



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У НОВЕМБРУ 2014. ГОДИНЕ

26. децембар 2014.

Резиме:

- Дефицит опште државе у новембру нижи је од уобичајеног и износи око 6 млрд динара. Јавни приходи су остварени у већем износу од месечног просека, углавном због законских прописа којима се уређује динамика њихове наплате: приходи од ПДВ-а већи су због ванредно ниског повраћаја ПДВ-а, остали порески приходи услед периодичне уплате пореза на имовину а непорески приходи захваљујући очекиваној уплати дела добити јавних предузећа и дивиденди крајем године. Иако су и јавни расходи били нешто већи од просека, и даље је основни извор буџетских уштеда хронично слабо извршење јавних инвестиција.
- Републички дефицит би у 2014. години могао бити око 180 млрд динара, што је за чак 40 млрд мање од плана из ребаланса – иако је (први) ребаланс буџета донет недавно, у октобру. Овакав резултат упућује на закључак да постоје озбиљне слабости у буџетском планирању, недоследности у спровођењу јавних политика али и системски проблеми у извршавању појединих расхода - пре свих инвестиција и јавних набавки. Уз расходе „испод црте“ од око 70 млрд динара (повећани због преузимања дуга ЈАТ-а), око 15 млрд расхода који се финансирају из пројектних зајмова и приближно уравнотежен буџет осталих нивоа власти, укупан дефицит опште државе би могао достићи 270 млрд динара (око 7% БДП-а).
- Дуг опште државе је у новембру повећан за око 80 млн евра и износи преко 22,7 млрд евра (70,6% БДП-а). Слабљење динара према еврџу и долару допринело је повећању јавног дуга за око 1% БДП-а у односу на октобар. Задуживањем код Светске банке за санацију штета од поплава, као и издавањем нове гаранције Србијагасу од 200 млн долара током децембра, дуг ће достићи 23 млрд евра што је готово 72% БДП-а.

Анализа: Други ребаланс и слабости буџетског процеса у Србији

- Други ребаланс буџета за 2014. годину није проистекао из потребе за повећањем планираног минуса у државној каси (већ је било извесно да ће дефицит бити мањи од планираних 225 млрд динара у првом ребалансу), нити је донео промене у планираном нивоу укупних јавних прихода и расхода. Структура републичких расхода је, међутим, промењена и на тај начин је по други пут у последња два месеца омогућено да се ефектуирају неки расходи чије је буџетирање пропуштено или заборављено у претходним буџетима. Субвенције за пољопривреду су повећане за додатне 4 млрд динара и опредељена су средства од око 3 млрд динара за намиривање насталих доцњи у судству. У готово истом износу умањени су буџетирани износи за јавне инвестиције, трансфере социјалним фондовима и плаћање камата. Међутим, иако фискално неутралан, други ребаланс заправо јасно открива системске недостатке домаћег буџетског процеса: буџетски корисници не поштују задате годишње лимите, процес планирања има бројне слабости јер буџетски сектори корисника јавних средстава често имају мањак адекватних кадрова (па и буџетско одељење Министарства финансија које би требало да развија, унапређује и надзире буџетски процес), нити постоји систем за праћење доцњи које су извор озбиљних фискалних ризика.

1. Фискална кретања у новембру 2014. године

После октобра, и у новембру је остварен релативно низак дефицит опште државе од **6,2 млрд динара** – двоструко нижи од месечног просека у 2014. години. Консолидовани дефицит од око 6 млрд динара резултат је дефицита на нивоу Републике од око 9 млрд динара и благог суфицита осталих делова сектора опште државе. Нижи дефицит од очекиваног последица је и даље неефикасног извршавања појединих важних категорија расхода (јавне инвестиције), али и привремено нешто већих јавних прихода од уобичајеног нивоа за новембар - углавном због законом прописане динамике њиховог плаћања.

Дефицит опште државе у 2014. години извесно ће бити мањи од претходних процена и могао би достићи 270 млрд динара или око 7% БДП-а. Фискални савет је у месечном извештају за октобар проценио да би јавни расходи могли бити мањи за око 20 млрд динара у односу на план из ребаланса, очекујући најављено убрзање извршења јавних инвестиција и набавке робе и услуга. Међутим, не само да је осетнији раст издвајања за јавне инвестиције изостао већ је новембарско извршење било готово рекордно ниско. Такође, ни благи раст расхода за робу и услуге у новембру неће бити ни приближно довољан за достизање буџетираног износа, што указује на озбиљне пропусте у процесу буџетског планирања (ребаланс је урађен само два месеца пре краја године)¹. Због тога, као и услед благог раста јавних прихода у последњем кварталу, дефицит би могао бити мањи за преко 20 млрд динара (у односу на претходно процењених 290 млрд динара).

- **Дефицит Републике би могао достићи износ од око 180 млрд динара, уместо ребалансом планираних 225 млрд динара.** Иако је дефицит републичког буџета закључно са новембром износио око 150 млрд динара, имајући у виду сезонски раст већине расхода у децембру (и досадашње веома ниско извршење појединих расходних ставки), могуће је да до краја године дефицит порасте за тридесетак милијарди динара. Овом износу потребно је додати и расходе који се финансирају из пројектних зајмова (кинески и азербејџански кредит) од око 15 млрд динара. Такође, расходи „испод црте“ би могли бити већи од претходно процењених 60 млрд динара и износити око 70 млрд динара. Наиме, држава је преузела дуг бившег ЈАТ-а у износу од око 19 млрд динара, при чему се прва од две рате плаћа крајем децембра.
- **Процењујемо да би остали нивои власти могли имати приближно избалансирани буџет у 2014. години.** Фондови социјалног осигурања (ПИО, РФЗО и НСЗ) су до новембра бележили суфицит, али, како се здравственим радницима други део децембарских зарада исплаћује у децембру (уместо у јануару), до краја године очекујемо уравнотежење њихових буџета. Дефицит ЈП „Путеви Србије“ би могао износити до 10 млрд динара. Највећа непознаница је буџет локалних нивоа власти, који је тренутно у суфициту од чак 18 млрд динара. Иако расходи локалног нивоа власти традиционално расту у децембру и по том основу ће се овај суфицит сигурно смањити, Фискални савет има одређене резерве у погледу реалистичности овог податка. Не постоји кредибилан систем провере података које доставља локални ниво власти, као ни систем за праћење доцњи – могуће је, а у прошлости се и дешавало, да је део тренутно високог суфицита само последица кашњења у плаћању већ преузетих обавеза.

¹ За више детаља о слабостима буџетског процеса видети поглавље 2 овог извештаја: „Анализа другог ребаланса буџета за 2014. годину“.

Јавни приходи су у новембру остварени у приближно истом износу као и у октобру, а изнад месечног просека за 2014. годину. У поређењу са октобром, порески приходи су у новембру наплаћени у износу мањем за око 5 млрд динара, док су непорески приходи порасли за готово исти износ. Укупни новембарски приходи су ипак изнад месечног просека у 2014. години, пре свега због законских прописа којима се уређује динамика наплате појединих категорија јавних прихода.

- **Неуобичајено високи приходи од ПДВ-а у новембру (око 40 млрд) већим делом су последица (законског) одлагања повраћаја ПДВ-а за децембар.** Новембарски приходи од ПДВ-а знатно су изнад уобичајеног нивоа за овај месец и тек су нешто нижи од ПДВ прихода у октобру када су своје обавезе плаћали и квартални ПДВ обвезници. Основни разлог неочекивано високих прихода заправо је изузетно мали износ повраћаја ПДВ-а у новембру (на који обвезници имају право уколико је износ претходног пореза већи од износа пореске обавезе) – највероватније због календарског фактора. Наиме, захтев за повраћај ПДВ-а није могуће поднети пре истека рока за подношење пореске пријаве (законом је дефинисано да то буде 15. дан у месецу). Како је 15. новембар био нерадни дан, рок за пореске пријаве померен је за 17. новембар, а тиме су и захтеви за повраћај ПДВ-а одложени за два дана. Будући да држава има законски рок од 15 дана да изврши повраћај средстава, процењујемо да је искоришћена могућност да се повраћај средстава изврши почетком децембра.² Напомињемо да, иако су за високе приходе од ПДВ-а у последња два месеца доминантно заслужни привремени фактори, на годишњем нивоу ипак је могуће да они буду нешто већи од ребалансом планираног износа (за око 3 млрд динара).
- **У новембру је извршена само једна уплата акциза, па су остварени приходи привремено мањи од месечног просека у 2014. години.** Приходи од акциза су у новембру износили око 12 млрд динара, знатно мање од уобичајеног месечног износа (око 17 млрд динара). Разлог томе је што није извршена друга уплата која се врши последњег дана у месецу, који је у новембру био нерадни. Део припадајућих прихода од акциза стога је уплаћен почетком децембра, што ће сразмерно увећати децембарске приходе од акциза. На годишњем нивоу, укупни акцизни приходи би могли бити за око 2 млрд динара већи од плана у ребалансу. То је последица два дивергентна тренда: успешно спровођење анти-евазионих мера у случају нафтних деривата (као што је маркирање горива) омогућило је бољу наплату акциза на нафтне деривате за око 6 млрд динара, док су слични ефекти код дуванских производа изостали (приходи од акциза на дуванске производе биће мањи за око 4 млрд динара).
- **Раст осталих пореских прихода у новембру последица је законских прописа о плаћању пореза на имовину.** Реализација осталих пореских прихода у новембру од готово 8 млрд динара знатно је изнад уобичајеног месечног износа (око 4 млрд). Основни узрок раста ове категорије прихода су високи остварени приходи од пореза на имовину услед уплата периодичног пореза на непокретности у износу од 5,5 млрд динара. Закон прописује да се порез на имовину обрачунава тромесечно, док је рок за уплату 45 дана од почетка тромесечја (за последњи квартал, то је половина новембра).

² Због чега у децембру очекујемо нешто ниже приходе од ПДВ-а у односу на вишегодишњи децембарски просек.

- **И непорески приходи су у новембру привремено били већи од просечног месечног износа у 2014. години.** Непорески приходи у новембру остварени су у износу од 20,2 млрд динара, што је знатно више од месечног просека (око 12 млрд динара). Ванредно високи непорески приходи последица су једнократне уплате дела добити јавних предузећа од 4,7 млрд динара (ЈП Електромреже Србије уплатило је 1,1 млрд динара), као и уплата дивиденди у користи Републике у износу од око 4 млрд динара (крајем новембра НИС је уплатио дивиденде).

Расходи опште државе у новембру били су већи него у октобру, али и у односу на просечно месечно извршење током 2014. године. Новембарски расходи опште државе износили су око 143 млрд динара, што је за 5 млрд више него у октобру. Пораст расхода је највећим делом последица осетно већих издвајања за субвенције и појачане реализације јавних набавки, док су остале категорије расхода извршене на уобичајеном месечном нивоу за 2014. годину.

- **Расходи за субвенције су у новембру износили 13,2 млрд динара, што је за око 6 млрд више у односу на октобар.** Неуобичајено високи расходи за субвенције овог месеца последица су исплате раније уговорених обавеза републичког нивоа власти - субвенција пољопривредницима у износу од 1,7 млрд динара, преузетих обавеза из ранијих година према банкама за субвенционисане кредите у износу од 2 млрд динара, као и субвенција приватним предузећима (око 1,5 млрд динара). Изузев пољопривредних субвенција, реч је о измиривању обавеза које је озваничио тек октобарски ребаланс буџета, након што је пропуштено њихово буџетирање приликом израде иницијалног буџетског плана за 2014. годину. Извршење расхода за субвенције је током читаве године било нешто спорије (до новембра за око 7 млрд ниже од очекиваног). Напомињемо, међутим, да је и сам план ревидиран чак два пута - у октобарском ребалансу планирани износ за субвенције повећан је за око 13 млрд динара а у децембру за додатне 4 млрд. Без обзира на нешто спорију досадашњу реализацију ових расхода процењујемо да знатније уштеде на овој позицији нису могуће – то су углавном плаћања на која се држава законски обавезала, а евентуално неплаћање би резултирало стварањем доцњи и пребацивањем обавеза у следећу годину (што није предвиђено у Закону о буџету за 2015. годину). Због тога би и у децембру требало очекивати ванредно висока издвајања за субвенције.
- **Упркос нешто вишим расходима за робу и услуге у новембру, то је и даље знатно мање од нивоа потребног за достизање буџетираног износа.** Крајем сваке године већина буџетских корисника отплаћује нагомилане обавезе из претходног периода, због чега су расходи за робу и услуге традиционално највећи у последња два месеца. Стога не изненађује новембарско повећање ових расхода који су извршени у износу од 24,7 млрд динара, што је за готово 6 млрд више у односу на досадашњу просечну месечну реализацију (у децембру би требало да буду још већи). Међутим, упркос натпросечно високом извршењу јавних набавки у новембру, ниво ових расхода планиран ребалансом буџета неће бити достигнут. Укупни издаци за робу и услуге у досадашњем делу године су за око 15 млрд мањи од очекиваних (на основу плана из ребаланса), због чега ни евентуално високо извршење у децембру неће бити довољно за остварење буџетског плана. Имајући у виду да је ребаланс буџета урађен само два месеца пре краја године, овако велико одступање у односу на буџетски оквир је делом последица великих мањкавости у процесу буџетског планирања али и евидентног системског проблема у спровођењу јавних набавки.

Застоји у јавним набавкама и неуспели тендери нису ретка појава, а то доводи у питање квалитет остварених уштеда (има примера да у здравству болнице и клинички центри нису били у могућности да набаве специјализовану опрему, па чак ни основна средства за рад).

Табела 1: Расходи опште државе до новембра и очекивано извршење у 2014. години³

	Буџетирани годишњи износ (други ребаланс буџета)	Очекивани расходи за период јануар-новембар	Реализација расхода у периоду јануар-новембар	Очекивано одступање до краја 2014. године
Укупни расходи	1.788,8	1.586,1	1.528,4	уштеде 30 - 40 млрд
Расходи за запослене	400,3	356	351,1	према плану
Куповина роба и услуга	259,6	228	215,4	уштеде 15 млрд
Отплата камата	117,4	107	105,9	према плану
Субвенције	119,0	98	91,0	према плану
Соц. помоћ и трансфери	699,7	633	631,3	уштеде 2 - 3 млрд
<i>од чега: Пензије</i>	508,6	463	465,3	према плану
Остали текући расходи	54,2	48	45,8	према плану
Капитални расходи	125,7	108	76,2	уштеде 15 - 20 млрд
Нето буџетске позајмице	12,9	12	11,7	према плану

- Очекивано повећање капиталних расхода у новембру је изостало – чак су и нешто нижи од досадашњег (неадекватно ниског) месечног просека.** Иако и капитални расходи обично расту крајем године, њихова реализација у новембру (од око 6 млрд динара) мања је у поређењу са октобром, а знатно нижа од просечног месечног износа потребног за остварење буџетског плана (око 10 млрд динара). Закључно са новембром потрошено је тек 60% средстава намењених јавним инвестицијама, тако да практично не постоји могућност да се до краја године оствари ни план из другог ребаланса (у коме су планирани капитални расходи умањени за 2,7 млрд динара у односу на октобарски ребаланс).⁴ Чак и уз претпоставку ванредно високог извршења јавних инвестиција у децембру (у претходним годинама у просеку око 20 млрд динара), што имајући у виду системски неадекватну реализацију ових расхода у последње две године није извесно, уштеде на овој позицији би у 2014. години могле износити 15-20 млрд динара. Иако се на овај начин остварују уштеде и смањује буџетски дефицит, Фискални савет ову изразиту неефикасност у извршавању јавних инвестиција оцењује као једну највећих тренутних слабости у буџетском процесу.
- И издаци за социјалну помоћ и трансфере би могли бити за неколико милијарди динара мањи у односу на план.** Расходи за социјалну помоћ и трансфере су у првих једанаест месеци реализовани у нешто мањем износу од очекиваног, па би, упркос

³ Буџетирани годишњи износи локалног нивоа власти и ЈП „Путеви Србије“ се односе на иницијални буџет.

⁴ Подсећамо да је и првим ребалансом из октобра умањен планирани износ за капиталне расходе за око 4 млрд динара у односу на иницијални буџет за 2014. годину.

очекиваном децембарском скоку, ипак могли бити нижи од буџетираног износа за 2-3 млрд динара.

Дуг опште државе на крају новембра износио је преко 22,7 млрд евра (70,6% БДП-а) и у новембру повећан је за око 80 млн евра.

- **Основни извори раста обавеза државе јесу задуживање на домаћем финансијском тржишту, али и слабљење евра према долару.** Током новембра је на домаћем финансијском тржишту продато државних хартија од вредности у номиналном износу од око 300 млн евра, више но што је доспевало за отплату. То је резултовало повећањем јавног дуга за око 60 млн евра. Највећим делом због даљег слабљења евра у односу на долар, и спољни дуг изражен у еврима повећан је за око 80 млн (око 50% спољног дуга је деноминовано у доларима – све издате еврообвезнице и већина кредита иностраних влада). Обавезе по основу издатих гаранција су током новембра умањене за 50 млн евра.
- **Раст јавног дуга у процентима БДП-а (са 69,5% у октобру на 70,6% на крају новембра), углавном је последица слабљења динара у односу на евро и нарочито у односу на долар.** БДП Србије се остварује у динарима, док је око 80% јавног дуга деноминовано у страним валутама (42% у еврима и 31% у доларима). У новембру, динар је изгубио преко 1% вредности у односу на евро и око 2% у односу на долар – што се директно одразило на раст јавног дуга за око 1 процентни поен, упркос скромном повећању дуга израженог у еврима.
- **На крају 2014. године дуг опште државе износиће око 23 млрд евра, то јест близу 72% БДП-а.** У децембру је Народна скупштина одобрила преузимање кредита Светске банке у износу од око 230 млн евра намењеног санацији штете настале у поплавама (предвиђено је око 160 млн евра за подршку енергетском сектору, од чега 120 млн евра за набавку струје, 50 млн евра је намењено за пољопривреду а остатак кредита за реконструкцију инфраструктуре за заштиту од поплава). Одобрена је и гаранција ЈП „Емисиона техника и везе“ за кредит ЕБРД-а чија су средства усмерена ка реализацији пројекта преласка са аналогни на дигитални сигнал. Крајем децембра потврђено је и издавање нове гаранције Србијагасу за обезбеђивање текуће ликвидности у износу од 200 млн долара. Укупан јавни дуг ће стога вероватније и премашити износ од 23 млрд евра, што је готово 72% БДП-а.

2. Други ребаланс и слабости буџетског процеса у Србији

Ребаланс буџета за 2014. годину усвојен је пре непуна два месеца, а крајем децембра још један – то је појава која открива системске недостатке нашег буџетског процеса⁵. Ребаланс крајем октобра укључио је расходе који су се, мимо првобитног плана, ефектуирали током 2014. (субвенције Србијагасу од 9 млрд динара, ГСП-у 2 млрд динара, доцње према банкама за субвенционисане кредите од око 8 млрд, доцње рециклерима и слично). Већ је тај ребаланс показао да буџетски оквир не представља чврст оквир за расходе државе. Прво, обухват насталих обавеза државе није потпун и прецизан (па се јављају доцње) и, друго, министарства и други органи током године стварају обавезе које нису предвиђене буџетом и доводе до раста расхода преко договореног лимита потрошње. Обе појаве дерогирају буџетски процес и поткопавају фискалне планове. Нови ребаланс на крају године не доноси велике промене у погледу структуре прихода и расхода, већ само потврђује да су поједини планови од пре само два месеца били непрецизни и непотпуни. Поново се фактички признаје да су неки расходи били заборављени, а неки већи него што се очекивало.

Новим ребалансом буџета за 2014. годину створен је простор за повећање субвенција и доцњи, без промене укупних расхода буџета. Повећане су субвенције пољопривреди за готово 4 млрд динара и средства за исплату доцњи судовима за готово 3 млрд динара. Да би се створио простор за повећање ових расхода морали су да буду умањени неки други расходи. То су, већ традиционално, капитални расходи (за 2,7 млрд динара), затим трансфери социјалним фондовима (за 1,9 млрд динара, од тога ће РФЗО имати мање трансфере Републике за 1 млрд динара, а НСЗ за 0,9 млрд динара) и други трансфери (0,4 млрд динара), социјална заштита (0,9 млрд динара), расходи за камате (0,8 млрд).

Субвенције у пољопривреди се лоше планирају и динамика исплате је нестабилна – то доводи до пробијања буџетског плана. Пољопривредне субвенције се традиционално лоше планирају због тога што се аграрни буџет сваке године сусреће се неизвесношћу: колико пољопривредника и до ког рока ће се пријавити за субвенције. Не постоји евиденција пољопривредне површине за коју се исплаћују субвенције, а, уз то, пољопривредници се пријављују за субвенције све до краја године. Због тога се уобичајено део исплата за субвенције преноси у наредну годину. Претпостављамо да су се током 2014. године појавили неочекивано велики захтеви за субвенцијама, па се сада другим ребалансом повећава обим исплаћених субвенција у овој години. Тиме се растеређују расходи у 2015. години, чему се, са становишта фискалне консолидације, не може приговорити. Ипак се, имајући у виду лоше праћење, статистику и буџетирање пољопривредних субвенција може оправдано сумњати у реалност пољопривредног буџета за 2015. годину, нарочито када се зна да је за следећу годину планирано смањење пољопривредних субвенција за 6 млрд динара у односу на први ребаланс, тј. за 10 млрд динара у односу на други (увећани) ребаланс.

И други део повећања расхода у новом ребалансу – исплата доцњи у судству – указује на пропусте у јавним финансијама Србије. Судови имају неплаћене раније обавезе према адвокатима, поротницима и судским вештацима. Судови из распложивих прихода прво исплаћају плате својих запослених и материјалне трошкове, па на крају, када немају довољно прихода, остају неплаћене обавезе према наведеним групама субјеката. Доцње нарастају, нарочито у периоду када судови имају мање сопствене приходе (као што

⁵ Фискални савет је детаљно анализирао недостатке буџетског процеса и дао препоруке за његово унапређење у студији: „Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке“, децембар 2014.

је сада случај, због нотара), па буџет преузима терет исплате заосталих обавеза. Тиме се нерешавање неравнотеже на месту настанка (судови и правосуђе) одражава на веће буџетске расходе. Слични су механизми настанка доцњи у здравству, а све то заједно показује да Република нема контролу над јавним расходима и да буџет често мора да преузме плаћање расхода који му не припадају.

- Поуздан систем за праћење доцњи практично не постоји, иако Министарство финансија и Управа за трезор прикупљају извештаје о стању доцњи појединачних буџетских корисника. Међутим, ови извештаји нити су свеобухватни (не покривају све буџетске кориснике, нарочито у сегменту индиректних корисника), нити су поуздани јер не постоји кредибилан систем провере информација које корисници јавних средстава достављају. То онемогућава интегрисање информација о доцњама у процес израде буџета па долази до пропуштања њиховог благовременог буџетирања, што се и догодило са доцњама у судству ове године. Посебно су проблематичне доцње локалног нивоа власти о којима не постоји готово никаква евиденција. Колико велики фискални проблем могу да представљају нагомилане доцње сведочи и преузимање доцњи и обавеза ЈП „Путеви Србије“ од стране републичког буџета у износу од чак 300 млн евра током 2009 године. Од пресудног је значаја, дакле, развити ефикасан систем за евиденцију и праћење доцњи, који би помогао у спречавању њиховог настанка, а уколико је стварање доцњи неминовно – бар би се омогућило њихово благовремено буџетирање и боље планирање укупних расхода државе.

Предвиђено смањење расхода у другом ребалансу јесте могуће и произлази из ниског извршења и превеликих планираних расхода у претходном ребалансу. Смањење расхода, којим је створен простор за плаћање субвенција и доцњи, сматрамо оправданим. Приликом оцене претходног ребаланса оценили смо да је план за расходе превелики и да је било објективно да се расходи планирају на обиму мањем за 10-15 млрд динара.⁶ Тада смо навели да је, између осталог, могуће подбацивање расхода за инвестиције, социјалну заштиту, трансфере РФЗО – управо у групама расхода где су другим ребалансом редуковани расходи. Подаци који су пристигли касније, о извршењу за једанаест месеци, наговестили су и могућност знатно већих уштеда на различитим позицијама у 2014. години, али то нови ребаланс није обухватио.

⁶ Фискални савет: [„Оцена предлога Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину“](#), стр. 14.