



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У ОКТОБРУ 2014. ГОДИНЕ

1. децембар 2014.

Резиме:

- Дефицит опште државе у октобру износио је око 2 млрд динара, што је осетно ниже у поређењу са овогодишњим месечним просеком (око 15 млрд динара). Овај фискални резултат је, међутим, привременог карактера и у највећој мери последица је очекиваног сезонског раста прихода од ПДВ-а, док су расходи реализовани у уобичајеном месечном износу.
- Укупан фискални дефицит у 2014. години би могао бити нешто мањи од претходних процена и износити око 290 млрд динара, углавном због већих уштеда на нивоу Републике. Нижи расходи за робу и услуге и наставак неефикасног извршења јавних инвестиција минус у републичком буџету могли би смањити за око 20 млрд динара у односу на ребалансом предвиђене 224 млрд динара.
- Дуг опште државе је током октобра повећан за око 90 млн евра и на крају месеца износио је 22,7 млрд евра односно 69,5% БДП-а. Податак о висини јавног дуга који је објавило Министарство финансија (67,2% БДП-а) нижи је због ужег обухвата јавног дуга (јер не укључује укупни дуг локалног нивоа власти), али и употребе већег номиналног БДП-а при обрачуна. Фискални савет је, у складу с последњим проценама економске активности у 2014. години, снизио процену номиналног БДП-а за око 1%.

Фискална кретања у октобру 2014. године

Дефицит опште државе од свега 2 млрд динара у октобру последица је привременог позитивног фискалног резултата на нивоу Републике уз благи дефицит осталих нивоа власти. Октобарски консолидовани дефицит од 2 млрд динара знатно је нижи од месечног просека у 2014. години који износи око 15 млрд динара. Низак дефицит опште државе резултат је оствареног суфицита републичког буџета од око 270 млн динара и умереног дефицита осталих нивоа власти (нешто преко 2 млрд динара).

- **Суфицит републичког буџета у октобру привременог је карактера и остварен је углавном због сезонски високих прихода од ПДВ-а.** Већи приходи од ПДВ-а у октобру претежно су последица законских прописа - обвезници који плаћају ПДВ квартално измирили су обавезе за треће тромесечје. Како је ПДВ највећа приходна ставка буџета Републике, кретање ових прихода има снажан утицај на остварени фискални резултат. Имајући у виду да су расходи у октобру били нешто нижи у односу на месечни просек у 2014. години, суфицит од 270 млн динара не изненађује. Слично се догодило и у јулу – због сезонски високе реализације прихода од ПДВ-а (наплата обавеза за друго тромесечје) и нешто нижег извршења расхода, приходи републичког буџета били су за готово 7 млрд динара већи од расхода.

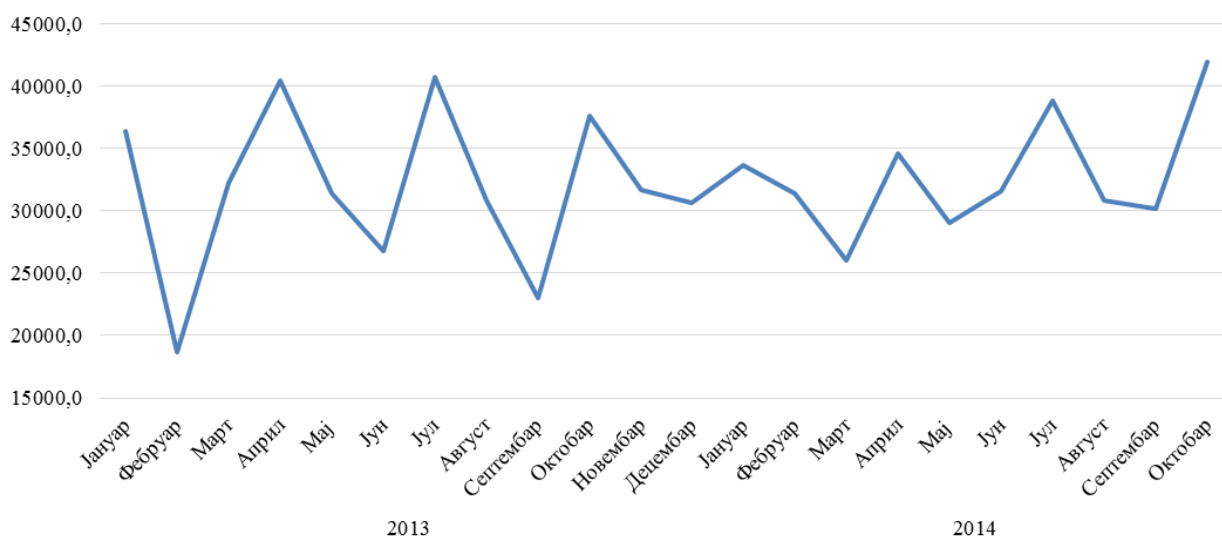
Укупан дефицит у 2014. години би могао износити око 290 млрд динара или 7,5% БДП-а. Претходне процене Фискалног савета указивале су да би дефицит опште државе у 2014. години могао износити око 300 млрд динара. Међутим, наставак споријег извршења јавних инвестиција и расхода за робу и услуге на нивоу Републике указује да би уштеде могле бити чак и веће од претходно процењених и износити око 20 млрд динара. На тај начин би мањак у републичкој каси, уместо ребалансом предвиђене 224 млрд динара, износио око 205 млрд динара. Остали нивои власти опште државе збирно су забележили суфицит у првих десет месеци, али – имајући у виду да њихови расходи уобичајено снажно расту крајем године – закључујемо да би на крају године могли ипак остварити дефицит од 5-10 млрд динара. Укључивањем око 60 млрд динара расхода „испод црте“ за покривање губитака јавних предузећа и санацију државних банака, као и процењених 20 млрд динара расхода који се финансирају из пројектних зајмова, предвиђамо да би укупни дефицит опште државе у 2014. години могао бити око 290 млрд динара.

Приходи опште државе у октобру реализовани су у већем износу у поређењу са септембром, као и у односу на месечни просек 2014. године. Раст укупних јавних прихода током октобра је највећим делом последица очекиваног сезонског пораста прихода од ПДВ-а, као и привременог повећања непореских прихода. Приходи од акциза су, и поред солидне наплате, услед великог повраћаја средстава били мањи од уобичајеног месечног просека.

- **Високи приходи од ПДВ-а у октобру, у поређењу са претходним месецима, углавном су последица законских прописа и сезонског су карактера.** Приходи од ПДВ-а у октобру износили су 42,7 млрд динара, што је знатно више у поређењу са претходним месецом. То је, међутим, последица законских прописа због којих приходи од ПДВ-а имају изражен сезонски карактер и у јануару, априлу, јулу и октобру су већи у односу на остале месеце (в. Графикон 1). Наиме, према Закону о ПДВ-у, обвезници који су у претходних дванаест месеци остварили промет мањи од

50.000.000 динара¹ обрачунавају и плаћају ПДВ тромесечно (остали ПДВ обвезници обрачунавају и плаћају ПДВ месечно). У складу с наведеним законом, у октобру се врши обрачун и плаћање ПДВ-а за трећи квартал 2014. године, па је стога и било очекивано да реализовани приходи буду знатно виши у односу на септембар. Узимајући у обзир описану сезоналност прихода од ПДВ-а, октобарска реализација је тек незнатно виша у односу на износ који се могао очекивати на основу плана из ребаланса.

Графикон 1: Реални приходи од ПДВ-а (сталне цене из 2013. године)²



Извор: Министарство финансија и обрачун Фискалног савета

- **Непорески приходи су у октобру реализовани у износу од 14,7 млрд динара што је изнад уобичајеног месечног износа (око 11,5 млрд динара).** Основни разлог виших непореских прихода јесте једнократна уплата дивиденди јавних предузећа и агенција у износу од око 1,3 млрд динара. Преко половине уплаћеног износа (око 0,7 млрд динара) потиче од Регулаторне републичке агенције за електронске комуникације (РАТЕЛ). Поред тога, осетно су порасли и приходи по основу давања у закуп непроизводне имовине Републике Србије. Ови приходи највећим делом обухватају накнаде које предузећа (попут ЕПС-а и НИС-а) плаћају држави за коришћење природних ресурса и у октобру су износили 0,7 млрд динара, знатно више него у претходним месецима (што је последица кварталне обавезе плаћања).
- **Остварени су приходи од акциза од око 15 млрд динара, што је за 2 млрд мање од уобичајеног месечног износа.** Иако су иницијално наплаћени приходи од акциза износили 18,6 млрд динара (што је изнад просечних 17 млрд динара), у октобру је извршен неувобичајено велики повраћај акциза на нафтне деривате НИС-у у износу од 3,6 млрд динара. Према важећем закону, предузеће има право на повраћај акциза на нафтне деривате уколико их користи за производњу електричне енергије,

¹ За новооснована предузећа ова одредба се примењује уколико се процењује да обвезник у наредних 12 месеци неће остварити приход већи од 50.000.000 динара.

² Од јануара 2014. године нижа стопа ПДВ-а повећана је са 8% на 10%, па би за прецизно поређење нивоа наплате ПДВ-а по месецима у 2014. и 2013. години било потребно елиминисати утицај повећања пореске стопе.

топлотне енергије, у индустријске сврхе, за извоз или међународне потребе. Повраћај средстава НИС-у последица је двоструког плаћања акциза ове компаније – приликом увоза нафтних сировина које се користе за производњу нафтних деривата НИС плаћа акцизу, али и приликом продаје готових производа. Због тога НИС после реализоване продаје има право на повраћај раније плаћених акциза на инпуте у производњи, а износ се обрачунава квартално. По овом основу, у августу је држава НИС-у вратила око 700 млн динара за производњу у првом кварталу ове године, док се повраћај у октобру у износу од 3,6 млрд динара односи на други квартал.

Расходи опште државе у октобру били су на нивоу просечног месечног извршења у 2014. години (око 138 млрд динара), иако су знатно мањи у односу на септембар. Дејство привремених фактора који су утицали на повећање расхода у септембру (попуњавање робних резерви и ванредно високи расходи за камате услед унапред уговорене динамике плаћања), ишчезло је у октобру. Реализација практично свих категорија расхода била је у складу са уобичајеном месечном динамиком у 2014. години³, која је за првих десет месеци збирно ипак нешто нижа од уобичајеног извршења за овај период године. То је највећим делом резултат боље контроле расхода за запослене, мањих трошкова за јавне набавке и континуираног подбацивања у извршавању јавних инвестиција.

- **И у октобру је евидентно спорије извршење јавних инвестиција, што јасно указује на то да ни ребалансом умањени план неће бити остварен.** Реализација капиталних расхода у октобру од око 7 млрд динара и даље је знатно мања од просечног месечног износа потребног за остварење плана из ребаланса (око 10 млрд динара). Од почетка године јавне инвестиције извршавају се веома неефикасно – за десет месеци извршено је тек нешто више од 50% ребалансом планираног износа. Како је знатније убрзање инвестиционих радова до краја године мало вероватно, оцењујемо да је и план у октобарском ребалансу буџета постављен веома широко и амбициозно. Подбацивање извршења у 2014. години би могло бити чак и веће од претходних процена Фискалног савета и донети уштеде од бар 20 млрд динара.⁴
- **Упркос нешто вишим расходима за робу и услуге у октобру у односу на овогодишњи месечни просек, уштеде на овој позицији у 2014. години би могле да износе 10-15 млрд динара.** Расходи за робу и услуге по правилу расту при крају године, да би у децембру били знатно већи од месечног просека (један од разлога сезонског раста ове категорије расхода јесте измиривање доцњи акумулираних током године). Ипак, будући да су расходи за робу и услуге у првих десет месеци мањи за готово 20 млрд динара од очекиваних, чак и уз осетно убрзање њиховог извршења у децембру уштеде на годишњем нивоу могу достићи 10-15 млрд динара. Смањење расхода за робу и услуге је економски пожељан вид штедње, уколико је последица повећања рационалности и ефикасности корисника буџетских средстава. Постоје, међутим, озбиљне индиције да су уштеде у 2014. години делом последица појединих одредби Закона о јавним набавкама из 2013. године које су успориле,

³ Уколико се из анализе искључе јавни расходи током јануара, када извршење бележи изразити сезонски пад, у октобру су расходи били за око 3 млрд динара мањи од просечног овогодишњег нивоа од око 141 млрд динара.

⁴ Фискални савет је у више наврата указивао на негативне последице подизвршења јавних инвестиција као вида буџетске штедње. Видети, на пример, извештај: „Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњерочно прилагођавање 2015-2017. године“

отежале а у неким случајевима и зауставиле процедуре јавних набавки.⁵ У том случају постоји ризик да су остварене уштеде само привремене, а да се пропуштене набавке морају реализовати и платити већ наредне године.

Табела 1: Расходи опште државе до октобра и очекивано извршење у 2014. години⁶

	Буџетирани годишњи износ (ребаланс)	Очекивани расходи за период јануар - октобар (млрд дин)	Извршење у периоду јануар - октобар (млрд дин)	Очекивано одступање до краја 2014. године
Јавни расходи	1.797,0	1.434	1.385,4	уштеде око 30 - 35 млрд
Расходи за запослене	403,0	324	320,8	према плану
Куповина робе и услуга	264,9	209	190,7	уштеде око 10--15 млрд
Отплата камата	118,2	100	99,6	према плану
Субвенције	115,2	83	77,8	према плану
Социјална помоћи трансфери	700,2	574	573,9	према плану
од чега: Пензије	507,7	420	423	према плану
Остали текући расходи	54,2	43	41,2	према плану
Капитални расходи	128,4	90	69,9	уштеде око 20 млрд
Нето буџетске позајмице	12,9	11	11,5	према плану

- **Иако је досадашње извршење субвенција за око 5 млрд ниже од очекиваног, до краја године би требало да буде у оквирима плана из ребаланса.** Субвенције су пример дискреционих расхода државе са изразито непредвидивом динамиком извршења услед честих промена уредби и политика, као и тенденције пребацивања трошкова за наредну годину. Стога без обзира на нешто спорије извршење у првих десет месеци (в. Табела 1), веће уштеде до краја године на овој позицији не могу се очекивати. У великом броју случајева реч је о законској обавези државе па би евентуалне уштеде значиле само пребацивање обавеза у 2015. годину, што се у прошлости и догађало. Последњи пример представљају обавезе државе према банкама по основу субвенционисаних кредита привреди – не само да обавезе нису плаћене у 2013. години већ је и пропуштено њихово буџетирање за 2014. годину – што је исправљено тек у ребалансу.

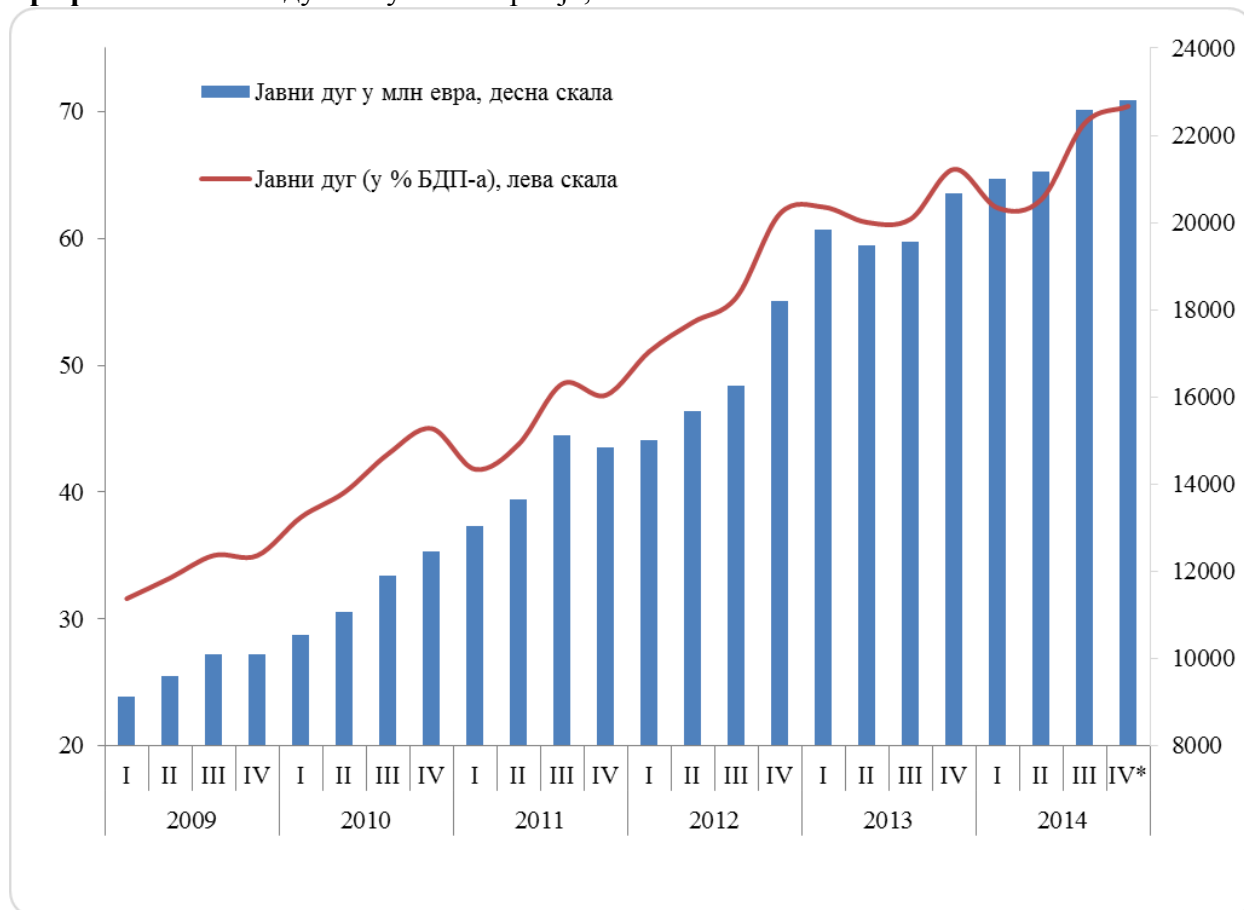
⁵ Видети публикацију Савета страних инвеститора: „Бела књига 2014“.

⁶ Буџетирани годишњи износи локалног нивоа власти и ЈП „Путеви Србије“ се односе на иницијални буџет.

Дуг опште државе на крају октобра износио је 22,7 млрд евра (69,5% БДП-а) и током октобра повећан је за око 90 млн евра.

- **Основни извор раста јавног дуга у октобру је појачано задуживање на домаћем финансијском тржишту у износу од око 120 млн евра.** На домаћем финансијском тржишту су током октобра емитоване двогодишње амортизационе обвезнице, трогодишње обвезнице деноминоване у еврима и, по први пут, динарске обвезнице чија је рочност десет година. Извршен је и *roll over* краткорочних динарских хартија од вредности (тримесечни и шестомесечни трезорски записи), тако да је укупно задуживање на домаћем финансијском тржишту износило око 160 млн евра, док је за отплату доспело приближно 40 млн евра дуга. Приметна је, међутим, слабија реализација краткорочних динарских записа у октобру (свега око 30%), што је знатно ниже од просечне успешности у продаји динарских државних записа рочности три и шест месеци у 2014. години (око 90%). Смањено интересовање инвеститора за краткорочне динарске записе је делом вероватно последица депресијацијских притисака на динар и континуираног слабљења домаће валуте у односу на евро последњих месеци, упркос учесталим интервенцијама НБС на девизном тржишту.
- **Јавни дуг на крају октобра износи 69,5% БДП-а и повећан је у односу на септембар углавном због корекције номиналног БДП-а наниже.** Најновије процене економске активности у 2014. години показују да ће реални пад БДП-а износити бар 2% (уместо претходно процењиваног пада од око 1%), због чега је снижена и пројекција номиналног БДП-а за ову годину. Пораст јавног дуга са 68,2% БДП-а у септембру на 69,5% БДП-а, колико износи на крају октобра, стога највећим делом може бити објашњен употребом ниже вредности БДП-а при обрачуну. Министарство финансија је објавило да јавни дуг у октобру износи 67,2% БДП-а, а разлика у односу на податак који објављује Фискални савет јавља се по два основа: министарство за обрачун односа јавног дуга према БДП-у још увек користи неумањену вредност номиналног БДП-а, а посматра и само дуг централног нивоа власти. Фискални савет у складу са Законом о буџетском систему прати ниво дуга опште државе који укључује и негарантоване дугове локалног нивоа власти, који у октобру износе око 50 млрд динара или 1,4% БДП-а.
- **До краја 2014. године дуг опште државе би требало да достигне износ од око 23 млрд евра или 70% БДП-а.** Према последњим најавама из Владе очекивана (и ребалансом планирана) емисија еврообвезница је највероватније одложена за 2015. годину, због чега до краја године не би требало да буде осетног повећања нивоа јавног дуга. Планом аукција државних хартија од вредности на домаћем тржишту за новембар и децембар не предвиђа се велико ново задуживање, већ углавном рефинансирање обавеза које до краја године доспевају за плаћање. Очекивани пораст јавног дуга за неколико стотина милиона евра последица је, пре свега, одобреног кредита Светске банке за санацију штете од поплава у износу од 227 млн евра. Више од половине средстава кредита намењено је за куповину електричне енергије (око 120 млн евра), док ће око 50 млн евра бити искоришћено за подстицаје у пољопривреди. Ребалансом је предвиђено и издавање нове гаранције Србијагасу што ће повећати јавни дуг за око 160 млн евра.

Графикон 2: Јавни дуг Републике Србије, 2009 – 2014.



Извор: Министарство финансија и обрачун Фискалног савета