа власти), у циљу успостављања равнотеже између републичког буџета (који бележи висок дефицит) и локалних буџета, потребно је преиспитати износе трансфера које локалне самоуправе добијају из буџета Републике.

Изненађује дефицит ЈП „Путеви Србије“ од око 15 млрд динара, што је три пута више од планираног износа. Фискални савет је приликом оцене планираног дефицита ЈП „Путеви Србије“ за 2014. годину изразио сумњу да је дефицит од око 5 млрд динара остварив, имајући у виду да је у претходним годинама обично износио 7-8 млрд динара. Међутим, остварени мањак од око 15 млрд динара у 2014. години не само да је знатно већи од плана већ готово двоструко надмашује уобичајене дефиците у претходним годинама. Овако велико одступање од плана последица је, супротно трендовима у осталим деловима опште државе, знатног прекорачења предвиђеног нивоа расхода. Капитални расходи, који су подбацили на нивоу опште државе, пробали су план за готово 6 млрд динара а расходи за робу и услуге за око 4,5 млрд динара.

Суфицит фондова обавезног социјалног осигурања од 6,2 млрд динара у 2014. години највероватније је привременог карактера. Фондови социјалног осигурања (ПИО, РФЗО и НСЗ) по правилу имају релативно избалансиран буџет, а свако веће одступање је обично привременог карактера. У 2014. години је ПИО фонд остварио суфицит у износу од 4,2 млрд динара. Процењујемо, међутим, да је овај вишак техничке природе. Крајем 2014. године догодиле су се велике промене које су битно утицале на редовне приходе и расходе ПИО фонда - пензије изнад 25. 000 динара су умањене по прогресивној стопи, док су плате у јавном сектору умањење за 10% (такође преко 25. 000 динара) што је утицало на ниво наплаћених доприноса. Имајући у виду да се ПИО фонд делом финансира из републичког буџета, сматрамо да су објективне тешкоће у процени стварних потреба ПИО фонда (због свих промена у систему) довеле до нешто већих трансфера из буџета Републике. Јануарски фискални подаци показују да је ПИО фонд забележио дефицит у износу од 3,3 млрд динара чиме је описана привремена неравнотежа готово потпуно исправљена.

Укупни расходи „испод црте“ нису битно повећани (за око 3 млрд динара), али је њихова структура промењена. Расходи „испод црте“ обухватају, пре свега, плаћања државе по основу активираних гаранција за кредите јавних и државних предузећа и интервенција у финансијском сектору. Првобитни план за 2014. године је предвиђао укупан износ расхода „испод црте“ од око 67 млрд динара, али су стварни расходи достигли 70 млрд динара уз промену њихове структуре. Активирани гаранције јавних и државних предузећа коштале су државу приближно 30 млрд динара, што је за око 3 млрд више од планираног износа. Више од половине плаћеног износа представљају активирани гаранције Србијагаса, док се остатак односи на Железнице Србије, Железару Смедерево, Галенику и ЈАТ.¹⁹ Зарад обезбеђивања финансијске стабилности, држава је интервенисала у финансијском сектору у износу од око 31 млрд динара, за 7 млрд више него што је

¹⁸ Не треба, међутим, заборавити да је ГСП, као локално јавно предузеће, добио субвенцију од 2 млрд динара из буџета Републике.

¹⁹ Фискални савет је детаљно анализирао пословање ове групе предузећа у извештају: „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект”, јул 2014. године

првобитно планирано. Од тог износа, око 21 млрд динара је потрошено за санацију банака, док је остатак искоришћен за докапитализацију Поштанске штедионице (4,7 млрд динара) и Дунав осигурања (4,8 млрд динара). Најзад, држава је у протеклој години преузела дуг ЈАТ-а према добављачима, у укупном износу од 19,3 млрд динара. Крајем 2014. године исплаћен је део дуга од 9,7 млрд (око 7 млрд мање него што је планирано), док је планирано да преостали део дуга буде измирен до краја марта 2015. године.