



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2016. ГОДИНУ

Београд, 7. децембар 2015. године

Садржај:

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	2
ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ	3
РЕЗИМЕ.....	3
1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА	11
Оквир 1 : Проблеми са званичним подацима из статистике запослености.....	14
2. МЕРЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ И ДЕФИЦИТ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2016. ГОДИНИ.....	17
2.1. АНАЛИЗА ПРИХОДА ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2016. ГОДИНИ	21
2.2. АНАЛИЗА РАСХОДА ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2016. ГОДИНИ	26
2.3. МОГУЋА ОДСТУПАЊА ДЕФИЦИТА У 2016. ГОДИНИ У ОДНОСУ НА БУЏЕТСКИ ПЛАН	32
2.4. ПЛАНИРАНИ ДЕФИЦИТ ОПШТЕ ДРЖАВЕ ПО НИВОИМА ВЛАСТИ	34
3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2016. ГОДИНУ	36
3.1. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2016. ГОДИНУ	36
3.2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2016. ГОДИНУ	50

Уводне напомене

Према члану 92ж тачка 2) алинеја друга Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета јесте да припреми и достави Народној скупштини анализу Предлога закона о буџету Републике Србије. У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао Предлог закона о буџету Републике Србије за 2016. годину и подноси Народној скупштини оцену наведеног докумената.

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ

РЕЗИМЕ

Буџет за 2016. јесте у начелу израђен у складу с трогодишњим планом за обуздавање раста јавног дуга, али без довољно чврстих мера које би гарантовале да ће се циљеви за ову годину са сигурношћу остварити. Није било планирано, нити је могуће да се фискална консолидација заврши већ са првом, успешном, годином њеног спровођења. Првобитни план за 2016. и 2017. годину подразумевао је да се неопходне уштеде у овим годинама првенствено остваре по основу две релативно снажне мере: 1) замрзавања плата и пензија и 2) смањења броја запослених у општој држави. Влада је, међутим, одлучила да прву меру делимично суспендује одмрзавањем пензија и плата у највећем делу јавног сектора, док је друга мера од почетка постављена претерано амбициозно и неће дати све планиране уштеде. Због тога се у буџету за 2016. прибегло неким другим, *ad hoc*, мерама које нису оптималне и/или нису довољно добро припремљене – попут повећања акциза на нафтне деривате и умањења субвенција за пољоприведу. Уз све то, могућност непланираних фискалних трошкова јавних и државних предузећа још увек постоји, као и трошкова других, потенцијално опасних, проблема који нису стављени под пуну контролу и којима држава још увек не иде у сусрет. Фискални савет стога оцењује да буџетски план за 2016. годину формално задовољава захтеве за трајно фискално прилагођавање у тој години, али да постоје велике неизвесности да ли ће се такав план заиста остварити и да ли ће се током године појавити неки ванредни трошак који је буџет вероватно могао већ сада да предвиди, ако не и да их предупреди.

За заустављање раста јавног дуга у односу на БДП до краја 2017, потребно је годишњи фискални дефицит у наредне две године трајно умањити за преко 500 млн евра. Раст јавног дуга у односу на БДП Србије не може трајати унедоглед – уколико се овај тренд ускоро не преокрене, криза ће, у једном тренутку, бити неизбежна. Због тога је неопходно фискални дефицит са нивоа од преко 4% БДП-а, (са којим се завршава 2015. година) трајно оборити на ниво од највише 2,7% БДП-а у наредне две године, јер је тек то ниво дефицита при ком се зауставља раст учешћа јавног дуга у БДП-у Србије. Наравно, ни тада се не може говорити о оздрављењу јавних финансија, јер би за то било потребно да се структурни фискални дефицит потпуно елиминише или макар сведе на ниво од испод 1% БДП-а. Међутим, с дефицитом од око 2,7% БДП-а могло би се говорити о томе да непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга више не постоји – због чега је управо овај ниво дефицита основни циљ трогодишње фискалне консолидације и текућег аранжмана са ММФ-ом. Након фискално доста успешне 2015. године, у којој је дефицит трајно смањен са 6,7% БДП-а на ниво од нешто преко 4% БДП-а (уз структурне, трајне, уштеде од око 2,4% БДП-а), преостало је да се током 2016. и 2017. године дефицит трајно смањи за додатних 1,5% БДП-а (преко 500 млн евра). Иако на први поглед делује као да је највећи део посла већ обављен током 2015. године, овакав закључак није у потпуности тачан.

Ризичнији део фискалне консолидације предстоји у 2016. и 2017, јер су главне мере исцрпљене у 2015. години. Постоје заправо два основна разлога због којих ће планирано умањење дефицита у 2016. и 2017. години бити велики изазов. *Први* је лако објаснити анализом мера које су довеле до трајног смањења дефицита у 2015. години.

Највећи део уштеда у 2015. години (око 1,5% БДП-а) дошао је из нелинеарног умањења пензија (у просеку за 5%) и плата у јавном сектору већих од 25.000 динара за 10% – што је сада исцрпљено. Уз то, значајан део трајног умањења дефицита у 2015. (око 1% БДП-а) остварен је и услед побољшања пореске наплате које ће се такође тешко у сличном обиму поновити у наредним годинама. Наиме, побољшање пореске наплате у 2015. години заправо је повезано с великим падом пореске дисциплине током 2013. године. Фокусирањем акцијама, пре свега усмереним на шверц дуванских производа, крајем 2014. и почетком 2015. враћен је део пада пореских прихода из 2013. године, што је постигнуто практично без реформисања Пореске управе. За додатна побољшања пореске наплате свакако постоји простор, али то ће ићи постепено, уз трансформацију и модернизацију рада поменуте институције и унапређење рада инспекцијских служби – а за то је потребно време. Дакле, планирано фискално прилагођавање у 2016. и 2017. години требало би да почива већим делом на уштедама од структурних реформи, а не толико на појединачним снажним и фокусирањем мерама као што је био случај у 2015. години. Проблем је, међутим, што су те структурне реформе озбиљно касниле већ током 2015. године и постоји велики ризик да се не реализују у потпуности ни у 2016. и 2017. години. Други разлог због ког ће планирано фискално прилагођавање у 2016. и 2017. години бити велики изазов је то што ово прилагођавање (по годинама, приближно 0,75% БДП-а у 2016. и 0,75% БДП-а у 2017. години) заправо уопште није мало, односно веће је него што изгледа на први поглед. На пример, да би се обезбедило трајно умањење дефицита од 0,75% БДП-а у 2016. години потребне су осетно веће уштеде, од преко 1% БДП-а, зато што ће (пре свега) морати да се надокнади и раст буџетских издвајања за камате, која ће наставити да се повећавају све док расте јавни дуг.

Предвиђене мере за умањење дефицита у 2016. години доста су промењене у односу на иницијални план консолидације из прошле године – и сада изгледају економски мање уверљиво. Да би се остварило трајно умањење дефицита у 2016. од 0,75% БДП-а (мере уштеда од преко 1% БДП-а), највећа планирана мера је умањење расхода државе за зараде за око 0,35% БДП-а у односу на 2015. годину, углавном по основу смањивања броја запослених у општој држави. Даље, повећане су акцизе на нафтне деривате, што ће донети повећање јавних прихода за око 0,2% БДП-а, а у 2016. ће се ефектуирати највећи део повећања јавних прихода због увођења акцизе на електричну енергију из августа 2015. године (0,25% БДП-а). Од преосталих мера за трајно смањење фискалног дефицита у 2016. издвајају се још: умањење субвенција за пољопривреду и умањење субвенција за РТС и РТВ (због увођења таксе). Када упоредимо мере које се сада планирају за 2016. са оним што је за 2016. пре само годину дана било предвиђено првобитним планом фискалне консолидације (в. Фискалну стратегију за 2015. годину), уочавају се велике разлике. Наиме, у првобитном плану, главне мере уштеда у 2016. биле су рационализација броја запослених и замрзавање пензија и плата у јавном сектору и оне су доносиле заједно 1,1% БДП-а уштеда – што је сада сведено на трећину. Непосредни разлози за то су чињеница да је подбацила планирана рационализација броја запослених у 2015. и то што је Влада одлучила превремено, већ од 2016, да одмрзне пензије и највећи део плата у јавном сектору. Део недостајећих уштеда је онда надокнађен повећањем акциза на гориво, део (поновним покушајем) умањења субвенција за пољопривреду, а за преосталу разлику умањени су циљеви укупних уштеда у 2016. у односу на првобитни план (са око 1% БДП-а на око 0,75% БДП-а трајног смањења дефицита) – што је заправо омогућила нешто успешнија од очекивања консолидација у 2015. години.

Постоје ризици да се оствари тек око половине од око 0,75% БДП-а планираног трајног умањења дефицита у 2016. години. Планирано повећање акциза готово сигурно ће се реализовати, али ефекти мера на страни јавних расхода највероватније су знатно прецењени. Највећу опасност представља неефикасна рационализација броја запослених у општој држави, јер се од ње очекује највише и то не само у 2016. већ и у 2017. години. Очекиване уштеде од ове мере подразумевају да ће се током 2016. (укључујући и децембар 2015. године) смањити број запослених у општој држави за око 29.000 људи. Према најавама из Владе, постоји око 9.000 запослених који ће до краја јануара 2015. уз отпремнину напустити јавни сектор, али је право питање како ће се након тога број запослених умањити за додатних 20.000 људи. Сличан план за 2015. који је подразумевао смањење запослености за око 25.000 људи ни изблиза није спроведен и мало је вероватно да ће се околности толико значајно променити да би се спровео током 2016. године. Посебно захтевно планира се умањење броја запослених у локалној самоуправи, где је предвиђено да локалне самоуправе смање масу издвајања за зараде за 3% и да при том у оквиру тако умањених средстава обезбеде и повећање зарада запосленима у предшколском образовању за 4% и у социјалним службама за 3% (Члан 35 Закона о буџету). Овакав план имплицира смањење броја запослених у локалној самоуправи за скоро 10% током 2016, што је практично немогуће. Евентуална креативна решења која би подразумевала издвајање из државне управе појединих ентитета, а онда плаћање плата припадајућих запослених преко раздела за набавку робе и услуга, а не директно преко издвајања за запослене – не представљају стварне уштеде. Ни друге расходне мере у 2016. години не делују као да су довољно добро припремљене. Умањење буџетских средстава за субвенције у пољопривреди подразумева да ће исплата субвенција пољопривредним газдинствима „по хектару“ бити мања за половину од уобичајене – што је вероватно сувише велика промена да би могла да се успешно спроведе током само једне године. Прелиминарне анализе Фискалног савета показују да је и умањење субвенција за јавни сервис преоптимистично планирано, уколико нова такса која се уводи остане на најављеном нивоу од 150 динара.

Постоје и бројни додатни ризици који могу представљати велики трошак за буџет – углавном из јавних и државних предузећа. Велика опасност за јавне финансије Србије током 2016. свакако прети од неререформисаних јавних и државних предузећа. РТБ Бор би могао постати озбиљан фискални проблем током 2016. године, јер му на наплату доспевају прве веће рате дуга за које је гарантовала држава (2016. доспева око 23 млн евра), а за који је мало вероватно да ће ово предузеће бити у стању само да врати. Гарантовани дуг РТБ-Бор није једини потенцијално опасан фискални трошак овог предузећа, јер његове укупне обавезе износе око 500 млн евра. Премда је свега око 150 млн евра ових обавеза гарантовано, лако је могуће да држава на себе преузме и део негарантованих обавеза, попут враћања око 50 млн евра дуга који РТБ Бор има према НИС-у (слично као што је крајем 2015. држава преузела око 200 млн евра обавеза Србијагаса). Велики дуг према НИС-у има и Петрохемија и он износи око 85 млн евра. Ниједан од ових потенцијалних трошкова буџета који потичу из државних предузећа није планиран Законом о буџету за 2016. годину. Међутим, и расходи који јесу планирани буџетом за јавна и државна предузећа могу лако да се пробију. За Железнице је планиран непромењен износ субвенција у односу на 2015. годину од око 11 млрд динара (уз додатних 6 млрд динара државног учешћа у руском кредиту). Из ових средстава је планирано не само да се (као до сада) субвенционирани плате запослених, већ и да она буду довољна и за исплату отпремнина прекобројних, што је тешко могуће. Слично је планиран и непромењен износ субвенција из буџета за Ресавицу, чија би судбина требало да се реши у првој половини године. Најављене реформе ЕПС-а и

Србијагаса, јавних предузећа која представљају највећи ризик по јавне финансије Србије, нису била тема овог извештаја Фискалног савета, али постоје одређене индиције да се и оне спроводе сувише споро.

Постоји опасност да фискална консолидација у наредних неколико година застане на резултатима оствареним у 2015. години – што није довољно за избегавање кризе. Када се све наведено узме у обзир: могућност да све планиране уштеде у 2016. неће моћи да се остваре, преурањено повећање плата и пензија и вероватни додатни и непланирани буџетски трошкови за јавна и државна предузећа; лако је могуће да се очекивано трајно смањење дефицита у 2016. не оствари или да буде веома мало. Што је још горе, нешто слично би се исто тако могло поновити и у буџету за 2017. годину, јер сви препознати ризици из 2016. важе и за 2017: 1) мало је вероватно да ће све планиране уштеде по основу рационализације и у тој години да се остваре; 2) притисак да се, након одмрзавања пензија и већег дела плата већ у 2016, то понови и у 2017, биће сигурно још већи; а 3) нису искључени ни нови буџетски расходи јавних и државних предузећа. Уколико се нешто од ових ризика ефектуира у 2016. и 2017, фискални дефицит би могао у средњем року да остане на нивоу од преко 3,5% БДП-а, што није довољно за заустављање раста јавног дуга у односу на БДП. Растући јавни дуг значи и већа издвајања за камате и поновно удаљавање од одрживости јавних финансија, којима се Србија након успешне прве године консолидације приближила. Фискални савет због тога охрабрује Владу да не губи иницијативу у започетој консолидацији и да убрза структурне реформе. Конкретније, да убрза реформу Пореске управе, за шта план већ постоји, да реформише јавна и државна предузећа, макар те реформе подразумевале и непопуларне мере отпуштања великог броја запослених и даље повећање цене електричне енергије и да чврсто контролише највеће државне расходе за пензије и плате. Јер, била би велика штета да добри резултати који су остварени у 2015. и жртве коју је велики део становништва поднео, буду узалудни. У наставку резимеа укратко ће бити представљени главни налази Фискалног савета у вези са Законом о буџету за 2016. годину, а конкретније анализе Закона су детаљно приказане у поглављу 3. „Оцена предлога буџета Републике за 2016. годину“ овог извештаја.

Макроекономске претпоставке коришћене за израду буџета у начелу су одговарајуће, а као посебно охрабрујуће издвајамо трендове успостављања одрживог привредног опоравка. Макроекономске прогнозе које су коришћене за израду буџета за 2016. подразумевају реални раст БДП-а од 1,8%, просечну инфлацију од 2,8%, раст масе зарада (производ прогнозираног броја запослених и кретања просечне зараде) од 2,5% и просечан курс од 122,5 динара за евро. Овакве прогнозе оцењујемо као реалистичне и одговарајуће за израду буџета, а највећи ризик (који добра монетарна политика може да спречи) је могућност да инфлација буде нешто нижа од плана. Детаљнија анализа привредне активности открива висок раст (приватних) инвестиција у 2015, који нарочито убрзава у другој половини године, што оцењујемо као најпозитивнији макроекономски тренд с којим се улази у 2016. годину. Наиме, одрживи раст привреде Србије у средњем року може се заснивати само на повећању инвестиција и нето извоза, а друга половина 2015. наговештава могућност успостављања управо таквог раста. Фискални савет такође још једном скреће пажњу на низак квалитет званичних података о кретању запослености који у великој мери отежавају прецизне фискалне пројекције доприноса, пореза на рад и пореза на потрошњу. Планирани буџетски оквир за 2016. годину указује на то да чак ни Министарство финансија своје пројекције јавних прихода не заснива на мало вероватним трендовима из званичне статистике запослености. Унапређење квалитета статистичких

података о тржишту рада свакако би утицало на побољшање поузданости фискалних прогноза.

Законом о буџету планиран је дефицит Републике у 2016. од 121,8 млрд динара (2,9% БДП-а), што је конзистентно с планираним укупним дефицитом државе од 164 млрд динара (4% БДП-а). Требало би одмах истаћи да је стварни дефицит Републике заправо нешто већи од оног који је приказан у Закону о буџету и да износи око 135 млрд динара (3,3% БДП-а). То је зато што Закон не укључује све расходе Републике по основу пројектних зајмова и на ову неусаглашеност Фискални савет већ неколико година указује. Разлика између висине дефицита Републике и дефицита укупне државе од 0,7% БДП-а углавном настаје због дефицита Пuteва Србије и Коридора, док је у 2016. планиран готово избалансиран дефицит локалне самоуправе. Премда дефицит Републике чини око 80% укупног дефицита државе, не би требало заборавити да су у оквиру дефицита Републике прикривени и структурни мањкови фондова обавезног социјалног осигурања (ОСО), будући да је буџет Републике у обавези да трансферима покрива све њихове мањкове. Тако је, на пример, буџетом за 2016. планиран трансфер из републичког буџета ка фонду ПИО од 220 млрд динара што обезбеђује исплату преко 40% пензија за које приходи ПИО фонда од доприноса нису довољни.

Фискални савет сматра да су приходи буџета Републике за 2016. годину у начелу реалистично пројектовани. Законом о буџету планирани су приходи републичког буџета од 997,4 млрд динара, од чега се 954,7 млрд динара односи на пореске и непореске приходе чије се извршење редовно прати током године, а 42,7 млрд износе сопствени приходи индиректних буџетских корисника чија се реализација, међутим, за сада не прати на одговарајући начин у оквиру буџетског процеса. Приходи Републике (без сопствених прихода индиректних корисника) благо су повећани у односу на њихово очекивано извршење у 2015. години (за око 20 млрд динара, односно за око 2%). Ово повећање је последица три различита чиниоца: 1) по основу очекиваних макроекономских кретања у 2016. (просечна инфлација од 2,8% и привредни раст од 1,8%) доћи ће до повећања прихода Републике за око 30 млрд динара; 2) повећање акциза на гориво и пренесени ефекат увођења акцизе на електричну енергију из августа 2015. довешће до додатног повећања прихода у односу на 2015. за око 20 млрд динара; 3) у буџету за 2016. оправдано се не рачуна на ванредне једнократне непореске приходе (углавном из јавних предузећа) који су обележили 2015. годину, због чега су очекивани приходи буџета смањени у 2016. за 30 млрд динара. Оцена Фискалног савета је да су приходи републичког буџета добро, конзервативно, планирани и да је могуће да њихова реализација буде нешто већа од плана. Посматрано по појединачним приходима, могуће је да акцизе нешто пребаце план (највероватније због веће наплате акциза на алкохолна пића), а могући су и нешто већи приходи од пореза на добит. Благи ризик постоји да се неће у потпуности остварити сви планирани приходи од пореза на доходак и специфични приходи буџета по основу умањења зарада у локалној самоуправи јавним предузећима (које се заправо трансферише у буџет Републике). Највећа непознаница у 2016. ће свакако бити ванредни непорески приходи. Могуће је да ће се и у 2016, иако није планирана, наставити пракса повећаног прикупљања средстава из јавних предузећа, од којих се нека суочавају с бројним проблемима – што Фискални савет у начелу оцењује као економски неоправдано и не укључује у своје оцене трајног умањења фискалног дефицита.

Оцењујемо да појединачни расходи републичког буџета могу знатно одступити од плана, чак и ако њихов укупни износ буде близак оном који је планиран буџетом. Фискални савет оцењује да ће укупни буџетски расходи вероватно бити извршени у оквиру

из Закона о буџету (1.119 млрд динара, у шта је укључено и око 43 млрд динара из сопствених прихода индиректних буџетских корисника). Детаљнија анализа, међутим, открива велики број слабости због којих ће појединачни расходи највероватније знатно одступати од плана. Предвиђени расходи за зараде запослених вероватно ће бити пробијени, јер оцењујемо да постоји велики ризик да се рационализација броја запослених на републичком нивоу не изврши у потпуности. Друга страна овог ризика је то што би се у том случају исплатио и мањи износ отпремнина, па укупни расходи за запослене (укључујући зараде и отпремнине) вероватно не би премашили буџетирана средства. Вероватно ће се знатно пробити планирани буџетски оквир за субвенције (или ће се направити озбиљне доцње), јер је мало вероватно да ће се постићи планирано смањење субвенција за пољопривреду, јавни сервис, а могуће је да постоје и одређени пропусти у планирању субвенција за Железницу, Ресавицу, подршку инвеститорима и друго (в. поглавље 3.1. „Оцена расхода у Предлогу буџета за 2016. годину“). Структура и износ субвенција у Закону о буџету, као и последње измене Закона о буџетском систему указују на намеру да се субвенционисање задржи као важан инструмент економске политике и подстицаја за инвеститоре. Од осталих расхода оцењујемо: да је вероватно нешто шире постављен оквир за набавку робе и услуга; да је могуће да извршење трансфера фондовима ОСО у 2016. буде мање од предвиђеног и да је вероватно понављање већ устаљене лоше праксе недовољно ефикасног извршавања јавних инвестиција.

Закон о буџету нешто конкретније и детаљније открива планове државе за смањење броја запослених, али и отвара нова питања о овом процесу. Фискални савет је детаљније анализирао расходе за запослене у два министарства код којих су ови расходи највећи – Министарству просвете и МУП-у. Први, охрабрујући, знак је да расходи за запослени нису линеарно умањени у ова два министарства – у просвети је по основу рационализације броја запослених планирано умањење расхода за зараде за око 1,5%, а у МУП-у за око 3%. Овакав план умањења броја запослених уважава чињеницу да су веће промене броја запослених у просвети немогуће пре завршетка текуће школске године (па су због тога и буџетске уштеде мање), али и имплицитно указује да је међу 9.000 запослених, за колико се планира смањење запослености у општој држави у наредна два месеца, пријављен несразмерно велики број запослених у МУП-у. Дакле, иако уштеде од смањења броја запослених у просвети на први поглед не изгледају велике, процењујемо да оне заправо подразумевају смањење овог сектора за око 5.000 запослених, јер ће се ефектуирати тек у другој половини године, а то је значајан број. За толико умањење броја запослених у просвети неопходни су довољно добри и прецизни планови, јер би се у противном ризиковало урушавање овог важног сектора. Код рационализације која је планирана да се спроведе у МУП-у, поставља се питање да ли су запослени који, по свему судећи, желе добровољно да оду из министарства у наредна два месеца задовољили и услове за одлазак у пензију (јер радници МУП-а имају право на бенефицирани радни стаж). У том случају, нето уштеда државе може бити упитна, јер би запослени могли да буду у прилици да узму и отпремнине и пензионишу се. Друго питање везано за планирану рационализацију броја запослених у МУП-у је колико је овај процес добро контролисан – односно да ли постоје довољно добри организациони планови који ће омогућити да из службе оду само они запослени чија ће се радна места трајно укинути и неће у једном тренутку захтевати ново запошљавање за попуну упражњених и објективно потребних радних места.

Фискални савет оцењује да је буџет за 2016. недовољно транспарентан и да у том погледу није дошло до напретка у односу на претходну годину. Шта више, у неким својим деловима, буџет и пратећа документа заправо су назадовали у односу на

информативност коју су имали у претходној години. На пример, за разлику од претходне године, сада се више нигде не види колике су појединачне преузете обавезе према страним инвеститорима (у образложењу буџета за 2015. субвенције су биле разврстане по појединачним корисницима – Фијат, *Air Serbia*, *Truck Lite*, *Tigar Tyres*, *PKC*). Такође, ни расходи за отплату главнице по активираним гаранцијама нису приказани на транспарентан начин. Осим укупно планираних средстава за ову намену, не постоје информације о томе која су то државна предузећа чије се обавезе отплаћују средствима из републичког буџета, нити о величини буџетске подршке по појединачним предузећима. Будући да су у образложењу буџета за 2015. годину барем била излистана државна предузећа чију отплату гарантованог дуга преузима држава, одсуство поменутих података у Предлогу закона о буџету за 2016. годину заправо представља погоршање у смислу (иначе недовољне) транспарентности и јасности ове ставке републичких расхода. Фискални савет сматра да је неопходно да Народна скупштина и јавност буду упознати с планираним износима обавеза према страним инвеститорима и отплате гарантованог дуга по појединачним предузећима – посебно имајући у виду да је реч о великим износима (годишње укупно око 40 млрд динара). Сви ови примери илуструју ранија упозорења Фискалног савета и других релеватних институција да увођење програмског буџета и индикатора учинковитости без претходно успостављених основних буџетских функција – представља пуку форму без суштинских унапређења. Тако буџет за 2016. годину и поред 1.500 страница објашњења, програма и индикатора, и даље не пружа довољно транспарентне и адекватне информације о начину трошења средстава пореских обвезника, нарочито у сегментима подложним дискреционим одлукама Владе.

Имајући нарочито у виду искуство из 2015. године, Фискални савет упозорава да није свако умањење дефицита у односу на буџетски план безусловно добро. Анализа Закона о буџету открива да се у 2016. не планирају неуобичајено велике уплате јавних предузећа у буџет, повећани су планирани расходи за отпремнине, а план јавних инвестиција је на свом уобичајеном нивоу (иако се тај ниво по правилу не извршава) – што је све добро. Поменути једнократни чиниоци (ванредно велики непорески приходи, мали издаци за отпремнине и слабо извршење инвестиција) утицали су на честе и неутемељене оцене у јавности да је фискални дефицит у 2015. смањен неколико пута у односу на претходну годину (напомињемо још једном да су фискални резултати у 2015. били неспорно добри и без ових једнократних чинилаца). Једна од неуобичајених последица снажног утицаја једнократних чинилаца на умањење фискалног дефицита у 2015. је и то да је планирани дефицит консолидоване државе у 2016. од 4% БДП-а готово идентичан оном који ће се остварити у 2015. години – иако су у планове за 2016. укључене и додатне мере за трајно смањење дефицита од 0,75% БДП-а. Фискални савет стога користи израз *трајни* (или некад и *структурни*) дефицит, који боље одсликава стварно стање јавних финансија Србије, јер у себи не укључује неефикасност државе у спровођењу јавних политика, нити приходе који се црпе из јавних предузећа која се суочавају са проблемима и/или снажном конкуренцијом у свом пословању. Наравно, није искључено да се по сличним основама као у 2015. дефицит и у 2016. ванредно умањи, можда и на ниво осетно испод 3% БДП-а, али то никако не би могло да се прихвати као успех фискалне консолидације уколико не почива на трајним мерама.

Већ је постала пракса да се током године појављују велике непредвиђене обавезе, чије плаћање преузима републички буџет. Од оснивања Фискалног савета практично није било године током које се није појавио бар један значајан фискални трошак, по основу претходно формираних обавеза које држава није на време предупредила. На

пример, 2013. године преузете су неизмирене обавезе Фонда за заштиту животне средине и обавезе здравствених установа (реко 10 млрд динара). У 2014. на наплату је дошао гарантовани дуг јавних и државних предузећа која она нису могла да враћају (готово 30 млрд динара), плаћена је санација пропалих државних банака (око 20 млрд динара) и докапитализација Дунав осигурања и Поштанске штедионице (преко 9 млрд динара), а уз све то преузет је и комерцијални дуг ЈАТ-а (готово 20 млрд динара). У 2015. години у дефицит ће извесно бити укључена и отплата дуга Србијагаса, као и дуга према војним пензионерима (збирно готово 40 млрд динара). Нажалост, пракса попут ове из претходних година могла би се понављати и у 2016. и у наредним годинама. Поред већ поменутих дугова РТБ Бора и Петрохемије, потенцијални ризик по јавне финансије представљају и могућа плаћања по основу неповољног исхода различитих судских пресуда (нпр. дугови према радницима бивших друштвених предузећа, стара девизна штедња грађана бивших југословенских република), по основу проблема са ненаплативим кредитима и друго. Због тога би било пожељно да држава крене у сусрет овим проблемима, уместо да чека да јој се на крају испостави рачун, али и да надлежне институције спроведу анализу која би показала да ли се интереси државе довољно добро заступају у различитим споровима пред домаћим и међународним правосуђем.

1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА

Макроекономске прогнозе коришћене за израду буџета су у начелу добре. Висина јавних прихода у великој мери зависи од кретања макроекономских индикатора – привредног раста, инфлације, запослености и зарада. Макроекономско окружење утиче у нешто мањој мери и на јавне расходе и то, пре свега, кретања курса динара и инфлација, који утичу на издвајања државе за камате и набавку робе и услуга. Основне макроекономске прогнозе које су коришћене за израду буџета за 2016. подразумевају реални раст БДП-а од 1,8%, просечну инфлацију од 2,8%, раст масе зарада (производ прогнозираног броја запослених и кретања просечне зараде) од 2,5% и просечан курс од 122,5 динара за евро. Према постоје одређени ризици да се овакве прогнозе не остваре у потпуности, пре свега, инфлација и привредни раст би могли да буде нешто мањи од прогнозираних – коришћене прогнозе у начелу су добре и представљају одговарајућу основу за израду буџета за 2016. годину.

Привредни раст који се прогнозира у 2015. од 0,8% и у 2016. од 1,8% низак је, али су приметна осетна и здрава побољшања у трендовима привредне активности. Реални раст БДП-а ће у 2015. години износити око 0,5% (по последњој прогнози Владе 0,8%). То јесте нешто већи привредни раст од првобитно планираних -0,5%, али је и даље низак, најнижи у региону. Такође, већи привредни раст у односу на план практично није имао никакав позитиван утицај на јавне приходе у 2015, јер је у исто време инфлација била нижа од плана, што је компензовало утицај повећања реалне стопе раста БДП-а на буџетске приходе. Слично и за 2016, прогнозе Владе да ће привредни раст износити 1,8% представљају одређено побољшање у односу на 2015. и у односу на претходне прогнозе Владе за 2016. (1,5%), али је и у 2016. Србија (уз Хрватску) још увек земља са најнижим прогнозираним растом у региону. Далеко важније од самих стопа раста у 2015. и 2016. години, па и њихових краткорочних импликација на јавне приходе, јесте то да се у овим годинама успостави дугорочно одржив модел привредног раста заснован на повећању нето извоза и нарочито инвестиција. Ово је предуслов за постепено приближавање високим и одрживим стопама привредног раста, јер ће приватна и државна потрошња морати још неколико година да се релативно смањују у односу на БДП. Последњи доступни подаци указују на то да се нарочито у другој половини 2015. појављују охрабрујући наговештаји управо таквог, одрживог привредног опоравка заснованог на расту инвестиција.

Нешто повољнији резултати привредне активности у 2015. години у односу на очекивања резултат су утицаја и привремених и трајних чинилаца. Финална потрошња приватног сектора и државе у 2015. била је у знатно мањем паду од очекиваног (очекује се њен реални пад од око 1,5% уместо планираног од око 4%) и то је главни разлог због ког ће привредни раст у 2015. износити око 0,5% уместо прогнозираног од -0,5%. Иза овог, мањег пада финалне потрошње од планираног, највећим делом крију се привремени чиниоци. Наиме, очекивани пад потрошње током године био је делом компензован изузетно ниским ценама енергената и осетним смањењем трошкова задуживања – што представља специфичне, привремене, а не и трајне околности. Такође, држава у 2015. није била ефикасна у смањивању броја запослених у јавном сектору, услед чега је изостао очекивани пад државне, као и приватне потрошње по овом основу. С друге стране, као трајнији тренд који је допринео мањем паду приватне потрошње од планираног, оцењујемо повољније кретање запослености и зарада у приватном сектору у односу на очекивања. Међутим,

одрживи раст привреде Србије не може се заснивати на повећању потрошње, па и поред тога што је њен утицај на бољи резултат привредне активности у 2015. био доминантан, од далеко већег значаја за средњорочни и дугорочни привредни раст јесте кретање инвестиција (иако оне због знатно мањег учешћа у БДП-у у односу на потрошњу не утичу толико на БДП у кратком року). Инвестиције ће у 2015. остварити реални раст од око 8%, што представља повећање у односу на првобитно прогнозираних 5%. Убрзање инвестиција је, по свему судећи, трајнији тренд.

Инвестиције од друге половине 2015. године снажно убрзавају, што је најважнији позитиван тренд с којим се улази у 2016. годину. Раст инвестиција је пресудан индикатор трајног и одрживог повећања привредног раста у Србији, јер инвестиције двоструко утичу на БДП. У тренутку када се извршавају, директно повећавају БДП у тој години, али је још битније да раст инвестиција (нарочито у размењивим секторима привреде) у средњем и дугом року повећава капацитете привреде за производњу и извоз. Инвестиције су у 2013. и 2014. години имале дубок пад и биле су појединачна компонента БДП-а у убедљиво највећем опадању. У 2015, међутим, а нарочито од средине године, тај тренд се преокреће. Пораст инвестиција у 2015. је широко распрострањен и на домаће и на стране инвестиције и види се у грађевинарству, али и у куповини опреме – па је највероватније трајније природе. Стране директне инвестиције (СДИ) све до маја биле су веома ниске, ниже чак и од незадовољавајућег нивоа из 2014. године. Међутим, након маја СДИ снажно убрзавају, па закључно са септембром 2015. оне не само што сустижу свој ниво из периода јануар-септембар претходне године, већ га и премашују за око 30% (односно за око 300 млн евра). Новоодобрени кредити привреди из домаћег банкарског система за инвестиционе активности такође су од средине године у великом порасту. У другом и трећем кварталу 2015. године износили су кумулативно преко милијарду евра, што је њихов највећи шестомесечни ниво у претходних пет година. У истом периоду претходне године, на пример, одобрено је свега 400 млн евра нових кредита за инвестиције. Грађевинска активност, након лошег првог квартала, у другом и трећем кварталу остварује висок међугодишњи раст од око 25%. Производња капиталних добара расте у 2015. за око 5% у односу на 2014. годину, док је и увоз капиталних добара повећан у односу на претходну годину за око 2%. Раст укупних инвестиција у 2015. последица је раста приватних инвестиција, пошто држава у овој години готово да није повећала ниску ефикасност у извршењу јавних инвестиција. Да су јавне инвестиције извршаване по плану за 2015. годину, раст укупних инвестиција био би већи.

Прогноза раста БДП-а у 2016. години од 1,8% је достижна, мада постоје и одређени ризици да раст буде нешто нижи од планираног. У плановима који су коришћени за израду буџета за 2016. предвиђен је раст БДП-а од 1,8%. Овај раст се аналитички може поделити на два дела. Први део од 0,8 п.п. последица је очекиваног опоравка пољопривредне производње након суше из 2015. године. Дакле, у 2016. години довољна је и просечна пољопривредна производња да би БДП имао повећање од 0,8%, све и да остатак привреде стагнира, јер ће се пољопривреда поредити са сушном 2015. годином. Други део представља очекивани раст остатка привреде који би износио нешто преко 1%. Већ овде се види да планирани раст БДП-а од 1,8% заправо представља тек благо убрзање постојећег тренда раста привредне активности из 2015, са 0,5%, на око 1% у 2016. години – што и није претерано амбициозан циљ. Међутим, постоје одређени ризици да се и такав циљ, односно прогнозирани укупни раст БДП-а од 1,8%, ипак не оствари. Посматрано по компонентама БДП-а, очекује се да ће потрошња (приватна и државна) у 2016. остварити реални раст од 0,4%, инвестиције раст од 6,6%, а да ће нето извоз остати реално

непромењен у односу на 2015. годину. Фискални савет оцењује да је прогноза кретања потрошње оптимистична и да је вероватније да она и у 2016. (као у 2015. години) оствари благи реални пад (уместо прогнозираног раста). То је уједно и главни ризик да се не оствари ни планирана стопа раста укупног БДП-а од 1,8%. Међутим, сматрамо да би у 2016. врло лако могли позитивно да изненаде већим растом нето извоз и инвестиције, тако да се на крају ипак постигне планирани раст БДП-а, али уз нешто другачију (и бољу) структуру од планиране.

Инфлација је током 2015. била осетно испод плана и циљног коридора НБС, што ипак није угрозило циљеве фискалне политике у овој години. Просечна инфлација током 2015. била је релативно стабилна и за Србију веома ниска, и износила је око 1,5% на годишњем нивоу. Буџет за 2015, међутим, припремљен је с пројекцијом да ће раст цена током године постепено да се убрзава до нивоа од 4% на крају децембра (средина циљног коридора НБС), а да ће просечна инфлација у 2015. износити 2,7%. Нижа инфлација у односу на план који је коришћен за израду буџета по дефиницији угрожава остварење планираних јавних прихода. Међутим, у 2015. није дошло до подбацивања укупних јавних прихода и поред тога што није остварено прогнозирано кретање инфлације. Привредни раст је позитивно изненадио, па је по том основу дошло до повећања јавних прихода у приближно истом износу у ком је изгубљено због ниже инфлације од очекивања. Уз то, током 2015. дошло је и до одређеног повећања пореске наплате услед сузбијања сиве економије, па су остварени укупни јавни приходи заправо били и изнад буџетског плана. И поред тога што су првобитни циљеви у прикупљању јавних прихода достигнути током 2015. године, то је ипак била последица специфичних околности које ће се тешко понављати у наредним годинама. Зато би требало имати у виду опасност коју са собом носи неконзистентност у планирању и вођењу фискалне и монетарне политике, а која се понавља већ неколико година. Наиме, буџети се од 2013. планирају са већом инфлацијом него што се током године оствари и то са собом носи фискалне ризике који су у неким годинама (2014. на пример) били битан разлог за подбацивање јавних прихода у односу на план. Фискални савет зато сматра веома битним да се циљеви монетарне и фискалне политике боље усклађују, а затим и током године предузимају мере да би се договорени циљеви остварили. Ни за кредибилитет монетарне политике није добро то што је инфлација рекордно дуго, још од марта 2014. године, непрекидно испод циљног коридора НБС од $4 \pm 1,5\%$.

Буџетски планови подразумевају постепено убрзање инфлације с тренутног нивоа од око 1,5% на 3,5% на крају 2016, што је могуће, али постоје ризици да инфлација буде нижа од прогноза. Претпоставке које су коришћене за израду буџета за 2016. јесу да се инфлација постепено повећава са садашњег нивоа од 1,4% из октобра на 2,1% на крају 2015. године, а затим на ниво од 3,5% на крају 2016. године. Просечна инфлација током 2016. године би у том случају износила 2,8% и била би за готово 1,5 п.п. већа него у 2015. години. Планирано повећање инфлације није мало, посебно имајући у виду да међугодишњи ниво инфлације од 1,4% из октобра садржи и повећање цене електричне енергије из августа (од око 12%), те да би без тога инфлација била тек незнатно преко 0,5%. Због тога сматрамо да је за убрзање инфлације у 2016. у складу са коришћеним прогнозама, потребна нешто експанзивнија монетарна политика, јер други чиниоци вероватно неће бити довољни за њено убрзање. Наиме, мало је вероватно да се планирано повећање инфлације у 2016. деси под утицајем егзогених чинилаца. Светске цене енергената јесу тренутно на веома ниском нивоу и њихово евентуално знатније повећање у 2016. утицало би на одређено убрзање инфлације у Србији. Међутим, тренутно не постоје најаве нити знаци који би указали да ће се овакво повећање ускоро и десити. Такође,

сматрамо мало вероватним да ће доћи до довољних промена унутрашњих чинилаца који би могли да допринесу осетнијем убрзању инфлације. Привредни раст и домаћа тражња ће и у 2016. бити релативно ниски, а не очекује се ни знатно слабљење динара. Због свега овога сматрамо да је за остварење планираног кретања инфлације пресудно да монетарна политика током 2016. активно спроводи одлучније мере за враћање инфлације у циљани коридор. НБС тренутно има на располагању потребне и довољне инструменте којима би то могла да постигне.

Прогноза кретања запослености и зарада у 2016. која је коришћена за израду буџета у складу је са очекивањима Фискалног савета. Влада у јавно доступним документима није показала детаљне прогнозе кретања запослености и просечне зараде у 2016. години, али се на основу планираног раста доприноса имплицитно може закључити да се очекује да маса зарада (производ броја запослених и просечне зараде) у 2016. номинално порасте за 2,5% у односу на 2015. годину. Независном анализом Фискални савет дошао је до готово идентичне процене, па оцењујемо да су прогнозе кретања на тржишту рада које су се користиле за израду буџета реалистичне. Фискални савет очекује да ће у 2016. доћи до благог пада укупне запослености, јер очекујемо мањи раст запослености у приватном сектору од пада запослености у јавном сектору (очекује се пад запослености у предузећима у приватизацији и рационализација броја запослених у општој држави и јавним предузећима). С друге стране, очекујемо да ће просечне зараде у 2016. номинално да се повећају у односу на 2015. годину за 3-4%, као последица планираног повећања зарада у општој држави (школство, здравство, војска, полиција) и раста зарада у приватном сектору сличног као у 2015. години. Велики проблем у прогнозирању кретања запослености је, међутим, непоузданост званичне статистике која прати тржиште рада.

Оквир 1 : Проблеми са званичним подацима из статистике запослености

Непоуздани и неуверљиви подаци из званичне статистике запослености највећа су препрека за анализу и прогнозу кретања на тржишту рада. Званични подаци из РЗС-а о кретању запослености издвајају се од других по великим променама у кратком року (које су економски мало вероватне), али и неусклађености са другим економским индикаторима који се мере нешто поузданије (кретање БДП-а, приватне потрошње, наплате доприноса и друго). Због тога се званични подаци који се односе на кретање запослености у Србији морају узимати с великом резервом. Најмање поуздана је Анкета о радној снази (АРС) која већ неколико година показује економски немогуће трендове снажног раста запослености у условима стагнације привредног раста. По овој анкети, од краја 2012. до трећег квартала 2015. године укупан број запослених у Србији повећан је за преко 300.000 радника – са 2,3 милиона на 2,62 милиона. Привредни раст у истом периоду био је готово занемарљив (око 1%) због чега је оволики раст запослености тешко могућ. Да се оволики пораст запослености заиста десио уз стагнацију производње, продуктивност рада би знатно опала (знатно већи број запослених производи исто), што би онда потпуно урушило конкурентност домаће привреде – а то се срећом није десило. Такође, преко 300.000 више запослених људи у 2015. у односу на 2012. свакако би знатно повећало животни стандард становништва Србије и укупну приватну потрошњу. Приватна потрошња у Србији је, међутим, у посматраном периоду чак и реално опала за око 3%, што такође веома уверљиво демантује статистички податак о великом порасту запослености у претходне три године.

Непоуздани су постали и подаци о формалној запослености и зарадама који су важни за краткорочне фискалне пројекције и израду буџета. Нешто већи значај за

фискалне пројекције од укупне запослености (која се процењује Анкетом о радној снази) има кретање само формалне запослености коју РЗС независно прати. То је зато што формално запослени у буџет уплаћују порезе на зараде и доприносе који су и највећи појединачни јавни приход консолидоване државе. Стога, израда буџета у великој мери зависи од добре прогнозе кретања формалне запослености и просечне зараде. Последњи званични подаци о формалној запослености и зарадама, међутим, неконзистентни су с другим макроекономским индикаторима, пре свега уплатама доприноса и пореза на рад, што никако не би смео да буде случај. Тако је, према званичним статистичким подацима, просечна зарада у периоду јануар-октобар 2015. била номинално мања за 0,9% у односу на исти период претходне године, а формална запосленост по последњим подацима има темпо раста од преко 5% годишње.¹ Ова два индикатора заједно указују на то да би номинални раст доприноса у 2015. години требало да буде око 4% – међутим доприноси су током 2015. у благом номиналном паду у односу на претходну годину. Још мање вероватан је податак из статистике формалне запослености о осетном расту броја запослених у државним и доминантно државним секторима (државна управа и обавезно социјално осигурање, образовање, здравство). Ови подаци су потпуно неусклађени с расходима државе за запослене током 2015. које Фискални савет пажљиво прати, а који недвосмислено указују да се број запослених у општој држави смањује током године (умањење броја запослених у општој држави током 2015. године јесте мање од планираног, јер још увек није дошло до најављеног отпуштања прекобројних, али је неспорно услед већег броја запослених који је отишао у пензију од новог запошљавања).

Пројекције кретања запослености и зарада које се користе за израду буџета не почивају на мало вероватним трендовима званичне статистике – што је тренутно боље решење. Уколико би се фискални оквир, прецизније, јавни приходи од доприноса и пореза на зараде, у 2016. правили на основу контрадикторног тренда великог раста формалне запослености, то би имплицирало номинални раст доприноса у 2016. од око 7%. Влада, међутим, планира номинални раст доприноса у 2016. од свега 2,5%, што посредно указује на то да се ни у буџетским плановима не прихватају као релевантни подаци и трендови из званичне статистике запослености. Под тренутним околностима овакав приступ Владе чини нам се као оправдан, јер и независна процена Фискалног савета заснована на кретању доприноса током 2015. године и очекиваним променама на тржишту рада у 2016. години даје прогнозу сличну оној из Владе. Проблем је међутим што се ове прогнозе тренутно праве само на основу постојећих, грубих, фискалних трендова и неких предвидивих очекивања на тржишту рада – а без познавања детаљних кретања и структуре запослености које би морала да обезбеди званична статистика. Због тога систематски постоји проблем у недовољној прецизности пројекција кретања доприноса и пореза на зараде, које се често знатно разликују од њиховог извршења током године. Да су детаљни статистички подаци о кретањима на тржишту рада поузданији – и прогнозе које се користе за израду буџета могле би бити нешто прецизније. Фискални савет стога позива РЗС да пажљиво преиспита своје податке из статистике запослености и у складу са тим ревидира постојеће серије података. Постоје наговештаји да се такви процеси спроводе, будући да је

¹ Ово су подаци након увођења нове, побољшане, методологије праћења формалне запослености, комбиновањем података из Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) и Статистичког пословног регистра (СПР) у другој половини 2015. године. Подаци који су се пре тога објављивали само на основу Статистичког пословног регистра били су чак и нешто боље усклађени с кретањем доприноса, будући да су указивали на осетно мањи раст запослености током 2015. године од нешто преко 1%.

у октобру 2015. извршена корекција података из Анкете о радној снази за 2014. годину. Ова ревизија, међутим, само је приближила процене броја запослених из 2014. онима у 2015. години, али није отклонила главне проблеме у квалитету података из Анкете, нити је обухватила претходне године које такође обилују нелогичностима.

Буџетом је планиран просечан курс од 122,5 динара за евро, што је у духу добре фискалне праксе. Планирани просечан курс динара у односу на евро у 2016. не може се директно видети из макроекономских прогноза коришћених за израду буџета. Међутим, на основу плана задуживања у еврима током 2016. године, а који се паралелно обрачунава и у динарској противвредности, види се да је планирано да просечан курс износи 122,5 динара за евро. Србија је у режиму пливајућег валутног курса, што по дефиницији значи да је будуће кретање курса динара непредвидиво. Добра буџетска пракса у том случају предвиђа да се у наредној години планира реално непромењен курс, што је управо случај са буџетом за 2016. годину (у претходним годинама то често није био случај). Прогнозирани просечан курс од 122,5 динара за евро у 2016. подразумева благу номиналну депресијацију динара у односу на евро од око 1,5% у односу на 2015. годину. Будући да се у Еврозони очекује просечна инфлација у 2016. од 1% (јесење прогнозе), а у Србији од 2,8%, разлика у инфлацијама одговара номиналној промени курса – што значи да је очекивана вредност динара у односу на евро реално непромењена. Овакав план не само да је у складу са добром буџетском праксом, већ би и економски било добро да се оствари. Наиме, привредни раст Србије у средњем року може да почива само на расту нето извоза и инвестиција – а таквом расту не иде у прилог реална апресијација динара, каква је често била планирана буџетима у претходним годинама.

2. МЕРЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ И ДЕФИЦИТ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2016. ГОДИНИ

Основни циљ фискалне консолидације је заустављање раста јавног дуга у односу на БДП, а за то је неопходно трајно обарање дефицита на ниво испод 3% БДП-а. Од избијања економске кризе (јесен 2008. године) јавне финансије Србије биле су на неодрживој путањи – карактерисао их је висок и растући фискални дефицит и последично брзо растући јавни дуг. До краја 2014. дефицит је достигао 6,7% БДП-а, а јавни дуг порастао је до нивоа од преко 72% БДП-а (с нивоа дефицита од 2,6% БДП-а из 2008. и јавног дуга мањег од 30% БДП-а на крају исте године). Како би се спречила могућност избијања кризе и јавне финансије земље поставиле на одрживу путању, неколико пута у претходним годинама неуспешно је покушано да се повећањем пореза и контролом одређених расхода дефицит умањи. Међутим, мере су биле ограничене, изостала је контрола пословања јавних државних предузећа, а на све то, у 2013. је, дошло до наглог пада у наплати пореских прихода. Крајем 2014. године отпочело се са спровођењем свеобухватног трогодишњег програма фискалне консолидације, који је подржан аранжманом са ММФ-ом. Основни циљ тог програма јесте заустављање раста учешћа јавног дуга у БДП-у до 2017. године и стварање предуслова за његово опадање у дугом року. Постизање ових циљева захтева снажно и трајно обарање фискалног дефицита на ниво испод 3% БДП-а до 2017. са нивоа од 6,7% БДП-а из 2014. године. Дакле, у трогодишњем периоду (2015–2017) неопходно је остварити трајне уштеде од око 4% БДП-а, што представља велико и амбициозно структурно прилагођавање јавних финансија Србије.

Фискална консолидација у првој години спровођења (2015.) почивала је на умањењу плата и пензија и унапређењу пореске дисциплине. Око 2,4% од 4% БДП-а неопходних трајних уштеда, остварено је у 2015. години. Иза тог резултата стајало је: 1) умањење пензија и зарада у јавном сектору, које је донело уштеде од око 1,5% БДП-а; 2) побољшање наплате пореских прихода за 1,1% БДП-а; 3) увођење акцизе на струју која је повећала јавне приходе у 2015. за 0,1% БДП-а;² 4) благо смањење броја запослених у општој држави (услед повећаног природног одлива, а не отпуштања) што је умањило расходе за запослене за додатних 0,1% БДП-а; 5) с друге стране, на повећање дефицита за 0,4% БДП-а утицало је неизбежно повећање издатака за камате као директна последица растућег јавног дуга. Узимајући све наведено у обзир, главна мера фискалне консолидације у 2015. години, која је донела више од половине уштеда, било је смањење плата и пензија. Уз то, велики (и непланирани) пораст јавних прихода дошао је као последица инспекцијих мера којима је делимично враћен ниво пореске наплате изгубљен у великом паду пореске дисциплине током 2013. године. Обе ове велике мере, међутим, исцрпљене су у 2015. години и у наредним годинама не могу се очекивати нити су планиране сличне уштеде из ових извора.³

² Већи ефекат ова мера на умањење дефицита имаће у буџету за 2016. годину пошто је акциза уведена у другој половини 2015. године

³ Постоји простор за постепено повећање пореске наплате у средњем року, али кроз реформу Пореске управе. Простор за брзо и значајно повећање пореских прихода фокусираним акцијама (дувански производи, нафта), по свему судећи, исцрпљен је у 2015. години.

Премда је знатан део потребних уштеда остварен у 2015. години, ризичнији део фискалне консолидације тек предстоји у 2016. и 2017. години. Да би се остварио основни циљ умањења дефицита за 4% БДП-а до 2017. потребан за преокретање растуће путање јавног дуга, у 2016. и 2017. години потребно је трајно смањење дефицита за додатних 1,5% БДП-а (пошто су у 2015. остварене трајне уштеде од 2,4% БДП-а). План Владе је да се потребних 1,5% БДП-а постигне тако што би се дефицит трајно умањио за по приближно 0,75% БДП-а у 2016. и 2017. години. Иако на први поглед изгледа као да је већи део прилагођавања већ завршен у 2015, прави изазови заправо тек предстоје. Наиме, као што смо већ истакли, најснажније мере фискалне консолидације су исцрпљене у 2015, што значи да би готово читаво прилагођавање у наредне две године требало да почива на структурним реформама и мањим појединачним мерама повећања јавних прихода и умањења јавних расхода. Структурне реформе, међутим, током 2015. нису се у потпуности спроводиле по плану и постоји велики ризик да се неће спроводити по плану ни у наредним годинама – што може да угрози читав процес фискалне консолидације.

Да би се дефицит у 2016. трајно умањењем за 0,75% БДП-а потребне су мере уштеда од преко 1% БДП-а, јер ће, пре свега, да наставе да расту издвајања државе за камате. Без увођења нових мера, дефицит би у 2016. години по аутоматизму растао. Основни покретач овог раста јесу увећани трошкови камата за 0,15% БДП-а, који из године у годину систематски расту као неминовна последица још увек растућег јавног дуга. Осим камата, на крајњи фискални резултат утичу и многобројни други чиниоци који померају структурни дефицит навише или наниже са непромењеном фискалном политиком. Нето ефекат ових чинилаца у 2016. јесте увећање дефицита за додатних 0,15% БДП-а. Тако ће спорији раст домаће потрошње (која је пореска основица за ПДВ) од раста БДП-а, довести до пада учешћа прихода од ПДВ-а у БДП-у за око 0,1 п.п. Прогнозира се такође и пад учешћа доприноса у БДП-у готово за 0,2% п.п. јер се очекује одређено смањење броја запослених. Ове две промене утицаће на повећање фискалног дефицита. С друге стране, на благо смањење дефицита утицаће то што би учешће пензија у БДП-у требало би да се умањи за 0,1 п.п, јер је планирано повећање масе пензија (услед повећања пензија за 1,25% и пораста броја пензионера) незнатно мање од очекиваног раста БДП-а. Кад се узме у обзир овај аутономни раст дефицита од 0,3% БДП-а (камате и остале промене), долази се до закључка да нове мере фискалне консолидације у 2016. години морају донети уштеде од 1,05% БДП-а како би се обезбедило планирано структурно прилагођавање у износу од 0,75% БДП-а.

Основне мере за постизање уштеда од око 1% БДП-а у 2016. години јесу умањење расхода за запослене и повећање акциза. У Табели 1 приказане су мере које је Влада планирала за трајно смањење дефицита у 2016. години, а које би требало да донесу уштеде у укупном износу од 1,05% БДП-а. Најважнија мера за трајно обарање дефицита у 2016. јесте смањење учешћа расхода за зараде у БДП-у, које би се првенствено постигло кроз рационализацију броја запослених у сектору опште државе. Уз то, током 2016. оствариће се и пун ефекат увођења акцизе на електричну енергију из августа 2015. године, а на пораст укупних прихода од акциза утицаће и повећање акциза на деривате нафте које ступа на снагу од 1. јануара 2016. године. Ове три наведене мере утицаће на трајно умањење дефицита за 0,8% БДП-а. Преостале две мере нешто су мање, али су у укупном износу значајне – планирано је смањење субвенција за пољопривреду за 0,15% БДП-а, као и увођење претплате на јавни сервис, која би требало да умањи субвенције за РТС и РТВ у 2016. за 0,1% БДП-а.

Табела 1: Преглед чинилаца који трајно утичу на дефицит у 2016. години

Структурне промене	Утицај на умањење дефицита у 2016. (% БДП-а)
Смањење расхода за зараде	0,35
Увођење акцизе на електричну енергију	0,25
Повећање акциза на деривате нафте	0,2
Смањење субвенција за пољопривреду	0,15
Смањење субвенција за РТС и РТВ	0,1
ПЛАНИРАНИ ЕФЕКАТ МЕРА ВЛАДЕ	1,05
Пораст расхода за камате	-0,15
Остале структурне промене прихода и расхода	-0,15
ПЛАНИРАНО ТРАЈНО УМАЊЕЊЕ ДЕФИЦИТА	0,75

Извор: процена Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Постоји опасност да се не оствари око половине планираног прилагођавања у 2016, првенствено због ризика да се предвиђена рационализација броја запослених не оствари у предвиђеном обиму. Фискални савет оцењује да постоји ризик да три планиране мере (рационализација броја запослених, смањење субвенција за јавни сервис и пољопривреду) не обезбеде очекиване трајне уштеде, док је смањење дефицита по основу повећања акциза на гориво и струју готово без ризика. Највећу опасност по спровођење фискалне консолидације представља свакако неефикасна рационализација броја запослених у сектору опште државе, јер се од ње очекује највише и то не само у 2016. већ и у 2017. години. Како би се планиране уштеде на расходима за запослене оствариле у 2016, неопходно је да се број запослених смањи током године за око 30.000 (у плану Владе за 29.000). За сада се, међутим, још увек није успешно спровела ни прва фаза планираног отпуштања од око 9.000 прекобројних у општој држави која би требало да се односи на „очигледне“ вишкове и која би требало да, условно речено, буде најлакша у читавом процесу рационализације. Узимајући то у обзир, питање је онда како ће се и када спровести смањење броја запослених за додатних 20.000 људи током 2016. године и Фискални савет има велике резерве према стварним донетима ове мере.⁴ Интересантно је приметити да билансни значај рационализације за умањење дефицита још више расте у 2017. у односу на 2016. годину – па је због тога неопходност успешног спровођења ове мере у 2016. утолико

⁴ За детаљнију анализу планиране рационализације запослених видети одељак 2.2 овог извештаја: „Анализа расхода опште државе у 2016. години“. Додатно, илустративни примери о могућим изазовима у предвиђеном смањивању броја запослених по министарствима налазе се у поглављу 3.1. овог извештаја: „Оцена расхода у Предлогу буџета за 2016. години“.

већа, а ризици неспровођења су опаснији. Поред тога, постоји ризик да ће јавном сервису у 2016. бити потребне веће субвенције од буџетираних (за 2–3 млрд динара), пошто се тренутни планови заснивају на претпоставци да ће степен наплате претплате бити близу 100%. Ризично је и да ли ће се спровести планирано смањење пољопривредних субвенција, за шта је постојао сличан план и у 2015. години који није био успешно спроведен.⁵

Уколико би се у 2016. години остварили поменути ризици, читава фискална консолидација могла би бити угрожена, што би поништило њене неспорно добре резултате из 2015. године. Као што смо већ истакли, фискална консолидација је још увек далеко од свог краја. Први најбитнији циљ консолидације, заустављање раста учешћа јавног дуга у БДП-у, може се остварити само смањивањем дефицита на ниво испод 3% БДП-а, а након тога, за трајно оздрављење јавних финансија Србије потребно је свести га на испод 1% БДП-а како би јавни дуг почео опипљиво да се смањује. Управо у том контексту требало би посматрати први, неспорно добар, корак који је направљен у 2015. години смањењем трајног дефицита са око 6,5% БДП-а на нешто преко 4% БДП-а. Међутим, сада постоје озбиљни ризици да приближно толики буде и крајњи домет започете консолидације, јер су главне мере које би требало да обезбеде даље трајно смањивање дефицита у доброј мери неизвесне. Уколико подбаце структурне мере планиране за 2016. (а сличне су планиране и за 2017. годину) остварило би се највише око половине планираних уштеда, па би структурни дефицит у дужем периоду могао да остане на нивоу од 3,5-4% БДП-а, што је веома висок и неодржив дефицит. Толики дефицит, наиме, не би могао да обезбеди преокрет путање јавног дуга, који би наставио да расте знатно преко нивоа од 80% БДП-а, а са њим и издаци за камате – чиме би се Србија поново вратила у опасност од избијања кризе јавног дуга.

Одмрзавање пензија и плата у већем делу јавног сектора од јануара 2016. преурањено је – на шта је Фискални савет у више наврата упозоравао. С обзиром на то да план за трајно смањење дефицита након 2015. године носи са собом озбиљне ризике (првенствено због неизвесне рационализације броја запослених), став Фискалног савета је да је са одмрзавањем пензија и плата у јавном сектору требало сачекати још неко време. Наша анализа показује да је око 0,35% БДП-а од планираних 0,75% БДП-а трајних уштеда у 2016. години под знаком питања. Овај износ приближно одговара планираном повећању јавних расхода за плате и пензије у 2016. години. Стога, остварење потребних уштеда у 2016, по свему судећи, не би се ни доводило у питање да Влада није одлучила да већ у јануару 2016. одмрзне плате и пензије, свега годину дана након што их је умањила. Додатну опасност представља готово извештан притисак да се и у наредној години настави са даљим повећањем пензија и плата у јавном сектору. У најгорем исходу, уколико планиране мере трајних уштеда подбаце у 2016. и у 2017. години, овакви даљи искораци и нове индексације плата и пензија водили би поновном повећању дефицита и враћању јавних финансија Србије у стање у ком су се налазиле пре 2015. године. Фискални савет зато сматра да су опасности које доноси повећање убедљиво највећих јавних расхода при високом структурном дефициту од преко 4% БДП-а знатно веће него што су користи које ће део становника Србије осетити кроз релативно мало побољшање свог животног стандарда.

Због великог утицаја једнократних чинилаца, планирано фискално прилагођавање у 2016. од 0,75% БДП-а не види се јасно – тачније одговара плану умањења дефицита државе са 4,1% у 2015. на 4% БДП-а у 2016. години. Трогодишњи

⁵ За детаљнију анализу ризика повезаним са умањењем расхода за субвенционисање јавног сервиса и пољопривреде видети одељак 3.1. овог извештаја: „Оцена расхода Предлога буџета за 2016. годину“.

план фискалне консолидације, који подразумева трајно смањење дефицита за око 4% БДП-а почевши од 2015, предвиђа да се у 2016. години дефицит умањи за 0,75% БДП-а у односу на 2015. годину. Ово умањење, међутим, неће бити директно видљиво у међугодишњем паду дефицита консолидоване државе у 2016. у односу на 2015, али ипак постоји. Наиме, укупан дефицит и у 2015. и у плану за 2016. годину у себи ће садржати и једнократне чиниоце због којих привремено одступа од свог структурног, трајног нивоа. Трајни дефицит у 2015. години процењујемо на око 4,3% БДП-а, иако ће укупан дефицит, према пројекцијама Министарства финансија, износити око 4,1% БДП-а. Разлози за мањи остварени дефицит у 2015. у односу на његов структурни ниво јесу једнократне уплате у буџет јавних и државних предузећа, лоше извршавање јавних инвестиција, неки непланирани расходи и друго. Слично томе, само са супротним укупним утицајем једнократних чинилаца, пројектовани дефицит у 2016. години од 4% БДП-а одговара трајном дефициту од око 3,6% БДП-а, а главни разлог за ово привремено повећање дефицита од 0,4% БДП-а у 2016. у односу на његов трајни ниво је планирано једнократно повећање државних издатака за отпремнине. У наставку текста приказујемо детаљнију анализу планираних прихода и расхода опште државе у 2016. који одговарају овом фискалном дефициту од 4% БДП-а.

2.1. Анализа прихода опште државе у 2016. години

Фискални савет оцењује да су приходи опште државе за 2016. годину адекватно планирани, у складу с добром буџетском праксом. Пројекције кретања пореских прихода начелно су у складу с очекиваним макроекономским кретањима у следећој години, пре свега с прогнозираним бруто домаћим производом и домаћом потрошњом. Такође, додатни приходи по основу предузетих мера пореске политике, првенствено повећања акциза на нафтне деривате и увођења акцизе на струју, добро су процењени. Постоје ограничени ризици да поједине категорије јавних прихода, попут пореза на доходак или осталих пореских прихода, неће бити извршени у потпуности. Међутим, постоји и могућност да ће се поједине категорије прихода, попут пореза на добит предузећа, извршити и преко буџетираног износа. Укупно гледано, ови ризици су избалансирани и јавни приходи (опште државе) за 2016. годину могу се сматрати реалистично буџетираним.

Укупно планирано повећање јавних прихода у 2016. наспрам очекиване реализације у 2015. износи око 35 млрд динара, делом и као резултат нових мера Владе. Основне макроекономске претпоставке Владе за 2016. годину укључују: међугодишњу стопу инфлације од 2,8%, реални раст БДП-а од 1,8% и благо реално повећање приватне потрошње од 0,2%. Од испуњености ових претпоставки битно зависи наплата кључних јавних прихода у 2016. години, посебно наплата ПДВ-а и акциза. Процењујемо да утицај макроекономских чинилаца доприноси повећању прихода у укупном износу од 45 млрд динара. Важно је напоменути да се наредне године највероватније неће поновити једнократна и неодржива повећања непореских прихода, углавном по основу повлачења ликвидности из предузећа у државном власништву.⁶ Последично, сматрамо да је планирано смањење непореских прихода за 30 млрд у 2016. години и било очекивано. Додатно, ово оцењујемо и као корак у добром смеру, имајући у виду лошу праксу (могуће претераног) финансијског исцрпљивања ових предузећа. Највећи допринос повећању јавних прихода у наредној години даће мере Владе у виду повећања

⁶ Што је била редовна пракса током 2015. године.

акциза – процењујемо за око 20 млрд. Дакле, у случају да акцизе нису повећане, укупни јавни приходи у 2016. години били би већи од очекиване реализације у 2015. години за око 15 млрд динара.

Учешће јавних прихода у БДП-у осетно се смањује у 2016. години, али је то углавном последица ванредно (и неочекивано) високих прихода државе у 2015. Већи номинални раст БДП-а од 4,6% у односу на раст прихода од 2,1%, довешће до пада удела јавних прихода у БДП-у у 2016. години на 41,3%. Ово смањење удела за готово 1 п.п, са 42,2% колико је износило у 2015. години, на први поглед делује као изражено. Међутим, пад учешћа не би био толико снажан да јавни приходи у 2015. нису били изузетно високи, углавном као резултат ванредно високих непореских прихода.⁷ Сматрамо да је, због једнократних извора повећања јавних прихода, 2015. година била специфична и да је недовољно репрезентативна за овај вид поређења. Наиме, ако из обрачуна искључимо ванредно повећање непореских прихода, долазимо до закључка да је права мера удела укупних јавних прихода у БДП-у у 2015. години била 41,4%. То значи да би учешће јавних прихода у 2016. остало готово непромењено у односу на ову годину, односно разликовало би се за незнатних 0.1 п.п. Поједностављено посматрано, у 2016. години очекује се да раст привреде буде заснован на повећању инвестиција, што би водило смањењу учешћа јавних прихода у БДП-у јер су инвестиције порески мање издашне у кратком року, док ће повећање неких пореских стопа (акцизе) у 2016. години омогућити да учешће јавних прихода у БДП-у (очишћено од једнократних чинилаца) у следећој години буде на приближно истом нивоу као у 2015. години.

Предвиђено повећање прихода од ПДВ-а у складу је са очекиваним макроекономским кретањима у 2016. години, и стога је највероватније оствариво. Приходи од ПДВ-а планирани су у износу који је за око 15 млрд динара виши од њихове очекиване реализације у 2015. години, што представља повећање од око 3,6%. Иако постоје блажа одступања у коришћеним претпоставкама Министарства финансија и Фискалног савета о кретању номиналне потрошње, планирани пораст прихода од ПДВ-а оквирно је у складу с нашим проценама. Највећи део предвиђеног повећања управо је последица очекиваног раста номиналне потрошње, која уједно представља и пореску основу за наплату прихода од ПДВ-а.⁸ Поред тога, с обзиром на то да постоји чврста веза између пораста акциза и прихода по основу ПДВ-а, сматрамо да ће се приходи од ПДВ-а додатно повећати као последица планираног повећања акциза.⁹ На крају, постоји неколико могућих разлога да наплаћени приходи у одређеној мери одступе од плана. Наиме, могуће је да остварена инфлација и раст потрошње буду нижи од планираних при изради буџета, што би имало за последицу и мање прикупљених прихода од ПДВ-а. С друге стране, уколико би се успешно спровеле неке системске мере за сузбијање сиве економије, ови приходи могли би бити и нешто већи од буџетираних. Ипак, сматрамо да су ове могућности углавном избалансиране, те оцењујемо да је буџетски план врло вероватно остварив.

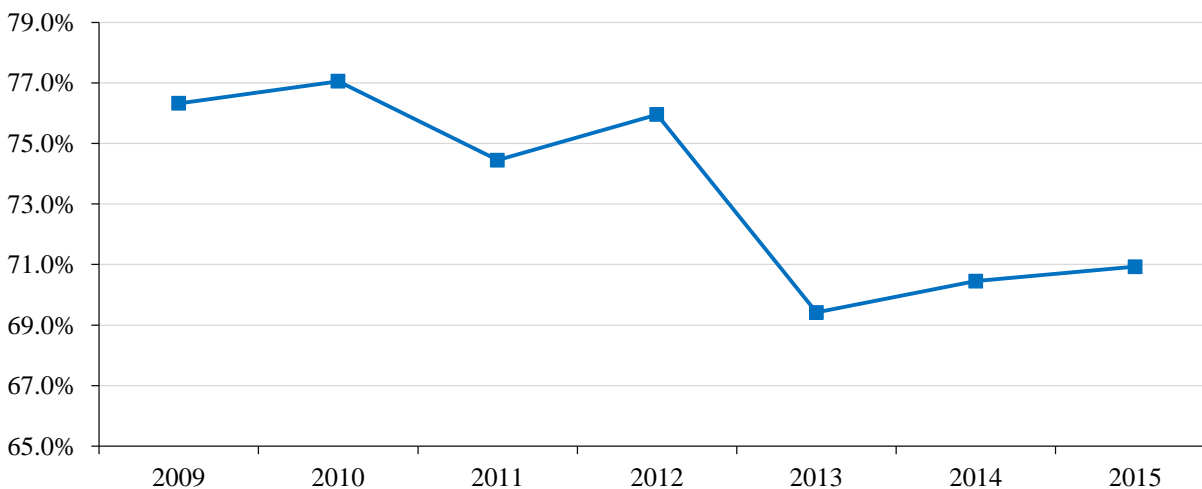
⁷ Бројне анализе Фискалног савета у овој години указивале су на ову појаву, за више детаља погледати извештај: „Фискална консолидација у 2015. години и основни реформски изазови“, из јуна 2015. године.

⁸ Номинални раст потрошње добија се као збирни резултат очекиване просечне инфлације у 2016. од 2,8% и процене благог реалног смањења потрошње. Детаљнију анализу очекиваних макроекономских кретања у 2016. видети у поглављу 1: “Оцена макроекономских претпоставки коришћених за израду буџета“.

⁹ О чврстој вези између пораста прихода од акциза и пораста прихода по основу ПДВ-а, Фискални савет већ је писао. За више детаља погледати: „Фискална консолидација у 2015. години и основни реформски изазови“ или месечни извештај: „Фискална кретања у октобру 2015. године“.

Фискални савет сматра да постоји простор за побољшање ефикасности наплате ПДВ-а у 2016. и наредним годинама. Када је реч о наплати пореза на додатну вредност, Фискални савет је усвојио међународну праксу да се ефикасност наплате прати преко *s-efficiency* индикатора.¹⁰ Основна замисао овог индикатора јесте поређење укупно прикупљених прихода са њиховим хипотетичким нивоом, који би требало да буде остварен на основу одговарајућих макроекономских агрегата, под условом савршене наплате.¹¹ На бази овог индикатора уочава се побољшање ефикасности наплате од последњег квартала 2014. године, које је последица спровођења одређених мера у циљу сузбијања сиве економије. Тренд нешто боље наплате настављен је и током 2015. године, али је процењени ниво ефикасности и даље знатно испод нивоа 2012. године (видети Графикон 1). Самим тим, закључујемо да неспорно постоји простор да приходи од ПДВ-а у 2016. години буду изнад планираног нивоа уколико се интензивирају мере у борби против сиве економије. Једнократним мерама на терену могуће је само до одређене границе повећати ове приходе, али је за трајно побољшање ефикасности наплате (и достизање нивоа из 2012. године) неопходно спровести темељну реформу Пореске управе, о чему је Фискални савет већ писао. Потенцијални приходи који би се евентуално остварили ефикаснијом наплатом нису укључени у планове за наредну годину, што је у складу с добром буџетском праксом. Наиме, начело опрезног буџетирања подразумева да се приходи од сиве економије укључе у буџет тек кад се заиста реализују, у обиму у ком су наплаћени.

Графикон 1. Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а у периоду 2009-2015. године



* За 2015. годину дата је прелиминарна оцена ефикасности на бази очекиване реализације прихода од ПДВ-а и укупне домаће потрошње.

Планирано је знатно повећање прихода од акциза услед усвојених, односно најављених мера Владе, што оцењујемо као оствариво. Приходи од акциза планирају се у износу који је за око 25 млрд динара виши од њихове очекиване реализације у 2015. години, што је већином последица примене најављених нових мера Владе. *Пре свега*, планира се законско повећање акциза на нафтне деривате од 1. јануара 2016. године.

¹⁰ За детаљно објашњење овог индикатора видети извештај Фискалног савета: „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, из новембра 2013. године.

¹¹ Хипотетички ниво савршене наплате прихода од ПДВ-а рачуна се као производ домаће потрошње (приватне и државне) и стопе ПДВ-а.

Претходним законом било је предвиђено да се редовно годишње повећавање акциза на нафтне деривате врши до јануара 2015. године, а надаље се предвиђало само њихово усклађивање са оствареном инфлацијом у претходној години. Међутим, у циљу повећања прихода буџета Републике, Влада се определила за још једно додатно повећање појединачних акциза на нафтне деривате. Друга мера, увођење акцизе на електричну енергију, примењује се од августа 2015. године, али се њени пуни ефекти очекују тек у 2016. години. Последично, по овом основу очекује се пораст прихода од акциза за преко 10 млрд динара у односу на 2015. годину, што ће се извесно и остварити. Поред тога, знатно мањи део планираног повећања прихода од акциза очекује се услед њиховог редовног законског усклађивања по основу кретања цена (индекс потрошачких цена и просечна малопродајна цена цигарета) у 2015. години.

Процењујемо да предвиђено повећање доприноса за социјално осигурање на адекватан начин одражава очекивана макроекономска кретања. Према расположивим плановима, доприноси за социјално осигурање требало би да буду виши од очекиваног нивоа наплате у 2015. години за око 15 млрд, што је повећање за око 2,5%. Иако нам нису познате полазне претпоставке које је Министарство финансија користило, оваква прогноза кретања доприноса у складу је с независним проценама Фискалног савета о кретању укупне масе зарада (која представља њихову пореску основицу). Разлоге за раст масе зарада у следећој години проналазимо превасходно у очекиваном повећању просечне номиналне зараде у односу на 2015. (углавном у приватном сектору, а у мањој мери и јавном). С друге стране, сматрамо да је оправдано претпоставити да ће кретање броја формално запослених у 2016. години имати благо негативан утицај на пореску основицу за доприносе. Наиме, најављено је отпуштање у сектору опште државе, предузећима у реструктурирању и јавним предузећима, док би овај пад броја формално запослених требало да ублажи очекивано повећање запошљавања у приватном сектору. На основу свега наведеног, сматрамо да су доприноси за социјално осигурање прогнозирани у складу са очекиваним трендовима у макроекономском окружењу, тј. да ће се укупна маса зарада повећати за око 2,5%, а то у потпуности одговара планираном повећању доприноса. Није искључено да приходи од доприноса буду и нешто већи од планираних, а предуслов за то јесте да се интензивирају мере за сузбијање сиве економије (која је према неким анализама најизраженија на тржишту рада). Потенцијални приходи по овом основу нису укључени у прогнозе, што Фискални савет подражава (јер је сагласно с принципом опрезног буџетирања).

Постоје ограничени ризици да неке ставке јавних прихода, попут пореза на доходак грађана или осталих пореских прихода, не буду наплаћене планираном износу. Према расположивим фискалним плановима, за консолидоване приходе од пореза на доходак грађана предвиђено је њихово повећање у односу на очекивану реализацију у 2015. години за око 5 млрд динара (око 4%). Највећа поткатегорија ових прихода су порези на зараде (чине око 75%), којима је пореска основица иста као за доприносе за социјално осигурање - маса зарада. Међутим, уочавамо одређено одступање у пројекцијама ове две врсте јавних прихода, иако би требало да се крећу истим темпом. Наиме, очекује се да ће приходи од пореза на зараде бити виши за око 4% у односу на реализацији у 2015. години, док је на основу истих претпоставки код доприноса очекивано повећање од око 2,5%. Како смо пројекцију доприноса оценили као реалну, на бази очекиваних макроекономских кретања, сматрамо да је пројекција прихода од пореза на доходак благо оптимистична. Иако је планирани износ прецењен за свега неколико милијарди динара (око 2 млрд), и има мањи утицај на укупне приходе буџета, неопходно је да прогнозе које се заснивају практично на истим претпоставкама буду потпуно усаглашене.

Пројекцију осталих пореских прихода оцењујемо као оствариву, али уз одређене ризике. Остали порески приходи планирају се у незнатно већем износу у поређењу са њиховом очекиваном реализацијом до краја 2015. године. Највећа поткатегорија ових прихода је порез на имовину, који се наплаћује на локалном нивоу власти, и план је да се они прикупе у износу који приближно одговара нивоу из 2015. године. Овакву пројекцију генерално сматрамо одговарајућом, мада су присутни одређени ризици да реализација ипак буде нешто мања од планиране. Пре свега, постоје индиције да приходи могу бити нешто нижи услед промењеног система обрачуна пореза на имовину у појединим локалним самоуправама, на основу донетих одлука надлежних органа (нпр. градска већа Београда и Крагујевца крајем новембра донела су одлуке о повећању стопе амортизације и промени појединих пореских зона). Како су ово најновије информације, те нису биле расположиве приликом израда фискалних планова, претпоставка да неће доћи до значајних промена у односу на 2015. годину била је оправдана. Као и код других пореских прихода, могућ је и раст прихода од пореза на имовину услед ефикасније наплате (већег обухвата), али како је веома тешко проценити величину потенцијалног повећања, принципи добре буџетске праксе сугеришу да се оно не укључује приликом израде планова.

С друге стране, постоји (реална) могућност да ће се приходи од пореза на добит предузећа остварити у износу који је нешто већи од буџетираног. Приходи од пореза на добит предузећа у 2015. години били су нетипично ниски услед комбинованог утицаја неколико чинилаца: пре свега забележен је оштар пад привредне активности у 2014. години (па је и профитабилност предузећа била мања), а дошло је и до промене књиговодствених стандарда приликом исказивања губитака и добитака по основу курсних разлика у пореским билансима. Притом, важно је нагласити да порез на добит представља најволатилнију ставку јавних прихода, у чијем кретању постоје знатно израженије осцилације него код самог привредног раста. Самим тим, може се очекивати да би раст наплате пореза на добит у 2015. години могао бити и виши од буџетираних 2,5% услед очекиваног привредног опоравка, стабилног курса динара, одсуства већих измена књиговодствених стандарда, као и чињенице да је потребан период од неколико година како би се на повећање ових прихода у потпуности одразило укидање пореских инвестиционих кредита крајем 2013. Оцењујемо да постоји реална могућност да нешто већа наплата пореза на добит практично у потпуности покрије могуће подбацавање пореза на доходак и осталих пореских прихода у односу на план.

Предвиђени ниво укупних непореских прихода оцењујемо као одговарајући, али не искључујемо могућност да буду и већи од плана ако поново буде неких неочекиваних уплата. Непорески приходи опште државе планирају се у знатно нижем износу у односу на ниво у 2015. години, услед очекиваног изостанка уплата у буџет које су биле једнократне природе. Наиме, током 2015. године остварен је знатно већи износ непореских прихода на републичком нивоу од уобичајеног, углавном као последица уплата добити и дивиденди предузећа у државном власништву, али и неких других уплата заосталих дугова у буџет (уплата ЕПС-а од 7,4 млрд динара). Како је највећи део ових уплата био ванредног карактера, било је очекивано да се ови приходи у 2016. врате на свој уобичајени годишњи износ. Овакво очекивање оправдано је имајући у виду да су током 2015. године извршене и неке заостале уплате предузећа из претходних година, па су извори нових неочекиваних непореских прихода добрим делом исцрпљени. Ипак, остављамо могућност да се и у следећој години појаве неке нове уплате (које нису планиране буџетом), услед којих би непорески приходи могли бити већи од планираног износа. Када је реч о осталим нивоима власти (локалне самоуправе, фондови ОСО и ЈП

„Путеви Србије“), план не предвиђа знатно одступање непореских прихода у односу на њихову очекивану реализацију у 2015. години, што је врло вероватно и оствариво. Наиме, на овим нивоима власти постоје устаљени приходи у виду разних такси и накнада који се наплаћују у приближно истом годишњем износу, уз прилагођавање за остварену инфлацију претходне године. С обзиром на то да ће инфлација у 2015. години бити на изузетно ниском нивоу (око 1,5%), не очекују се веће промене у нивоу ових прихода.

Фискални савет оцењује да су приходи од царина коректно планирани, у складу са очекиваним макроекономским кретањима. Приходи од царина планирани су у износу који је за око 5% виши од очекиване реализације у 2015. години. Имајући у виду очекивану депресијацију динара у односу на евро и кретање домаће потрошње у 2016, оцењујемо да је пројекција прихода од царина прикладна. Додатно, не очекује се даљи пад ових прихода, који је у претходном периоду био евидентан услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању, пошто је највећи део усклађивања завршен крајем 2014. године.

2.2. Анализа расхода опште државе у 2016. години

У 2016. години планира се пораст расхода опште државе за око 37 млрд динара у односу на очекивано извршење у овој години. У 2016. години Влада планира повећање укупних расхода опште државе за око 37 млрд динара (преко 300 млн евра) у односу на њихов очекивани ниво у овој години (на основу извршења у првих десет месеци). Према последњим проценама Министарства финансија (које су блиске очекивањима Фискалног савета), укупни јавни расходи у 2015. години износиће око 1.835 млрд динара, док се планом расхода за наредну годину предвиђају укупни издаци свих нивоа државе у износу од око 1.872 млрд динара. Посматрано по појединачним ставкама, повећање укупних издатака за 37 млрд динара последица је планираног раста трошкова за камате, јавне инвестиције, робу и услуге, отпремнине и пензије. Расходи за зараде и субвенције планирани су у готово непромењеном номиналном износу у односу на њихово процењено извршење у 2015. години, али са битно другачијом структуром (у овом извештају највећу пажњу посветили смо управо овим буџетским позицијама, јер се најважније мере фискалне консолидације у 2016. години тичу расхода за запослене и субвенције). Остале расходне ставке (социјална помоћ, отплата активираних гаранција, нето буџетске позајмице и остали текући расходи) задржани су на сличном нивоу као у 2015. години.

Стварно повећање расхода опште државе у 2016. години, међутим, двоструко је веће и износи преко 75 млрд динара. Приликом поређења нивоа јавних расхода у овој и следећој години, потребно је имати у виду да ће у 2015. години бити исплаћено неколико заосталих и једнократних обавеза (у укупном износу већем од 300 милиона евра), које се не планирају у 2016. години. Према одлуци Владе, држава ће преузети обавезу плаћања дуга Србијагаса према НИС-у за испоручени гас у периоду 2011-2013. (од око 200 млн евра), као и потраживања војних пензионера у износу од преко 100 млн евра (која је Уставни суд одлуком из 2012. године оценио као оправдана). Како би се стекла реалнија слика о суштинским кретањима јавних расхода, потребно је искључити ове трошкове који су по природи ванредни. Искључивањем једнократног повећања државних расхода у 2015. години по основу измиривања поменутих обавеза, закључујемо да је стварни раст јавних расхода у следећој години заправо знатно већи него што то показује просто поређење планираних расхода за 2016. са њиховим извршењем у овој години, и износи 75 млрд динара (више од 620 млн евра или око 1,9% БДП-а).

Иако је стварно повећање расхода у 2016. велико (1,9% БДП-а), у највећој мери било је очекивано и неизбежно; због чега је требало избећи нека додатна дискрециона повећања расхода. Планирани пораст расхода последица је превасходно високог и растућег јавног дуга (у случају камата), као и одговарајућих мера економске политике (потребне су знатно веће јавне инвестиције, а у процесу планиране рационализације броја запослених неизбежна је и исплата отпремнина). Део пораста расхода, ипак, дискреционе је природе и проистиче из одлуке да се повећају плате у јавном сектору и пензије. У условима (и даље) високог дефицита и неминовног раста појединих расхода, сматрамо да одлука Владе о повећању плата и пензија већ у наредној години (ефекат од преко 100 млн евра) није економски оправдана. Притом, умањење плата у јавном сектору и пензија представља убедљиво најважнији разлог (на расходној страни буџета) осетног смањења дефицита у првој години фискалне консолидације. Све друге мере од којих се очекивало да обезбеде трајно смањење расхода државе и дефицита донеле су далеко мање уштеде (или су оне потпуно изостале). Узимајући у обзир све изазове који постоје у спровођењу планираних мера фискалне консолидације у следећој години (пре свега рационализације броја запослених у општој држави и решавању судбине предузећа у реструктурирању, али и других), није извесно да ће повећање ових расхода бити у довољној мери надомештено другим уштедама. Фискални савет сматра да је, уместо повећања плата и пензија, објективно бољи фискални резултат од планираног у 2015. години требало сачувати у случају потешкоћа у спровођењу преосталих мера фискалне консолидације (чији је крајњи исход и даље неизвештан).

Планирани фонд плата у 2016. години остаје номинално непромењен: очекује се да повећање плата у делу сектора опште државе буде потпуно надомештено смањењем броја запослених. *Прво*, у 2016. години доћи ће до номиналног повећања плата запосленима у основном и средњем образовању и предшколским установама (за 4%), здравственим и установама социјалне заштите (за 3%) и високом и вишем образовању, војсци и полицији (за по 2%). Повећање плата, дакле, не односи се на читав сектор опште државе, већ обухвата приближно 2/3 укупног броја запослених који примају плату из буџета (преко 370.000 радника). Процењујемо да буџетски трошак по овом основу износи око 2,5% укупне масе плата, односно 6-7 млрд динара. *Друго*, у 2016. години планирано је амбициозно смањење броја запослених у (читавом) сектору опште државе, од чега се очекују уштеде које, такође, износе око 2,5% укупне масе зарада. Буџетски план, дакле, подразумева да ће се ефекти ове две мере практично неутралисати, тако да се расходи за запослене планирају у износу који је једнак очекиваном извршењу у 2015. години (непуних 415 млрд динара).

Планирано је и повећање расхода за отпремнине запосленима у износу који је, процењујемо, довољан за најављени број отпуштања у сектору опште државе. Буџетска средства за исплату отпремнина вишковима запослених у сектору опште државе у 2016. години планирана су у износу од преко 15 млрд динара (10,7 млрд намењено је за исплату социјалних програма запосленима у јавној управи, а преостале 4,4 млрд за запослене у здравству).¹² Према процени Фискалног савета, овај износ биће довољан за исплату отпремнина за 20.000-25.000 радника (око 16.000 у јавној управи и око 7.000 у

¹² Занемарљиво мали део овог износа намењен је исплати отпремнина приликом редовног одласка у пензију (у износу од две просечне плате), па можемо закључити да је 15 млрд динара готово у потпуности планирано за исплату отпремнина радницима у сектору опште државе, који ће у процесу циљаног смањења броја запослених остати без посла.

здравству), што начелно одговара и проценама Министарства финансија које се налазе у пратећој документацији Предлога закона о буџету за 2016. годину. До овог закључка долазимо на основу параметара који се користе за одређивање износа отпремнина по запосленом (најављени износ отпремнине по години стажа и просечни радни век радника који ће остати без посла). До истог закључка може се доћи и из другог угла – предвиђена маса плата у 2016. години на нивоу опште државе (без отпремнина које се налазе на истој буџетској позицији), указује на то да ће за остварење буџетског плана у 2016. бити неопходно смањење броја запослених током следеће године приближно за 5% или за око 25.000 (чиме би се постигло умањење масе плата за 2,5%).

За остварење предвиђених уштеда од рационализације броја запослених у општој држави у пуном обиму у 2016. години, потребно је да се већ у децембру 2015. број запослених смањи за око 9.000 радника. Министарства и остали буџетски корисници су почетком последњег тромесечја текуће године, са одређеним закашњењем, завршили иницијалне анализе броја и структуре запослених. Почетком децембра, Влада је, такође с кашњењем, усвојила уредбе о максималном броју запослених по свим институцијама. Тиме је створен и законски основ за коначно отпочињање циљаног смањења броја запослених у општој држави, при чему је према последњим проценама очигледни вишак око 9.000 радника. Уколико би се отпуштања спровела у најављеном обиму до краја 2015. године, за уклапање у буџетски оквир у 2016. било би потребно смањити запосленост у општој држави за око 20.000 радника. Међутим, постоји изражен ризик да ће се део планираних отпуштања преbacити за почетак следеће године (имајући у виду да су министарства добила рок од два месеца да се реорганизују и прилагоде своје активности мањем броју запослених), што значи да ће у 2016. години бити потребно смањити број запослених за више од процењених 20.000 људи.

Ако циљано смањење броја запослених ипак изостане крајем 2015, планиране буџетске уштеде подразумеваће још амбициознију и мање вероватну рационализацију. Из претпоставки које је Министарство финансија користило за прављење фискалних планова, имплицитно се може закључити да ће, без најављених децембарских отпуштања, смањење броја запослених у општој држави износити преко 30.000 у 2016. години. До мањег броја радника у следећој години може се доћи на два начина: тзв. природним одливом и отпуштањем вишкова запослених. Процењујемо да постоји само ограничена могућност да се број запослених у општој држави смањи по основу природног одлива у пензију с мањом стопом замене (свега око 5.000 радника).¹³ То би значило да буџетски план за 2016. годину подразумева отпуштање 20.000-25.000 запослених у општој држави у тој години.¹⁴

Досадашња искуства, али и анализе Фискалног савета, показују да је крајњи исход планираног процеса рационализације у 2016. години прилично неизвестан. Рационализација броја запослених је стуб фискалне консолидације у следеће две године, и без њеног доследног спровођења средњорочно фискално прилагођавање готово је неизводљиво. Постоји неколико објективних разлога услед којих сматрамо да се процес рационализације у наредној години вероватно неће у потпуности одвијати у складу са

¹³ Уз претпоставку да стопа замене износи 1:5, што значи да се на сваких пет запослених који следеће године оду у пензију планира упошљавање једног новог радника.

¹⁴ Имајући у виду да је могуће да се од предвиђене рационализације (30.000 запослених) највише једна трећина односи на природни одлив (пензионисање), може се испоставити да је буџетирани оквир за отпремнине преширок, тј. да ће део средстава бити неисплаћен, чак и када узмемо у обзир да ће део запослених отићи у пензију уз стимулативне отпремнине.

планом. *Прво*, смањење броја запослених у општој држави планирано је и за 2015. годину; подсећања ради, у договору са ММФ-ом било је предвиђено да се број запослених у 2015. смањи за 5% (25.000 радника у сектору опште државе). Међутим, последњи доступни фискални подаци упућују на закључак да је број запослених до новембра умањен за око 5.000 и то искључиво по основу природног одлива у пензију, уз забрану запошљавања. Отпуштања су, дакле, у првих једанаест месеци у потпуности изостала, па је сав притисак практично пребачен на децембар. С обзиром на овакво искуство у 2015. години, сматрамо да није сасвим реално очекивати да ће се број запослених у општој држави у 2016. смањити за око 30.000 људи. *Друго*, поставља се питање колико је политички и социјално изводљиво (и економски пожељно) да се број запослених у општој држави драстично смањи за само годину дана (5-6% укупне запослености). Наиме, у случају да овако велика отпуштања у кратком року не буду довољно опрезно припремљена, то би могло озбиљно да угрози функционисање највећих и најважнијих делова јавног сектора (просвета, здравство, безбедност и одбрана и друго).¹⁵

Указујемо на проблем преамбициозно постављених циљева рационализације у 2016. на локалном нивоу власти који се не може остварити регуларним путем. Чланом 35 Предлога закона о буџету за 2016. годину, дефинисано је да се маса зарада исплаћена на локалном нивоу власти умањи у односу на 2015. за најмање 3% кроз рационализацију броја запослених. Уз то, Закон предвиђа да: *...у оквиру тако умањене масе средстава за исплату плата запослених треба планирати средства за увећање плата запослених у установама социјалне заштите за 3% и предшколским установама за 4%*. Сматрамо да ће овакав план бити немогуће извршити отпуштањем прекобројних, будући да смањење укупне масе зарада на локалном нивоу од 3%, у оквиру ког ће се повећати плате за преко 25.000 запослених (предшколске и установе социјалне заштите) имплицира да број запослених на локалу током 2016. мора да се смањи за око 10% у односу на 2015. годину. Фискални савет указује на могућност за изналажење тзв. „креативних решења“, којим би се овакав, нереалан, циљ формално испунио – попут приказивања нижих расхода за запослене уз њихово паралелно књижење у оквиру конта робе и услуга (као што се, нпр. зараде научних радника у фундаменталним, природним наукама књиже у оквиру специјализованих услуга) чиме би се само створио привид о смањењу броја запослених, док би нето уштеде од рационализације у већој мери изостале.

У 2016. години планиран је раст издвајања за пензије од 16 млрд динара, али процењујемо да се овај план може показати као прешироко постављен. У основи, три чиниоца узрокују повећање расхода за пензије у наредној години. *Прво*, по дискреционој одлуци Владе, пензије ће од 2016. године бити линеарно повећане за 1,25% (што у маси износи 6 млрд динара). Будући да је Србија и даље један од негативних рекордера по учешћу издвајања за пензије у БДП-у (око 12,5% БДП-а наспрам просечних 9,5% БДП-а у земљама ЦИЕ, при чему је званични циљ да се учешће пензија у БДП-у сведе на 11% или мање), ову одлуку сматрамо економски неутемељеном. *Друго*, у 2016. години планира се већи прираст броја пензионера од уобичајеног, услед најављеног решавања статуса предузећа у приватизацији и спровођења рационализације у јавној управи и здравству (што би повећало издвајања за пензије за око 8 млрд динара). *Треће*, држава се обавезала на трајно повећање војних пензија, следећи одлуку Уставног суда о нужном усклађивању нивоа војних пензија с повећањем редовних пензија у јануару 2008. године, што ће увећати

¹⁵ За више детаља видети анализу Фискалног савета „Рационализација броја запослених – да ли и за колико променити циљеве?“, у оквиру извештаја „Фискална кретања у августу 2015. године“, 2. октобар 2015. године.

издатке за пензије за око 2 млрд динара годишње. Планирани раст расхода за пензије уважава дејство сва три чиниоца, могуће и у већој мери него што би се реално могло очекивати, па би укупно извршење ових расхода у 2016. години могло бити нешто мање од првобитно планираног. Међутим, сматрамо да је планирање нешто ширег буџетског оквира, у ситуацији кад није могуће потпуно поуздано проценити величину додатних расхода у следећој години, у складу с добром буџетском праксом и донекле оправдано.

Расходи за робу и услуге планирани су тако да повећање у односу на процењено извршење у 2015. одговара процентуалном расту номиналног БДП-а у 2016. години. Средњорочним фискалним планом предвиђено је стабилно учешће издвајања за робу и услуге у БДП-у, што смо раније оценили као реалистично, имајући у виду да је Србија по уделу ових издатака на нивоу просека земаља ЦИЕ. Да би се тај циљ постигао потребно је да кретање ових расхода у потпуности прати кретање номиналног БДП-а. Имајући у виду да пројектована стопа раста номиналног БДП-а у 2016. години износи 4,3%, оправдано је то што се раст издатака за робу и услуге планира у приближно истом процентуалном износу (а то даје номинално повећање ових расхода за 11,5 млрд динара у 2016). С друге стране, без обзира на адекватност процењеног нивоа у 2016. години, напомињемо да постоји реална могућност да стварна реализација ипак буде мања од буџетиране. Неколико година уназад дешавало се да застој у спровођењу јавних набавки и други процедурални и институционални чиниоци онемогуће реализацију ових издатака у пуном и потребном износу, па је потрошња за ове намене била мања од првобитно предвиђене. Из тог разлога, за сада само начелно, можемо оценити да буџетски план највероватније неће бити у потпуности испуњен.

Фискалним плановима за 2016. годину предвиђени су непромењени издаци за субвенције, али уз значајне промене у њиховој структури.¹⁶ Ниво издвајања за субвенције у 2016. опредељен је различитим мерама Владе. Будући да се највећи износ ових расхода исплаћује из републичког буџета, детаљнија анализа остављена је за поглавље 3. овог извештаја: „Оцена Предлога закона о буџету за 2016. годину“. На овом месту истичемо планирано смањење субвенција за јавне сервисе (РТС и РТВ) за око 5 млрд динара, као и благи раст субвенција у привреди. Напомињемо и да је неопходно опрезно тумачити планирани износ субвенција за „Железнице Србије“, који је за 6 млрд динара већи него у овој години. Наиме, целокупно повећање субвенција за ово предузеће односи се на учешће државе у инвестиционом кредиту, што значи да политика субвенционисања Железница суштински практично није промењена у односу на 2015. годину. Један од највећих ризика за остваривање планираног нивоа субвенција у 2016. (уз најављено смањење издвајања за јавни сервис), представља предвиђање мањих подстицаја у пољопривреди. Ове уштеде базирају се на истим претпоставкама као при изради буџетског оквира у 2015. години, који се испоставио као недовољан (план ће бити пробијен за око 8 млрд динара).

Капитални расходи у 2016. години планирани су на нивоу од 2,8% БДП-а, што сматрамо недовољним и могуће тешко остваривим. Јавне инвестиције представљају најквалитетнији вид јавне потрошње, и њихово повећање неопходан је чинилац дугорочног привредног раста. Упркос томе, ови издаци у Србији већ годинама су на неприхватљиво ниском нивоу, при чему смо у више наврата указивали на последице њиховог неадекватног

¹⁶ Расходе за субвенције посматрамо без отплате дуга Србијагаса за гас, у износу од око 200 млн евра, која ће бити накнадно прокњижена на овој позицији, иако не представља текућу субвенцију.

третмана.¹⁷ Иако су планови за 2015. годину обећавали осетан раст капиталних расхода (за преко 25 млрд динара или 0,6% БДП-а), њихово досадашње извршење указује на то да ће планирани скок готово потпуно изостати, а стварни ниво остати приближно непромењен у односу на 2014. годину. Слично се планира и у 2016: за јавне инвестиције предвиђено је 117 млрд динара, што би било повећање за око 15 млрд динара у односу на очекивано извршење у овој години. Фискални савет снажно подржава настојања Владе да повећа ниво државне инвестиционе потрошње; међутим, још увек не постоје назнаке да је ефикасност извршења капиталних расхода суштински повећана те није отклоњен ризик да се понови сценарио из 2015. године у којој је највећи део „уштеда“ заправо остварен захваљујући подбацивању ових расхода у односу на план. Додатно, сматрамо да планирани износ у следећој години није довољан да обезбеди подршку већем привредном расту у дугом року, нити је у складу са објективним потребама, с обзиром на тренутно (лоше) стање инфраструктуре.¹⁸ Релевантна међународна истраживања (на пример, World Competitiveness Report 2015-2016) потврђују чињеницу да се Србија у светским оквирима изузетно лоше котира у области путне и железничке инфраструктуре. До сличног закључка долазимо и кад упоредимо издвајања државе за инвестиције са земљама сличног нивоа развијености. Наиме, просечан ниво јавних инвестиција у земљама Централне и Источне Европе износи 4,1% БДП-а, што је за готово 1,2 п.п. БДП-а више него што се у Србији планира у 2016. години.¹⁹

Предвиђа се промена у структури јавних инвестиција у 2016. – смањење на нивоу министарстава, а повећање у области путне инфраструктуре, што у начелу оцењујемо позитивно. При анализи капиталних расхода опште државе потребно је раздвојити две најважније компоненте: *прва*, која се односи на инвестиције у саобраћајну инфраструктуру које се реализују углавном при путарским предузећима (ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“) и из пројектних зајмова. *Друга* се односи на инвестиције републичког нивоа власти дефинисане Законом о буџету, што су заправо капитални пројекти министарстава и осталих буџетских корисника.²⁰ Прва компонента прилично је хомогена, и махом се односи на инвестиције државе у друмску и железничку инфраструктуру, које су заправо и најважније из угла дугорочног привредног раста. Фискални савет позитивно оцењује одређене помаке у реализацији ових инвестиција (укључујући и благо убрзање повлачења средстава из пројектних зајмова), које смо уочили већ у 2015. години. У постојећим плановима за 2016. годину, предвиђен је даљи пораст инвестиција у путну и железничку инфраструктуру, од око 7 млрд динара, што сматрамо пожељним и оправданим. Кад је реч о другој компоненти – инвестицијама које се реализују при министарствима, потребно је напоменути да се ради о великом броју хетерогених

¹⁷ Готово сваке године, у плановима се предвиђа (недовољно) повећање јавних инвестиција, док се и такви релативно неамбициозни планови не остварују. Детаљнију анализу узрока неефикасног извршавања јавних инвестиција видети у извештајима Фискалног савета: „Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији“, из фебруара 2015, и „Фискална консолидација у 2015. години и основни реформски изазови“, из јуна 2015. године.

¹⁸ Штавише, планирани ниво капиталних расхода у 2016. години мањи је од буџетираних износа у последњих десет година, али је имајући у виду њихово слабо извршавање вероватно реалнији.

¹⁹ Поједине земље у окружењу, попут Босне и Херцеговине и Мађарске, у 2013. години издвојили су за јавне инвестиције готово 6% БДП-а.

²⁰ Постоји и део јавних инвестиција на нивоу опште државе који је надлежности локалне самоуправе, који за потребе овог извештаја нисмо детаљно анализирали. У грубим цртама, основни закључци који важе за републичке и инвестиције у саобраћајну инфраструктуру важе и за локални ниво власти.

пројеката, који појединачно често нису толико буџетски значајни.²¹ Ова категорија буџетских расхода извршава се слабо већ дужи низ година, а анализе Фискалног савета показују да ће и у 2015. години осетно подбацити у односу на план (могуће до 20 млрд динара). У 2016. години предвиђен је мање амбициозан и вероватно нешто реалнији план, имајући у виду њихово слабо извршење у претходним годинама – што је помак у буџетирању капиталних расхода Републике. Иако планирано побољшање структуре капиталних расхода начелно оцењујемо позитивним, сматрамо да суштински проблеми тиме и даље нису решени. Прави проблеми системске су природе и огледају у организационим и административним слабостима у планирању и спровођењу инвестиционих пројеката – а они и даље нису отклоњени.

2.3. Могућа одступања дефицита у 2016. години у односу на буџетски план

Постоји знатна неизвесност око тога колики ће се дефицит остварити у 2016. – неефикасно спровођење јавних политика и једнократни приходи могу да га умање, али и неке непланиране обавезе могу доћи на наплату. Извршење јавних прихода и јавних расхода у 2015. години указује на озбиљне слабости у планирању и извршењу буџета које се лако могу поновити у 2016. години и имати велики утицај на висину дефицита који ће се на крају остварити. Током 2015. године знатно је подбацило извршење јавних инвестиција и није исплаћен планирани износ отпремнина због кашњења у процесу рационализације броја запослених у јавном сектору. Ово је имало велики утицај на смањење јавних расхода у односу на план. С друге стране, на непланирано повећање јавних расхода за око 400 млн евра утицало је то што су на наплату стигле бројне непланиране обавезе државе, као што је дуг према војним пензионерима, дуг Србијагаса према НИС-у, а и субвенције за пољопривреду су морале да се повећају у односу на буџет, јер нису биле добро планиране. Јавни приходи су такође мимо буџетског плана снажно повећани и услед небуџетираних уплата јавних предузећа по различитим основама (ЕПС, ЕМС, Телеком). Зато се стварно извршење јавних расхода и јавних прихода у 2015. години веома разликовало од оног што је било првобитно планирано буџетом. Постоје наговештаји да би нешто слично могло лако да се понови и у 2016. години. Управо ово је разлог због ког Фискални савет у својим извештајима користи дефиниције попут „трајни дефицит“ за фискални дефицит очишћен од једнократних чинилаца. Такав, трајни, дефицит је за Фискални савет најрелевантнија оцена стања јавних финансија у Србији иако се он може знатно разликовати од оствареног дефицита – јер велика једнократна повећања јавних прихода и јавних расхода, као и неефикасност у извршењу јавних политика, могу да искриве праву слику о стању јавних финансија у Србији.²²

Услед једнократних прилива у буџет и неефикасног извршења јавних политика, дефицит у 2016. могао би бити и испод 3% БДП-а, што није одрживо, а било би и економски штетно. Различити привремене чиниоци могли би да у 2016. години

²¹ Конкретни пројекти, у зависности од посматраног буџетског корисника, драстично се разликују (обнова школа у Министарству просвете, наспрам набавке специјализованих машина и опреме при Министарству унутрашњих послова), а често и суштински не представљају инвестиције (робне резерве, унапређење стања наоружања војске и сл).

²² Слично, Фискални савет под „преокретом путање јавног дуга“ подразумева трајно заокретање тренда пораста учешћа јавног дуга у БДП-у, што значи да привремено умањење јавног дуга које би могло настати, на пример, по основу успешне приватизације Телекома не спада под ову дефиницију, јер не представља стварни преокрет тренда, већ једнократно умањење нивоа дуга.

умање дефицит испод пројектованог. Јавне инвестиције још од 2008. из године у годину подбацују у односу на план у просеку за 0,7% БДП-а, а у појединим годинама чак и за преко 1% БДП-а. Уколико се у 2016. понови таква неефикасност државе, дефицит ће привремено бити умањен, али ће то представљати неуспех, а не успех фискалне политике. Неефикасност државе у спровођењу рационализације и решавању судбине предузећа у приватизацији могла би се одразити и на мање расходе за отпремнине у случају да се смањење запослених у општој држави и предузећима у приватизацији не изврши у предвиђеном обиму. Такође, постоји могућност да се и наредне године понови пракса повлачења ликвидних средстава из државних предузећа у буџет, која је била изражена током 2015. године, као и да се изврше неке друге непланиране уплате непореских прихода. Овакве уплате привремено би умањиле дефицит, али уколико се узимају из предузећа у проблемима (ЕПС) или предузећима која губе трку са конкуренцијом (Телеком), биле би штетне и непожељне. Наглашавамо да иако поменути чиници могу умањити укупан фискални дефицит на ниво испод 3% БДП-а, структурни дефицит би остао на нивоу од око 3,6% БДП-а.²³

Постоји опасност да дефицит наредне године буде и већи од првобитног плана уколико држава отплати неке нове непланиране дугове. Из године у годину, готово по правилу, појављивале су се различите непредвиђене обавезе Републике или других државних ентитета, које је преузимао републички буџет и које су непланирано повећавале јавне расходе. На пример, 2013. године преузете су неизмирене обавезе Фонда за заштиту животне средине (5,5 млрд динара) и обавезе здравствених установа (5 млрд динара). Рекордно високи непланирани трошкови (око 80 млрд динара) уследили су у 2014, када је на наплату дошао висок гарантовани дуг државних предузећа (готово 30 млрд динара), плаћена санација пропалих државних банака (око 20 млрд динара) и докапитализација Дунав осигурања и Поштанске штедионице (преко 9 млрд динара), а уз све то преузет је и комерцијални дуг ЈАТ-а (готово 20 млрд динара). У 2015. години у дефицит ће извесно бити укључена и отплата дуга Србијагаса, као и дуга према војним пензионерима (збирно готово 40 млрд динара). Нажалост, пракса попут ове из претходних година могла би се поновити и у 2016. Наиме, премда је држава преузела плаћање дуга Србијагаса према НИС-у, још увек није плаћен дуг који према НИС-у има Петрохемија (око 85 млн евра), за који постоје изгледи да ће бити преузет током 2016. године. Такође, током 2016. на наплату почињу да долазе први већи износи комерцијалних дугова РТБ Бора за које је неизвесно хоће ли ово предузеће бити у стању да их враћа (РТБ Бор дугује око 500 млн евра, од чега је држава гарантовала око 150 млн евра). Уз све то потенцијални ризик по јавне финансије представљају и могућа плаћања по основу неповољног исхода различитих судских пресуда (нпр. дугови према бившим радницима друштвених предузећа, стара девизна штедња грађана бивших југословенских република, ненаплативи кредити и др). Постоје бројне дилеме у вези с овим потенцијалним обавезама, а које превазилазе проблеме везане само за њихово краткорочно планирање у буџету. Неке од најважнијих тичу се начина на који ове обавезе настају, заступања државе у различитим споровима пред домаћим и међународним правосуђем, контроле понашања различитих државних ентитета који те обавезе креирају и друго.

²³ Осим у случају да се не остваре планиране уштеде од реализације запослених у општој држави, када би био виши, око 4% БДП-а.

2.4. Планирани дефицит опште државе по нивоима власти

Највећи део планираног дефицита од 4% БДП-а остварио би се на нивоу Републике (3,3% БДП-а), док би остали нивои власти требало да имају укупни дефицит од 0,7% БДП-а. Законом о буџету Републике дефинисан је највећи део (преко половине) укупних јавних прихода и јавних расхода опште државе, али из њега су ипак изостављени значајни делови укупних јавних финансија земље. Због тога се потпуна оцена овог Закона не може дати без сагледавања контекста опште државе и фискалних резултата на осталим нивоима власти. У табели 2 приказан је преглед прихода, расхода и дефицита по различитим нивоима власти. Остали нивои власти – локална самоуправа, фондови обавезног социјалног осигурања и јавна предузећа која се третирају као део опште државе: „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“ – доприносе укупном дефициту државе са око 0,7% БДП-а.

Табела 2: Планирани фискални резултат у 2016. години по нивоима власти

	Јавни приходи (са трансферима)	Јавни расходи (са трансферима)	Фискални резултат
Општа држава	1.709,7	1.873,2	-163,5
Буџет Републике (са пројектним зајмовима)	954,7	1089,5	-134,9
Буџет Републике (Закон о буџету)	954,7	1076,5	-121,8
ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“	27,4	51,6	-24,2
Локална самоуправа	282,0	283,4	-1,3
Фондови ОСО	845,2	848,2	-3,0
ПИО	590,2	590,2	0,0
РФЗО	219,5	219,5	0,0
НСЗ	30,6	32,6	-2,0
СОВО	4,8	5,8	-1,0

Извор: Министарство финансија

Дефицит на нивоу Републике планиран је на нивоу од 135 млрд динара (3,3% БДП-а), што је више од дефицита приказаног у Закону о буџету за 2016. годину јер он не укључује све пројектне зајмове. Фискални дефицит републичког буџета представљен Законом о буџету за 2016. годину износи око 122 млрд динара (2,9% БДП-а). Међутим, овај резултат потцењује прави ниво планираног дефицита Републике. Наиме, како би се дошло до тачног нивоа дефицита, износу из Закона треба додати и расходе за инвестиције финансиране из једног дела тзв. пројектних зајмова. Ове расходе извршавају инострана предузећа (а не делови опште државе), а финансирани су из билатералних кредита њихових Влада. Пошто држава нема непосредни увид у детаљне планове повлачења појединачних транши одобрених средстава, ова средства не планирају се у Закону о буџету, али се током године, када њихово извршење буде познато, укључују у републички дефицит. Фискални савет сматра да је процењени износ ових расхода потребно већ при изради буџета укључити у дефицит Републике, као што, уосталом, међународни стандарди и добра буџетска пракса

налажу. Очекује се да ће се у 2016. повући пројектни зајмови у износу од око 13 млрд динара, па је права мера планираног резултата републичког нивоа власти заправо дефицит од око 135 млрд динара (3,3% БДП-а). Неукључивање свих пројектних зајмова у Закон о буџету Републике представља један од недостатака буџетског процеса у Србији, на који је Фискални савет већ указивао.²⁴

Иако локална самоуправа, по свему судећи, остварује трајне суфиците, план за 2016. предвиђа благи дефицит локала, што, између осталог, може бити подстицај на нерационално трошење. Позитиван фискални резултат локалне самоуправе постао је већ уобичајен – на основу последњих доступних фискалних података процењујемо да ће локални ниво власти у 2015. години забележити суфицит, уместо планираног дефицита, а слична ситуација догодила се и у претходне две године.²⁵ Премда подаци о извршењу буџета локалних самоуправа имају одређене недостатке,²⁶ сматрамо да је један део позитивног резултата локалне власти трајног карактера. Из тог разлога, планирани дефицит за наредну годину од 1,3 млрд динара може бити протумачен као негативан сигнал локалним самоуправама да почну нерационално да троше вишак средстава којима располажу, а да ипак не одступе од свог планираног извршења – што се већ догађало.²⁷ Имајући то у виду, наглашавамо да је важно да се процес доношења измена Закона о финансирању локалне самоуправе, који би уравнотежио средства и обавезе локалне самоуправе више не одлаже, већ да се спроведе у што краћем року.²⁸ Измене овог Закона требало би да приближно уравнотеже буџет локалне самоуправе, као и да успоставе складнији фискални однос између буџета локалне самоуправе, који бележи суфиците, и буџета Републике, који је у систематском дефициту (а трансферише средства локалној власти).

²⁴ Видети студију Фискалног савета: Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке, децембар 2014. године.

²⁵ У 2013. и 2014. години је уместо планираног дефицита, забележен суфицит од 7,6 млрд и 9,6 млрд динара.

²⁶ Не постоји механизам контроле података које локалне самоуправе достављају Министарству финансија, као ни свеобухватна евиденција доцњи у плаћању. О овом проблему Фискални савет је у више наврата писао. Видети нпр. Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке, децембар 2014. године.

²⁷ У 2012. години, након измена Закона о финансирању локалне самоуправе у 2011. које су локалној власти донеле знатан пораст прихода, забележено је међугодишње повећање расхода за субвенције за 28%, запослене за 16%, робу и услуге 9%, док су капитални расходи, најпродуктивнији вид потрошње, опали за 6%.

²⁸ Првобитно је аранжманом са ММФ-ом договорено да измене овог закона буду усвојене у јуну 2015. и да ступе на снагу од 2016. Међутим, последњи планови Владе јесу да се измене усвоје почетком 2016. године, а да Закон ступи на снагу тек од 2017. године.

3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2016. ГОДИНУ

3.1. Оцена расхода у Предлогу буџета за 2016. годину

Лимит за укупне расходе Републике постављен је на одговарајућем нивоу (од 1.119,2 млрд динара), при чему уочавамо ризике да структура извршења буде неповољнија од планиране. Извршење буџета Републике у 2016. години могло би бити блиско планираном нивоу, уз премашаје и подбачаје појединих група расхода. Анализа Фискалног савета показује да ће поједини расходи вероватно бити мањи од буџетираних, али да постоји ризик и да неки трошкови Републике пробију буџетирани оквир.

Маса плата ће зависити од доследности у спровођењу рационализације, субвенције ће вероватно пробити план, а поново су могуће уштеде на јавним инвестицијама. И поред тога што се планира да маса зарада у јавном сектору буде једнака нивоу из 2015. године, у њиховој структури очекују се (велике) промене које се међусобно потиру. То су, с једне стране, пораст масе плата за 2,5% услед одлуке Владе да циљано и нелинеарно повећа зараде и, с друге стране, смањење фонда плата у истом износу на основу планиране рационализације. Ове две промене би у маси требало да се неутралишу, при чему је прва (повећање плата) извеснија од друге (рационализације). Из те чињенице произлази и први ризик за пробијање буџета у 2016. години. Ризик да расходи буду већи од планираних уочавамо и на субвенцијама. Услед неадекватног планирања или ризика да политике не прате буџетске планове, постоји могућност да субвенције буду за 10-15 млрд динара веће од планираних. Понајвише овај ризик постоји у пољопривреди (поново је одређен узак оквир за субвенције а не види се јасан план за његово спровођење), али и у случају јавних сервиса (неуређено прелажење са субвенције на претплату), јавних предузећа (Железница и РТБ Бора, на пример) и у још неким областима. Када се овоме дода могућност да су још неки расходи лоше планирани: отпремнине за раднике предузећа у реструктурирању, казне и новчане накнаде и обавезе према банкама за субвенционисане кредите (неки расходи умањени су у последњи час из нејасних разлога), долазимо до тога да би све побројане групе расхода могле бити укупно за око 20 млрд динара веће од планираних. С друге стране, план јавних набавки и јавне инвестиције, као и трансфери организацијама социјалног осигурања, постављени су, према нашој оцени, прешироко и вероватно се неће извршити (па је могућа уштеда од око 20 млрд динара). Јавне инвестиције планиране су на око 30% вишем нивоу од извршених инвестиција у овој години, при чему на опрез - и могуће нежељене уштеде - упућује већ традиционално подбацивање реализације капиталних пројеката. Расходи за робу и услуге могли су се планирати на нижем нивоу, а остаје да се види да ли већи оквир за плаћања укључује евентуално измиривање доцњи које сада нису познате.

Буџет је нетранспарентан и у одређеним случајевима не одражава планиране политике и очекиване промене. Нетранспарентност се огледа, на пример, у томе што се не види структура преузетих обавеза према страним инвеститорима или активираних гаранција и у том погледу је план за 2016. назадовао. Лоше је и то што се у 2016. очекују важне реформске промене у пословању државних предузећа издржаваних из буџета (Железнице и РТБ Бор), а план нереално задржава непромењене субвенције. Све ово указује на пропусте у буџетском процесу и нарушава кредибилитет буџета и поверење у планиране политике.

* *

*

Плате запослених на републичком нивоу власти планиране су у непромењеном износу у односу на очекивано извршење у 2015. години.²⁹ Слично као и на нивоу опште државе, ови издаци у 2016. години опредељени су двома мерама: с једне стране, дискреционим повећањем плата у појединим министарствима, а с друге планираном рационализацијом броја запослених. Наиме, плате ће у наредној години трајно и селективно бити повећане у појединим министарствима (просвета, МУП, одбрана, социјална заштита), што ће условити раст масе зарада на нивоу Републике, процењујемо у износу од око 2,5% у односу на очекивано извршење у 2015. години. Планирано је, такође, и да циљано смањење броја запослених донесе уштеде на маси зарада у приближно истом износу. Ефекти ових мера (ако се спроведу у складу с најавама) међусобно ће се добрим делом неутралисати, те ће плате запослених у наредној години, иако са важним променама у структури, заправо остати на готово истом нивоу као у 2015. години (што је непуних 175 млрд динара).

Остали расходи за запослене и ове године рестриктивно су планирани. Законом у буџету за 2016. годину, као и у 2015, нису предвиђене исплате „нетранспарентних бонуса“ (попут исплата различитих награда сваког месеца свим запосленима). Такође, није планирана ни исплата годишњих и других награда предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, док за намештенике нису планирани додаци за остварене резултате рада. С друге стране, обезбеђена су средства за исплату јубиларних награда, али само за запослене који ће то право стећи током 2016. године.

За 2016. годину предвиђен је раст отпремнина, услед спровођења таргетираних отпуштања вишка запослених. На разделима два министарства, Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства здравља, опредељена су средства за исплату отпремнина запосленима у јавној управи и здравству, у укупном износу од преко 15 млрд динара. Ова средства, највећим делом, намењена су за исплату социјалних програма запосленима у јавном сектору који у 2016. години остану без посла (укључујући запослене на територији КиМ и АП Војводине). На основу унапред познатих параметара који одређују износ отпремнина, као и очекиваног природног одлива без пензионисања, процењујемо да су средства довољна за исплату социјалних програма за око 16.000 запослених у јавној управи и око 7.000 у сектору здравства. Овај број упоредив је са очекиваним смањењем броја запослених до кога смо дошли приликом анализе планиране масе зарада на нивоу опште државе (20.000-25.000 запослених).

Не сме се у 2016. години поновити сценарио у коме се искључиво услед одлагања рационализације и „штедње“ на отпремнинама постиже уклапање у оквир за укупне расходе за запослене. Искуство из 2015. године показало је да се формално уклапање издатака за запослене у буџетски план може постићи чак и без рационализације вишкова радника. Разлог је то што укупни расходи за запослене, осим зарада и других накнада, укључују и планиране издатке за отпремнине (који би требало да расту паралелно са реализацијом процеса циљаног смањења броја запослених). Међутим, у 2015. години структура извршених издатака за запослене биће лошија од планиране – плате ће благо премашити планирани оквир, док ће отпремнине, по свему судећи, бити мање од буџетираних за 4-5 млрд динара јер циљана рационализација осетно касни. Сматрамо да је

²⁹ Ове издатке посматрамо без расхода индиректних буџетских корисника, чиме се омогућава поузданије поређење реализације с планом, имајући у виду да их и Министарство финансија не укључује приликом редовног месечног извештавања о фискалним кретањима. Стога смо износ 184,2 млрд динара, колико износи планирана маса плата у Закону о буџету за 2016. годину, умањили за око 10 млрд динара (процена расхода индиректних буџетских корисника за ове намене), и онда га упоредили са процењеним извршењем у 2015. години, од 174,8 млрд. Јасно је, дакле, да се за наредну годину планира практично непромењена маса плата.

овакав вид штедне изразито непожељан и представља одраз неефикасности Владе у спровођењу најављених политика, а не конкретних мера усмерених ка бољој контроли трошкова запослених. Понављање оваквог сценарија и у наредној години створило би озбиљне притиске на буџет Републике и наставак структурног прилагођавања расхода за запослене учинио практично неизводљивим. Рационализација је, понављамо, кључна мера смањења дефицита у предстојећем периоду те би требало да се доследно спроводи.

Рационализација неће бити линеарна по свим буџетским корисницима, што Фискални савет подржава; ипак, очекивани резултати ће изостати уколико не дође до промене организационе структуре у највећим државним системима. Иако ће маса зарада при свим нивоима власти, по основу најављене рационализације броја запослених у наредној години бити умањена за око 2,5%,³⁰ смањење броја запослених потребно за уклапање у буџетски оквир неће бити линеарно при свим корисницима средстава републичког буџета. До овог закључка дошли смо поређењем планиране масе зарада у 2016. години са процењеним извршењем у текућој години.³¹ Фискални савет подржава намеру да се број запослених не смањује линеарно при свим министарствима, пошто би таква *ad hoc* решења, услед веома неповољне структуре броја запослених,³² угрозила неке од основних функција државе (безбедност, јавно образовање, итд). Наиме, у условима релативно умереног укупног броја запослених на нивоу читаве државе, у Србији, с једне стране, постоје буџетски корисници са евидентним вишковима запослених (у неким се, чак, бележи дуплирање функција), а с друге, институције којима недостаје стручно оспособљен кадар.³³ Стога сматрамо да, без пажљиво дизајнираних промена организационе структуре и територијалног распореда запослених у највећим државним системима (просвета, здравство, полиција, итд.), рационализација броја запослених неће донети очекиване резултате, а може се показати и контрапродуктивном. У наставку ћемо, на примеру два министарства која се сврставају међу највећа по критеријуму броја запослених (Министарству просвете и Министарству унутрашњих послова) додатно илустровати ову тврдњу.

Постоји ризик да, услед недостатка организационих планова, у 2016. години изостану предвиђене уштеде на маси плата у просвети. Детаљнијом анализом предвиђених промена на издвајањима за запослене при Министарству просвете, долазимо до закључка да ће у наредној години уштеде од рационализације броја запослених износити око 1,5%.³⁴ Иако не располажемо детаљним плановима за умањење броја запослених, прилично је извесно да, услед објективних разлога, није могуће очекивати равномерна и континуирана отпуштања током читаве 2016. године. Наиме, школска година почела је пре пар месеци, и трајаће, као што је и уобичајено, до лета наредне године. Дакле, услови за оперативно спровођење циљаног смањења значајног броја запослених неће се стећи пре него што текућа школска година формално буде завршена. Стога је, према нашим

³⁰ Неопходно је имати у виду да се овде говори о умањењу за 2,5% у односу на виши ниво масе зарада, до кога се долази када се укључи најављено трајно повећање плата појединим министарствима у 2016. години.

³¹ Фискални савет не располаже независним подацима о извршењу расхода по појединачним буџетским корисницима, па смо у овом случају претпоставили да ће извршење у 2015, за већину буџетских корисника, бити блиско буџетом за 2015. годину.

³² European Development Fund (2015), Creation of Conditions for Organizational and Functional Restructuring within the Public Administration System in the Republic of Serbia - Benchmarking Staffing Levels

³³ Видети позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе „Модерна држава-рационална држава“, мај 2015. године.

³⁴ Према нашим проценама, плате у просвети благо ће пробити буџетски оквир у 2015. години.

проценама, за остваривање буџетом планираних уштеда на платама неопходно отпустити релативно велики број радника (око 5.000) и то у веома кратком временском распону (практично од јула до септембра 2016.). Тренутна структура запослености у образовним институцијама, посебно у руралним подручјима, изразито је неповољна. То је основно ограничење због кога сматрамо да је, без унапред припремљених и пажљиво дизајнираних структурних промена и реорганизације у оквиру сектора образовања, овако амбициозан план рационализације практично неизводљив.

Под ризиком је и буџетом планирано смањење фонда плата у Министарству унутрашњих послова. Када је реч о овом министарству, буџет за 2016. предвиђа смањење масе зарада за око 3% у односу на процењено извршење у 2015. години. Попут просвете, и у полицији је једини начин за остваривање поменутих уштеда смањивање броја запослених, уз једну битну разлику. Наиме, у МУП-у се може очекивати нешто другачији механизам отпуштања – постоје назнаке да ће, већ почетком године, доћи до смањења броја запослених за 2.000-3.000, док ће се у осталим месецима па све до краја године наставити са умеренијим, практично линеарним одливом запослених (што би на годишњем нивоу донело уштеде од око 3% на фонду плата). С једне стране, Фискални савет подржава овакав приступ рационализацији, јер у анализама надлежних министарстава препознато је да у полицији (као и у судству, одбрани итд.) постоји очигледан вишак запослених.³⁵ Због тога оправданим и остваривим сматрамо планирано смањење броја запослених већ на самом почетку 2016. године. С друге стране, поставља се питање на који начин ће се у преосталом делу године управљати процесом смањења броја запослених. Прави изазов тек предстоји – а то је наставак рационализације након што се, већ у првим месецима 2016. године, исцрпе ефекти одлива очигледних вишкова и добровољних одлазака у пензију. Уколико се испостави да планирана отпуштања нису праћена јасним плановима за истовремену промену унутрашње организације и територијалне структуре запослености, сматрамо да ће крајњи резултат вероватно бити озбиљни проблеми у функционисању МУП-а.

Трансфери фондовима обавезног социјалног осигурања планирани су у износу од 260 млрд динара, што је приближно за 20 млрд више од извршења у 2015. години. У Предлогу буџета за 2016. годину предвиђено је смањење трансфера фондовима ОСО за око 15 млрд динара у односу на буџетски план за ову годину, који је износио готово 275 млрд динара. Међутим, процењујемо да ће укупни трансфери фондовима ОСО из републичког буџета у 2015. години бити мањи од првобитно планираног износа за око 35 млрд динара – као резултат већих прихода од доприноса (за 20 млрд динара), али и мањих расхода фондова ОСО у односу на план (приближно за 15 млрд динара).³⁶ Подсећамо да ниво трансфера из буџета Републике суштински управо зависи од кретања прихода и расхода фондова ОСО, јер се износи трансфера одређују тако да надоместе мањак прихода од доприноса у односу на њихове расходе (чиме се обезбеђује да буџети фондова на крају године буду приближно избалансиран). Имајући у виду да су кретања и прихода и расхода фондова ОСО у 2015. години деловали у смеру смањења потребних трансфера, очекујемо да ће извршење ових расхода републичког буџета у 2015. износити око 240 млрд динара. На

³⁵ Видети позициони документ Министарства државне управе и локалне самоуправе „Модерна држава - рационална држава“, мај 2015. године.

³⁶ Наплата прихода од доприноса у 2015. углавном је последица нешто бољих макроекономских кретања (пре свега формалне запослености и просечне плате) од претпоставки које су коришћене при изради пројекције ових прихода у буџету за 2015. годину. С друге стране, пад расхода фондова ОСО одражава неефикасности у извршавању неких планираних политика: нису исплаћене буџетиране отпремнине радницима у здравству (јер није било отпуштања), неће се потрошити планирана средства за реконструкцију клиничких центара и друго.

тај начин, иако је у Предлогу буџета за 2016. годину предвиђено смањење у односу на овогодишњи буџетски план, трансфери фондовима ОСО заправо расту у поређењу са стварним извршењем за око 20 млрд динара.

Процењујемо да је реално очекивати да извршење трансфера фондовима ОСО у 2016. буде мање од предвиђеног за 5-10 млрд динара. Буџетски оквир за трансфере фондовима ОСО из републичког буџета није потпуно конзистентан с предвиђеним кретањем њихових највећих расходних ставки и припадајућих прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање. Наиме, у 2016. години очекује се повећање издатака за пензије (око 16 млрд динара), раст трошкова за отпремнине радницима у здравству који ће у оквиру рационализације броја запослених остати без посла (4,4 млрд динара), као и неколико појединачно мањих расходних ставки фондова ОСО – што у збиру представља повећање њихових укупних расхода за око 25 млрд динара. На страни прихода, у 2016. предвиђа се раст наплаћених доприноса за 10-15 млрд динара, што уз планирано повећање трансфера из републичког буџета за 20 млрд динара, представља повећање прихода фондова ОСО за 30-35 млрд динара. Узимајући у обзир описана кретања, процењујемо да је буџетски план за укупне трансфере организацијама обавезног социјалног осигурања највероватније нешто шире постављен, па ће и њихово извршење по свој прилици бити мање од планираног за 5-10 млрд динара.

Субвенције у 2016. планирају се на приближно истом нивоу као у 2015. години. Буџетирани износ субвенција од 86 млрд динара одговара процењеном извршењу расхода за субвенције у 2015. години. Већ ова чињеница показује да ће и у 2016. година бити пропуштена за пожељно и потребно смањивање буџетских расхода за субвенције. При томе, могу се уочити одређене промене у структури субвенција (више издвајања за привреду, мање за пољопривреду и јавне сервисе), као и ризици да и у 2016. години буџетирана средства чак не буду довољна за исплату свих корисника субвенција, и о томе ће у наставку бити речи.

За оцену предлога буџета за 2016. важно је нагласити да је у 2015. години плаћено за 8 млрд динара више пољопривредних субвенција него што је било планирано. Током 2015. године испоставило се да су аграрне субвенције лоше планиране и да је потребно алоцирати додатних 8 млрд динара за исплату свих припадљности пољопривредних произвођача. Реч је о томе да су у 2015, као и у две претходне године, подстицаји за биљну производњу планирани за мањи број пољопривредних произвођача него што је то било објективно. Поред дугогодишњег проблема – неадекватног обухвата пољопривредника који полажу право на субвенције – од 2015. године је ново то што су субвенције ограничене до 20 хектара обрадиве површине. Постоје индиције да је дошло до уситњавања земљишта (како би се пољопривредници квалификовали за подстицаје), што је додатно (и неочекивано) повећало број корисника субвенција.³⁷ Уредбом о расподели подстицаја, која се доноси почетком године на основу потцењеног броја корисника, одређује се износ субвенције по хектару (6.000 динара по хектару у 2014. и 2015), а затим се током године испоставља да је укупна вредност потребних подстицаја за плаћање већа од буџетираног износа, у 2015. за замашних 8 млрд динара.

³⁷ На све ове проблеме указивали смо приликом усвајања буџета за 2013, 2014. и 2015. годину (видети текстове Фискалног савета о оцени буџета за 2013. годину (стр. 26), за 2014. годину (стр. 71) и за 2015. годину (стр. 18)). Све наведено открива велики системски проблем планирања политика и буџета – не постоји веза између усвојене аграрне политике и буџета Републике.

И у 2016. планира се мањи буџет за пољопривредне субвенције, за 8 млрд динара, уз ризик да се поново пробије буџетирани оквир. У 2016. години план за аграрне субвенције износи 28 млрд динара и мањи је за око 8 млрд динара од плаћених субвенција у 2015. години. Поново се, дакле, планира умањење подстицаја, чак у већем износу него што је то био случај у претходној години. Уочавамо два ризика због којих би се могло десити да планирани оквир поново не буде довољан за сва плаћања током године. Први се тиче уредбе о расподели подстицаја – уколико се она усвоји за мањи од објективног броја корисника, реализација ће пробити буџет. Дакле, потребно је пре њеног усвајања прикупити податке о пољопривредним произвођачима који могу добити субвенције у 2016. години и тек онда одредити износ субвенције по хектару, што подразумева да се њено усвајање помери с почетка ка средини године. У сваком случају, с обзиром на лоше искуство из претходних година, као и могућност да се настави уситњавање земљишта и повећање броја квалификованих пољопривредника, сматрамо да постоји изражен ризик да се поново предвиди мањи број корисника и да се субвенције по хектару одреде на превисоком нивоу (који ће до краја године резултирати пробијањем укупног буџета за пољопривредне подстицаје). Други ризик односи се на последице одлуке да се, у циљу уклапања у редуковани буџет, субвенције по хектару одреде на знатно нижем нивоу него што је то био случај у претходне две године. Да би се постојећи број пољопривредних произвођача исплатио из планираних средстава, процењујемо да би подстицаји по хектару у 2016. морали да износе знатно мање од половине износа субвенције у 2015. и 2014. години. Сматрамо да би овакав заокрет у пољопривредним подстицајима био на великом испиту у пракси услед могућих притисака пољопривредника на Владу. Могући исход је да Влада одреди нешто мањи износ подстицаја по хектару у 2016. години (али не до нивоа који би обезбедио уклапање у буџет) и да се током године поново буџету испостави већи рачун него што је планирано. У свему, имајући у виду досадашње искуство и описане принципе планирања и извршења пољопривредних субвенција, сматрамо да постоји ризик да буџет за ове субвенције буде пробијен за око 5 млрд динара.³⁸

Буџетске субвенције за текуће пословање „Железница Србије“ практично остају на истом нивоу у 2016. години. Од укупне субвенције „Железницама Србије“ у износу од 17,5 млрд динара, 5,9 млрд динара односи се на учешће у руском кредиту за модернизацију пруга и возила. Део трошкова који држава сноси у овом кредиту расте, са 0,6 млрд у буџету за 2014, преко 1,4 млрд у 2015. до поменутих 5,9 млрд динара у 2016. години. Суштински је реч о финансирању инвестиција, иако се учешће у кредиту формално књижи као субвенција. Преостали део субвенције Железницама (11 млрд динара) односи се на расходе за запослене у 2016. години и он заслужује посебну пажњу. Закључно са 2015, овај износ субвенције је у претходних неколико година био неопходан за исплату плата запосленим у Железницама (држава је дотирала практично 75% расхода за зараде). С обзиром на то да је усвојен процес реструктурирања Железница, који почев од следеће године подразумева отпуштања, планирано је да се субвенција од 11 млрд динара користи и за отпремнине и за зараде (преосталих) запослених у Железницама.

³⁸ И у овом делу анализе буџет и образложење уз буџет уопште не помажу. Дати су само агрегирани износи субвенција и у опису програмских активности Управе за јавне плаћања не може се видети структура планираних пољопривредних субвенција. Отуда претпостављамо да се међугодишња динамика субвенција односи на подстицаје за биљну производњу, тј. на субвенције по хектару.

Одлагање реструктурирања Железница значило би пробијање буџетског плана за субвенције. Према усвојеном плану за реформу „Железница Србије“,³⁹ планирано је да се током 2016. године отпусти готово 2.700 запослених (овај број не укључује пензионисања), у два наврата – у првој и другој половини године.⁴⁰ Овим планом предвиђа се исплата отпремнина од 2,4 млрд динара и фонд зарада од 13,1 млрд динара у следећој години. Процењујемо да су ови расходи добро пројектовани али и да постоји ризик да државна субвенција неће бити довољна за исплату свих припадности запослених. Наиме, уз непромењену субвенцију државе, потребно је да Железнице у 2016. години имају за око 700 милиона динара веће уштеде или веће приходе у односу на 2015. годину да би се испунили наведени планови – што није извесно. Поред тога, уколико се током године касни с рационализацијом, онда ће се испоставити да ће запослени током већег дела године примати зараде, а потом и отпремнине, чиме укупни трошкови за запослене расту изнад предвиђеног оквира. То би значило да је државна субвенција недовољна и за функционисање система и за процес реформе. Другим речима, само доследно спровођење усвојеног плана реформи (отпуштања већ у првој половини године) приближавају финансијски план државе и Железница буџетираној субвенцији. Подржавамо неопходне промене у Железницама Србије и наглашавамо да је пресудно и за одрживост јавних финансија да се план остварује у предвиђеним роковима. Ипак, имајући у виду могуће (и уобичајене) потешкоће у процесу реформе и рационализације у јавном сектору, процењујемо да ће се тешко остварити идеалан сценарио (који не подразумева додатна буџетска средства), па истичемо ризик да буџетски оквир за субвенције Железницама буде пробијен за око 1 млрд динара.

Субвенције јавном предузећу „Ресавица“ планирају се на истом нивоу, иако је 2016. преломна година и за ово предузеће. Субвенције Ресавици су до 2011. године износиле нешто преко 2 млрд динара годишње, да би у последње три године овај трошак нарастао на око 4,5 млрд динара. Тако се и у 2016. планира буџетска подршка у истом износу, при чему субвенције тачно покривају фонд зарада запослених. Међутим, Ресавицу у 2016. чекају важне промене, пошто се ово предузеће налази на списку 17 стратешких предузећа чији се статус мора решити до краја маја 2016. године. Стога изненађује што буџетски план не излази у сусрет овим променама и имплицитно подразумева непромењено стање у Ресавици. Уколико ће се предузеће приватизовати у првој половини следеће године, буџетирани износ није довољан и за расходе за запослене и за додатни буџетски трошак који би преузимање овог губиташа сигурно подразумевало (отписивање и преузимање дугова или директан подстицај инвеститора, на пример). Уколико се не пронађе нови власник, скидање заштите значи да повериоци могу наплатити своја потраживања, па би држава или интервенисала додатним средствима или би препустила предузеће стечају. А евентуални стечај значио би мање трошкове пословања и мање расходе за зараде, али и високе једнократне трошкове затварања појединих рудника (а ни та могућност није буџетирана). Буџетски план, дакле, не открива могуће начине решавања статуса Ресавице, што оставља ризик да ће се повлачењем потеза који сада нису предвиђени буџет оптеретити непланираним расходима.

³⁹ „План за реформу железнице 2016-2020“.

⁴⁰ Овом приликом не оцењујемо план реформи Железница, пошто ће о томе бити речи у посебној анализи средњорочне перспективе јавних финансија (коју Фискални савет припрема). Ипак, на први поглед је очигледно да се први талас рационализације у Железницама планира на тај начин што ће доминантно бити отпуштени запослени који су пред пензијом, што је далеко од економски и буџетски оптималног решења.

Политика субвенционисања инвеститора наставља се и појачава. Укупан износ субвенција за подстицање инвестиција у 2016. години износи 11,6 млрд динара и за више од 1,5 млрд већи је од ових субвенција у 2014. и 2015. години. Тиме се наставља опредељење Владе да привлачи инвеститоре помоћу буџетских средстава, што економски и буџетски није оптималан начин за подршку улагањима. Додатно, примећујемо неповољне промене у структури подстицаја: од поменутог укупног износа (11,6 млрд динара), 8,1 млрд динара намењено је исплати постојећих, већ преузетих обавеза, а 3,5 млрд динара привлачењу нових инвеститора. Обавезе за старе инвестиције расту из године у годину (износиле су 4 млрд динара у буџету за 2015, сада су удвостручене), трајно повећавају ниво расхода у буџету и указује на потребу да се нове обавезе опрезно преузимају. Ову врсту расхода, наиме, сматрамо нарочито опасном јер преузимање вишегодишњих обавеза у мањој мери повећава текуће расходе (и дефицит) а више расходе (и дефиците) у следећим годинама. Могућност преbacивања трошкова у будућност повећава атрактивност политике подстицања инвеститора, чиме се отварају врата за прекомерне и непожељне субвенције.

Нетранспарентни су издаци за преузете обавезе према инвеститорима. У опису поменуте апропријације за преузете обавезе према инвеститорима (у вредности од 8,1 млрд динара) наведено је само да се укупна маса средстава планира за плаћање обавеза према Фијату, Air Serbia и другим инвеститорима. Ни у образложењу буџета ова апропријација није дезагрегирана нити објашњења. У смислу транспарентности буџета, то је корак уназад – у образложењу буџета за 2015. субвенције су биле разврстане по појединачним корисницима (Фијат, Air Serbia, Truck Lite, Tigar Tyres, РКС) а и тада смо предлагали да се појединачни износи непосредно наведу у буџету (а не само у његовом образложењу). Међутим, у предлогу буџета за 2016, како је речено, нема детаљног плана ни у буџету ни у образложењу. Тиме се онемогућава да Народна скупштина и јавност дођу до потпунијих сазнања о преузетим обавезама Републике Србије, што одступа од принципа транспарентности буџета и добре буџетске праксе.

Стари буџет ипак наговештава (изостављену) структуру субвенција у 2016. години. У поменутом образложењу буџета за 2015. годину наведене су преузете трогодишње обавезе према страним инвеститорима. За 2016. годину било је предвиђено да се изврше уговорне обавезе према Air Serbia (1,4 млрд динара), предузећу Tigar Tyres (900 милиона), Фијату (500 милиона), предузећу Truck Lite (120 милиона). Побројаним субвенцијама долазимо до нешто мањег износа од 3 млрд динара. При томе, није познато да ли су ове обавезе за следећу годину (планиране крајем 2014) остале непромењене и према којим још инвеститорима држава има обавезу до износа укупне предвиђене субвенције од 8,1 млрд динара. Што се тиче обавеза у годинама које следе након 2016, у Предлогу буџета наведен је само агрегирани износ (у члану б) према коме се у следеће две године очекују обавезе према инвеститорима у вредности од 6,6 и 8,4 млрд динара у 2017. и 2018. години, респективно.

Мањи план за нове подстицаје не значи да се одустаје од политике субвенционисања нових инвеститора. Износ за подстицање нових инвеститора био је у 2015. двоструко већи од планираног износа у буџету за 2016. годину. Поставља се питање да ли је то одраз намере да се убудуће користи мање буџетског новца за подстицање инвеститора? Стиче се утисак да је планирани фонд за субвенционисање нових инвестиција принудно смањен, како би се створио билансни простор за исплату обавеза за раније инвестиције и за друга плаћања из буџета. Другим речима, да су задржани подстицаји за инвестиције на нивоу из 2015. то би резултирало већим буџетским оквиром за субвенције, што би било супротно принципима фискалне консолидације и обуздавања раста дефицита.

На овом месту додаћемо и то да се у буџету за 2016. јављају и нове позиције: подстицаји инвеститорима да у Србији производе аудиовизуелно дело (у вредности од 400 милиона динара) и ваучери за подстицање коришћења туристичке понуде Србије (230 милиона динара).

Предложене промене Закона о буџетском систему заправо показују намеру да се субвенционисање задржи као важан инструмент подстицања инвеститора. Ради се о томе да се, променом члана 54, предлаже да се за подстицање инвестиција могу преузети веће обавезе од одобрене буџетске апропријације. То значи да се држава може обавезати да у вишегодишњем периоду одобрава подстицаје инвеститорима независно од одобрене годишње субвенције за ову намену. Тиме се трошак подстицања инвестиција, потенцијално неконтролисано, акумулира и пребацује на следеће године.

Предвиђена је исплата старих обавеза за кредите за ликвидност (2 млрд динара), као и нова подршка неприватизованим предузећима преко Фонда за развој (0,5 млрд динара) и трансфери локалним самоуправама за подстицаје инвеститорима. Буџетом за 2016. годину предвиђено је да се плате обавезе за субвенционисане кредите које су банке одобравале по уредби из 2014. и ранијих година. Након 3 млрд динара у 2015, овај програм оптерећује буџет у 2016. години са 2 млрд динара. Реч је, дакле, о обавезама буџета за већ одобрене кредите и нису планирана нова средства којим би се и у 2016. години привреди омогућили субвенционисане каматне стопе.⁴¹ Фонду за развој су и у 2016. години намењена буџетска средства (0,5 млрд, исто као у 2015) за финансирање предузећа у процесу реструктурирања. С обзиром на то да се у 2016. планира завршетак процеса приватизације, треба очекивати да се у буџету последњи пут јавља поменута апропријација. Коначно, након 2014. године, када се први пут у буџету јавио трансфер општини (Пећинци) за реализацију стране инвестиције (Бош-а) и 2015. године када је настављена да се подржава иста општина, у буџету за 2016. годину предвиђени су трансфери општинама Пећинци и Рума за подршку страних инвеститора (Бош и Хачинсон) у укупном износу од 280 милиона динара (за Бош у 2015. издвојено 184 милиона). Тиме се, у циљу подстицања инвестиција, републичким субвенцијама придружују трансфери општинама, при чему је разлика између два расхода формалне (а не и суштинске) природе.

Буџетом за 2016. планирају се мање субвенције за јавне медијске сервисе, али је могуће да та средства не буду довољна за функционисање овог система. Субвенција за РТС и РТВ износи 4 млрд динара (упола мање него у 2015), при чему се планира да јавни сервис претплатом надоместе пад субвенције (претплата у износу од 150 динара по домаћинству). Наиме, у претходним годинама трошкови функционисања јавних сервиса износили су око 8,5 до 9 млрд динара. Пошто се сада планира мешовит начин финансирања (буџет и претплата), на нивоу године од прикупљених претплата очекује се да буду најмање једнаке износу буџетске субвенције. С обзиром на ниску цену претплате, према нашим грубим проценама, само када би сва домаћинства плаћала током целе године претплату прикупљени износ би досегао до потребног нивоа за функционисање јавних сервиса. Имајући у виду да овакав степен наплате никада није постигнут, као и да још није осмишљено ни техничко решење за прикупљање претплате, извесно је да ће укупни

⁴¹ У Нацрту буџета за 2016. за исплату обавеза за субвенционисане кредите био је планиран готово двоструко већи износ (3,9 млрд динара) од вредности из Предлога буџета (2 млрд динара). Расходи од 3,9 млрд динара били су планирани још и Уредбом Владе из 2014 („Уредба о условима за субвенционисање камата за кредите за одржавање ликвидности и финансирање трајних обртних средстава у 2014. години“), па изненађује да је овај буџетски трошак смањен у тако кратком периоду између израде нацрта и предлога буџета.

приходи јавних медијских сервиса бити мањи (према нашој процени, могуће и за око 2 млрд динара). Због тога се потребна и могућа рационализација у јавним сервисима (смањење прекомерне запослености превасходно) поставља као императив, при чему није познато да ли постоје оперативни планови да се она спроведе у најкраћем року. Због свега наведеног сматрамо да је прилагођавање расхода мањим приходима готово немогуће у следећој години⁴² и да ће се јавити проблеми у вези с финансирањем јавних сервиса и, веома могуће, притисци да се буџетским средствима омогући њихов несметани рад.

Субвенције за путарска предузећа расту за око 2,5 млрд динара у односу на ниво у 2015. години. Из буџета се планира субвенција путарским предузећима у износу од 9,6 млрд динара (наспрам 7 млрд у плану за 2015), како је наведено, услед интензивирања активности на Коридору 10. Напомињемо да се највећи део радова на изградњи овог коридора финансира из кредита неколико међународних финансијских институција (ЕБРД, Светска банка, Европска инвестициона банка). Одобрена средства из ових кредита најчешће су прецизно намењена за изградњу појединих делова трасе Коридора 10, и не могу се слободно користити за покривање трошкова изградње неких других деоница. Процењујемо да је један од могућих разлога за планирано повећање субвенције за путарска предузећа у 2016. години (можда не и једини) управо то што се очекују радови на деоницама Коридора 10 чија изградња није покривена уговорима с међународним институцијама о кредитирању, и стога се финансирају буџетским средствима.

Не планирају се промене у социјалној политици и социјална заштита остаје приближно на истом нивоу као у 2015. години. Сви програми социјалне заштите из буџета у 2016. планирају се у готово истом износу као у 2015. години: дечја заштита 51 млрд динара, социјална заштита (новчана социјална помоћ, додатак за помоћ и негу другог лица, помоћ за оспособљавање за рад и породични смештај; 30 млрд динара), борачко-инвалидска заштита (14 млрд динара), студентски стандард (4 млрд динара), ученички стандард (2,5 млрд динара) и други. Имајући у виду да се многи појединачни облици социјалних издатака најчешће усклађују са оствареном инфлацијом у претходној години (која је у 2015. била изузетно ниска и износила око 1,5%), сматрамо да су средства намењена за програме социјалне заштите објективно буџетирана.

У буџету приказани пад социјалних расхода у 2016. у потпуности потиче од смањења отпремнина за раднике у предузећима у реструктурирању. У 2016. години планирано је 6 млрд динара за плаћање отпремнина за запослене у предузећима у реструктурирању, што је за 10 млрд динара мање планираног нивоа у 2015. години. Ова разлика приближно одговара износу који ће бити исплаћен у овој години, па су првобитно опредељена средства за ову намену у 2015. (16 млрд динара) умањена на 6 млрд динара у буџету за следећу годину. С обзиром на то да се ови расходи књиже у оквиру социјалне заштите, произлази да су мање буџетирана средства за социјалне програме у 2016. години у потпуности последица описане промене расхода за отпремнине. Имајући у виду то да је планирано да се у 2016. години реши положај 10 предузећа (од 17 стратешких), неопходно је и у следећој години предвидети средства за отпремнине запослених у предузећима у реструктурирању. Међутим, сматрамо да постоји ризик да предвиђени оквир од 6 млрд динара не буде довољан за исплату свих радника, нарочито уколико се у следећу годину пренесе исплата отпремнина за већи број предузећа од 10 стратешких.

⁴² Отпуштања су могућа уз исплату отпремнина што би био нови непланирани расход буџета у 2016, па ће јавни сервис вероватно испоставити додатни рачун буџету, било кроз захтев за већом субвенцијом било кроз расходе за отпремнине.

Буџетом су предвиђене отпремнине за запослене у предузећима у реструктурирању, али нису планирана додатна средства за пословање ових предузећа (осим поменуте ограничене подршке преко Фонда за развој). Као у 2015. години, буџетом нису опредељене субвенције и кредити за финансирање пословања предузећа у реструктурирању.⁴³ Овим се одражава намера да се статус предузећа регулише у законском року (крај маја) и подржавамо такво опредељење. За Транзициони фонд предвиђено је 6 млрд динара за исплату отпремнина, а планирају се још 2 млрд динара за повезивање стажа запосленима којима недостаје до пет година за остваривање права на пензију. Процењујемо да је 6 млрд динара довољно за исплату отпремнина за 10.000-11.000 запослених и овај износ могао би да покрије планиране издатке за десет стратешких предузећа чији ће статус бити решен у првој половини 2016. године, мада постоји одређени ризик да и за ова предузећа предвиђени расходи од 6 млрд динара буду недовољни.

Средства у буџету за отпремнине запослених у предузећима у реструктурирању могу бити недовољна уколико се терет решавања статуса предузећа из ове пренесе у следећу годину. Отпремнине у 2015. години планиране су на нивоу од 16 млрд динара (за око 30.000 запослених), а закључно са октобром исплаћено је тек нешто више од половине овог износа. Постоји, дакле, ризик да се до краја 2015. године не реши статус 30.000 запослених (што је био план) и да се већи број радника непланирано квалификује за отпремнине у 2016. години. То ће се десити уколико се, поред десет стратешких предузећа, процес решавања статуса запослених пролонгира и за друга предузећа у реструктурирању. Тиме би буџет у следећој години био оптерећен знатно већим отпремнинама од предвиђених 6 млрд динара. Имајући у виду објективну динамику решавања статуса предузећа у реструктурирању, процењујемо да постоји ризик да у 2016. години потребан износ за отпремнине износи 10-11 млрд динара и да превазиђе уско планирани оквир за неколико милијарди динара. Уколико би се поново одустало од предвиђених начина за решавање статуса предузећа у реструктурирању (продаја или стечај), па се одаберу неодговарајућа решења (укључујући и подржављење), буџет би се делимично растеретио обавезе исплате отпремнина али би се наставило с погрешном политиком одржавања у животу предузећа која немају перспективу и оптерећују јавне финансије директним и индиректним субвенцијама.

Оквир за расходе за робу и услуге Републике прешироко је постављен и могуће је да извршење у 2016. буде мање од планираног. У буџету Републике за 2016. годину ови расходи (98 млрд динара) за више од 6 млрд динара већи су од планираног износа у 2015. С обзиром на то да ће извршење у 2015. години вероватно бити за неколико милијарди динара мање од плана за ову годину, онда се испоставља да је планирани раст расхода за робу и услуге у 2016. још већи. Пошто се, с једне стране, у периоду фискалне консолидације штеди на овој врсти расхода а, с друге стране, постоје индиције да сложени процеси јавних набавки и даље успоравају извршење расхода, могуће је да се и у 2016. години на позицији расходи за робе и услуге остваре уштеде и до 10 млрд динара. Ова процена не узима у обзир већ традиционално неизвесно измирење заосталих обавеза државе (доцњи). Уколико се оно ефектуира у следећој години, онда ће изостати било какве уштеде.

⁴³ Финансирање предузећа у реструктурирању и њихов опстанак омогућени су и кредитима које даје Фонд за развој из средстава која су му враћена на основу раније одобренних кредита. Та средства нису део буџета јер Фонд за развој, као специјализована државна финансијска институција, није део ни централног ни општег нивоа власти. Односи између Фонда за развој и државних предузећа веома су важни и њих ћемо посебно обрадити у анализама које Фискални савет тренутно припрема.

Фискални савет је у више наврата указивао на неопходност бољег праћења и планирања исплате доцњи, пошто овај проблем озбиљно угрожава процес буџетског планирања.

Планирано је повећање трошкова камата за око 10 млрд динара, као резултат снажног раста јавног дуга у 2015. години. Неодговарајућа фискална политика и високи дефицити у последњих неколико година имали су за последицу снажан раст јавног дуга, што је и довело до огромних и брзо растућих буџетских трошкова за камате. Иако је у 2015. години забележено оштро смањење фискалног дефицита (па су и потребе за новим задуживањем биле знатно мање од планираних), услед неповољних кретања девизних курсева убрзани раст јавног дуга ипак је настављен и у овој години (што се првобитно и очекивало).⁴⁴ Наиме, у првих десет месеци 2015. године, дуг републичког нивоа власти већ је порастао за око 1,5 млрд евра, при чему очекујемо да ће тај пораст до краја године бити још израженији. Ако би се гледао само утицај нивоа јавног дуга на расходе за камате, повећање у 2016. било би знатно веће од планираних 10 млрд динара. Међутим, у међувремену је дошло до осетног смањења цене задуживања државе на домаћем финансијском тржишту, како због дејства домаћих, тако и спољних чинилаца. На домаћем плану, НБС је у више наврата смањивала референтну каматну стопу (која утиче на ниво свих осталих каматних стопа у привреди), а постоје и назнаке да је почетак фискалне консолидације уз постојећи аранжман са ММФ-ом довео до благог смањења премије за ризик земље. Додатно, изразито експанзивна монетарна политика Европске централне банке и рекордно ниске (чак и негативне) тржишне каматне стопе у развијеном делу света, довеле су до великог повећања тражње инвеститора за дужничким хартијама од вредности земаља у развоју (у потрази за већим приносима).⁴⁵ У оваквим околностима, држава је успела да рефинансира доспеле обавезе по знатно нижој каматној стопи, и на тај начин делимично ублажи неизбежан раст трошкова за камате у 2016. години. Узимајући у обзир оба описана тренда (раст јавног дуга и смањење цене задуживања), процењујемо да су укупни трошкови за камате у буџету од око 140 млрд динара коректно планирани.

Расходи за казне и пенале које плаћа држава су и у 2016. години високи. Фискални савет је већ указао на чињеницу да су у 2014. години трошкови буџета за различите врсте казни експлодирани (били су већи од 10 млрд динара), да би у 2015. години опали на ниво нешто већи од 7 млрд динара. Реч је о казнама и пеналима по решењу судова и наканадама штете нанету од стране државних органа. Разлози за ове трошкове које смо у 2014. уочили били су различити: међународни судови пресуђују у корист појединаца (ратних ветерана за дневнице и слично) или држава не извршава припремне радње за инвестиције (експропријација земљишта, на пример), па извођач не може да изврши планиране радове. Буџет за 2016. не даје образложење за различите казне и накнаде штете које држава плаћа, што би, с обзиром на значај проблема, морало да се чини. Увидом у буџет за 2016. годину уочавамо да се казне планирају на нивоу од око 4,9 млрд динара, што указује на то да ови расходи остају релативно високи – расходи за казне и пенале постају у вишегодишњем периоду велико оптерећење за буџет.⁴⁶ У буџету за 2016. казне и пенале налазимо на разделима: Министарства финансија (1,3 млрд динара), Министарства

⁴⁴ Структура извора снажног пораста јавног дуга у 2015. години је промењена, иако ће на крају године јавни дуг приближно бити једнак првобитним проценама.

⁴⁵ Услед веће тражње за државним хартијама од вредности, држава је била у прилици да на аукцијама углавном прихвати најповољније понуде, чиме је стопа приноса на обвезнице и записе додатно умањена.

⁴⁶ У односу на Нацрт буџета, у Предлогу буџета казне су смањене за чак 3,3 млрд динара (на разделу Министарства финансија). Остаје дилема како је процена овог расхода могла бити редукована у оволикој мери у периоду између израде нацрта и предлога буџета.

унутрашњих послова (670 милиона), Државног правобранилаштва (515 милиона), Судова (375 милиона), Министарства пољопривреде (328 милиона динара). Могуће је да је предвиђено повећање трошкова Државног правобранилаштва на 300 милиона динара (са непуних 30 милиона, за програм Правна заштита имовине и заступање интереса Републике Србије пред међународним судовима) корак у добром смеру – од правобранилаштва треба очекивати боље резултате с обзиром на неке индиције да је држава најчешће (а некад и неоправдано) губила спорове пред међународним судовима.

Предвиђено је осетно повећање средстава за помоћ мигрантској популацији у Србији. Буџетом за 2016. годину, на разделу Министарства за рад, запошљавање, борачка питања и социјалну заштиту, предвиђена су средства у износу од 276 милиона динара за систем сталне помоћи мигрантима у Србији. Поред ових средстава, повећан је буџет Комесаријата за избеглице и миграције (за чак 1,2 млрд динара у односу на буџет за 2015. годину), што је вероватно донекле повезано с повећаним приливом избеглих лица из азијских држава.⁴⁷ Важно је напоменути да је планирано повећање ових расхода билансно неутрално, будући да се помоћ мигрантима заснива на бесповратним средствима донатора (Савета Европе у случају средстава Министарства за рад).

Буџетиране инвестиције у 2016. години мање су за око 7 млрд у односу на план из 2015. године – као последица смањења обавезних резерви енергената и робних резерви. Планирани капитални расходи за 2016. годину износе око 42 млрд динара и мањи су за око 7 млрд динара у односу на вредност из прошлогодишњег буџета. Важно је истаћи да целокупно међугодишње смањење инвестиција из републичког буџета произлази из методолошких разлога. Наиме, разлика од 7 млрд последица је умањења планираних издатака у 2016. за обавезне резерве нафте и издатака за остале робне резерве. То су расходи који се методолошки третирају и формално књиже као инвестиције.⁴⁸ Дакле, праве инвестиције (посматрано без позиција резерви) отприлике су на истом нивоу као у буџету за 2015. годину.

У поређењу са стварним извршењем у овој години, у 2016. заправо се планира повећање капиталних инвестиција. Ако буџет за инвестиције у 2016. упоредимо с обимом извршених расхода у 2015. години, уочавамо да се планира раст инвестиција за око 10 млрд динара. То је последица подбацивања инвестиција у овој години за чак 20 млрд динара у односу на буџетирани оквир за 2015. Према томе, планирани резултат у 2016. години ослања се на изузетно ниску базу, па би његово остварење довело до замашног пораста инвестиција Републике у односу на претходну годину.

Примећујемо осетно већи план за капиталне инвестиције у три велика министарства: грађевинарства, просвете и одбране. Издаци за различите пројекте путне и железничке инфраструктуре, који потпадају под надлежност Министарства

⁴⁷ Ни у образложењу буџета (програмски део) није наведено на шта се односи повећање средстава Комесаријата за избеглице и миграције. С обзиром на значај овог питања и већ сада незанемарљиве ефекте по расходе и приходе државе, сматрамо да је у делу буџета (који је иначе предвиђен за образложење плана расхода) требало прецизно навести планиране политике и трошкове у вези с мигрантском кризом. Ово је један пример за недовољну транспарентност буџета, проблем о коме смо посебно писали у анализи: „Буџетски процес у Републици Србији: Недостаци и препоруке“, децембар 2014.

⁴⁸ Највећи део овог пада односи се на смањење резерви нафте и деривата за око 5 млрд динара (обавезне резерве нафте у плану за 2016. износе око 1,5 млрд динара, а у 2015. износили су око 7 млрд динара). При томе, нови издатак у буџету за 2016. (вредности 1,3 млрд динара) практично допуњује издатке за резерве нафте. Реч је о опцијама за куповину нафте и нафтних деривата који се књиже под категоријом услуга. Када се износ издатака на опције укључи у обрачун робних резерви, пад резерви би био мањи и износио би око 4 млрд динара.

грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, износе око 3,7 млрд, што даје повећање од 700 милиона динара у односу на 2015.⁴⁹ Друго, издаци за модернизацију инфраструктуре објеката основног, средњег и високог образовања износе око 2,4 млрд (такође повећање од 700 милиона у односу на план из 2015. године). Претпостављамо да би овај раст могао бити повезан с најављеним програмом обнове школа. Коначно, Министарство одбране планира да за инвестиције у 2016. години издвоји за око 1 млрд динара више него у плану за 2015. У јавности се могло чути да ће војска подржати пословање наменске индустрије, па је могуће да план већих расхода министарства заправо одражава планове за набавку машина и опреме произведених у домаћим предузећима у реструктурирању (ФАП, Застава возила, Трајал и друга). Пошто није показано интересовање инвеститора за преузимање ових предузећа, а имајући у виду да им од јуна следеће године прети стечај,⁵⁰ могуће је да се Влада определила да из буџета (са раздела Министарства одбране) подржи ове губиташе.⁵¹ Сматрамо да би оваква пракса – поновно избегавање стечаја – била лоша, да је неодржива на дужи рок и да би се наставило неоправдано финансирање предузећа у државном власништву која немају перспективу и угрожавају јавне финансије.

Због дугогодишњег подбацавања у извршењу капиталних расхода на нивоу Републике, постоји бојазан да се ни у 2016. години они неће реализовати у складу са планом. У делу текста који се бави јавним финансијама опште државе већ је било речи о томе колико је важно да јавне инвестиције у Србији буду знатно веће од тренутног нивоа. Међутим, упркос бројним најавама и плановима, из године у годину инвестиције подбацују. Због тога је неопходно да се наговештаји бољег планирања инвестиције за 2016. годину остваре у пракси. Потребно је да ресорна министарства преузму већу одговорност за спровођење капиталних инвестиција у следећој години и да евентуално подбацавање капиталних расхода буде третирано као велики пропуст надлежног органа. Уколико се ни у 2016. години приступ према јавним инвестицијама републичких институција и органа не би променио, могла би се очекивати поново (економски нежељена) буџетска уштеда на овој позицији од око 5 па и више милијарди динара.

Расходи за отплату главнице по основу активираних гаранција у Предлогу закона о буџета за 2016. годину нису приказани на транспарентан начин. Почев од буџета за 2015. годину, трошкови државе за отплату главнице гарантованих кредита државних предузећа укључују се у расходе и дефицит буџета Републике. Сматрамо да ова методолошка промена представља корак у добром смеру, јер смо у више наврата упозоравали на то да званични обрачун дефицита (који није укључивао ове расходе) није у складу с међународним стандардима и да је неоправдано потцењивао стварни дефицит буџета Републике у претходним годинама. Упркос овом унапређењу буџетске праксе у прошлој години, сада имамо корак уназад: расходи за отплату главнице по активираним гаранцијама у Предлогу закона о буџету за 2016. годину и пратећој буџетској документацији нису приказани на транспарентан начин. Осим укупно планираних средстава за ову намену, не постоје никакве информације о томе која су то државна предузећа чије се обавезе отплаћују средствима из републичког буџета, нити о величини буџетске подршке по појединачним предузећима. Будући да су у образложењу буџета за 2015. годину барем била излистана државна предузећа чију отплату гарантованог дуга

⁴⁹ Од тога, за пројекат мађарско-српске железнице предвиђено је 1,1 млрд динара.

⁵⁰ Заштита од поверилаца према Закону о приватизацији престаје да важи 31. маја 2016. године.

⁵¹ Указујемо на чињеницу да се буџет Министарства одбране од нацрта до предлога буџета повећао за 1,5 млрд динара.

преузима држава (додуше, не и у самом Закону), одсуство поменутих података у Предлогу закона о буџету за 2016. годину заправо представља погоршање у смислу (иначе недовољне) транспарентности и јасности ове ставке републичких расхода. Фискални савет сматра да је неопходно да Народна скупштина и јавност буду упознати с планираним износима по појединачним предузећима (јер је практично реч о субвенцијама) – посебно имајући у виду да је реч о великим износима (годишње укупно око 30 млрд динара).

Буџетски трошкови за активирани гаранције у 2016. расту у односу на ову годину, и планирани су у износу од око 32 млрд динара. Иако расходи за отплату главнице по активираним гаранцијама нису приказани на транспарентан начин, посредним путем долазимо до закључка да ће планиране 32 млрд динара вероватно бити довољне за плаћање постојећих обавеза. Наиме, очекујемо да ће Влада и у 2016. години наставити с преузимањем отплате гарантованих дугова истих државних предузећа као и овој години, при чему се процењени износи рата по појединачним предузећима налазе у листи свих обавеза државе (у Члану 3 – под В). На овај начин, процењујемо да је планирани износ расхода за активирани гаранције расподељен по предузећима на следећи начин: Србијагас (око 19 млрд динара), Железнице Србије (око 6 млрд), Железара Смедерево (готово 4 млрд), Галеника (око 2 млрд) и Air Serbia (нешто преко 1 млрд динара). Напомињемо, притом, да процењени износ буџетских средстава за Србијагас подразумева да ће ово јавно предузеће самостално измирити део обавеза које је гарантовала држава у износу од око 7 млрд динара из прихода од наплаћене таксе за транзит гаса, као што је најављено. У односу на извршење расхода за активирани гаранције у 2015. години, планирано је њихово повећање у следећој за 2-3 млрд динара. Основни разлог за овај раст јесте чињеница да у 2016. у пуном обиму доспевају за отплату и рате последње издате гаранције Србијагасу у децембру 2014. године (на кредит од 200 милиона долара).

Постоји реалан ризик да расходи за активирани гаранције у 2016. буду и већи од планираних, због могућег преузимања отплате гарантованог дуга РТБ Бор. Очекујемо да ће одређени број предузећа у (делимичном) власништву државе наставити да измирује обавезе по основу издатих гаранција без помоћи државе и у следећој години (попут ФИАТ аутомобили Србија, ЕМС-а и ЕПС-а). Међутим, у 2016. истиче петогодишњи грејс период за кредит РТБ Бор (за који је држава гарантовала), што значи да следеће године по први пут доспева на наплату део главнице овог дуга. Имајући у виду релативно лошу финансијску позицију РТБ Бор, на шта указује већина показатеља пословања, сматрамо да постоји велики ризик да држава преузме на себе отплату и овог кредита. У случају да се то догоди, буџетски расходи за активирани гаранције премашиће планирани оквир за готово 3 млрд динара. У мањој мери, одступања од плана на овој позицији (у оба смера) могућа су и уколико кретања девизних курсева у 2016. буду другачија од планираних, услед чињенице да су сви дугови државних предузећа чије је враћање пало на терет буџета, изражени у страним валутама (углавном у еврима и доларима).

3.2. Оцена прихода у Предлогу буџета за 2016. годину

Фискални савет сматра да су приходи буџета Републике за 2016. годину у начелу реалистично пројектовани. Приходи републичког буџета у 2016. години планирани су у износу од 997,4 млрд динара, од чега се 954,7 млрд динара односи на пореске и непореске приходе чије се извршење редовно прати током године. Поред тога, у Предлогу закона о буџету наводе се и приходи индиректних буџетских корисника чија се реализација, међутим, за сада не прати на адекватан начин у оквиру буџетског процеса.

Фискални савет је у претходним извештајима већ указивао да оваква пракса нарушава транспарентност и ефикасност буџетског процеса у Србији.⁵² Имајући у виду да су приходи индиректних буџетских корисника и расходи који се финансирају из ових средстава углавном уравнотежени (и стога не утичу на укупни фискални резултат), као и да не располажемо поузданим информацијама о њиховим износима током године, овај (мањи) део буџетских прихода није део наше централне анализе. Дакле, оцена Фискалног савета односи се на део буџетских прихода који ће одлучујуће утицати на фискални резултат републичког нивоа власти у 2016. години, и не укључује приходе индиректних корисника буџета (пре свега образовних установа, попут школа и факултета).

Планирани приходи буџета Републике у 2016. години износе 953 млрд динара, и већи су у односу на њихову очекивану реализацију у 2015. за око 20 млрд динара. Планирано повећање републичких прихода у следећој години последица је неколико супротстављених кретања. Пре свега, раст прихода планира се по основу очекиване стопе инфлације, прогнозираног привредног раста, али и неких најављених мера Владе (повећање акциза). С друге стране, овај раст биће делимично ублажен предвиђеним смањењем непореских прихода, будући да се (оправдано) очекује изостанак неких ванредних и једнократних уплата које су извршене у 2015. години. Фискални савет оцењује да је буџетски план прихода одговарајући и да уважава принципе добре буџетске праксе.

Највеће повећање у 2016. години очекује се код прихода од акциза, доминантно услед најављених и предузетих мера Владе. Приходи од акциза планирају се у износу који је за око 25 млрд већи од њиховог очекиваног нивоа извршења у 2015. години, као последица усвојених, односно најављених мера Владе. Пре свега, у 2016. години осетиће се пун ефекат на раст прихода од уведене акцизе на струју, а поред тога планирано је и додатно повећање акциза на деривате нафте. Наиме, акцизни приходи обухватају следеће поткатегорије прихода: 1) акцизе на деривате нафте; 2) акцизе на дуванске прерађевине; 3) акцизе на струју; и 4) акцизе на алкохол и акцизе на кафу. У поређењу са очекиваном реализацијом у овој години, услед већ поменутих мера Владе, највеће промене буџетским планом предвиђају се управо код акциза на струју и акциза на нафтне деривате. Фискални савет оцењује да су приходи од акциза адекватно пројектовани, а сматрамо да постоји могућност да буду и нешто већи од планираних – процењујемо да при пројекцији прихода од акцизе на нафтне деривате нису у потпуности узети у обзир раст потрошње и привредне активности, па би ови приходи могли благо премашити план.

Сматрамо да ће најављено повећање појединачних акциза на нафтне деривате обезбедити очекивани износ прихода, уз могућност да они буду и већи услед повољних макроекономских кретања. Најављеним законским изменама од 1. јануара планира се повећање акциза на безоловни бензин за 2,5 динара, гасна уља (дизел) за 4 динара и течни нафтни гас за 1 динар у односу на њихове тренутне законске износе (који нису кориговани индексом потрошачких цена).⁵³ Влада се у циљу прикупљања додатних прихода одлучила за увођење акцизе на нафте деривате из неколико разлога: 1) већа извесност наплате него код осталих акциза 2) тренутно повољнија кретања на светском тржишту нафте у погледу будућих цена 3) мањи утицај на сиромашне слојеве становништва у односу на алтернативну

⁵² За више детаља о слабостима постојећег буџетског процеса видети тематску анализу Фискалног савета „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, децембар 2014. године.

⁵³ Ови планови одговарају повећању просечне акцизе за око 2 динара. Фискални савет просечну акцизу рачуна као пондерисани просек акциза за појединачне деривате нафте, при чему као пондере узимамо учешће њихове потрошње у укупној потрошњи (на бази истраживања Националног нафтног комитета Србије: „Анализа тржишта деривата нафте Републике Србије“, из јуна 2015. године).

меру у виду повећања ПДВ-а. Планирани ефекат повећања акциза на нафте деривате износи око 6 млрд динара, што оцењујемо као адекватну процену. Поред најављеног повећања наведених акциза, уследиће и редовно законско усклађивање акциза за остале категорије нафтних деривата (у складу са индексом потрошачких цена 2015. године). Према наводима Министарства финансија,⁵⁴ пројекција прихода од акцизе на нафтне деривате је конзервативна, тј. не укључује планирано повећање потрошње домаћинства и привредни раст, који могу бити извори њихове потенцијално више реализације. Оваква пракса је у складу с начелима опрезног буџетирња, што Фискални савет подржава.

Приходи од акциза на дуванске прерађевине планирају се у нешто већем износу (за око 5 млрд) у односу на очекивани ниво наплате у 2015. години, углавном као резултат редовних законских усклађивања акциза. Акцизе на дуванске прерађевине наплаћују се на групу дуванских производа, од којих су свакако најзначајнија ставка акцизе на цигарете. Постојећи закон предвиђа да се два пута годишње (у јануару и јулу) врши редовно повећање износа акциза на цигарете (као и осталих дуванских производа), у циљу постепеног усклађивања с директивама ЕУ (достизања ЕУ минимума од 1,8 евра по паклици). У складу с наведеним, законом је прописано да се фиксни део акцизе од 1. јануара повећа на 56 динара, а од 1. јула на 58,5 динара.⁵⁵ Поред тога, варијабилни део акцизе износи 33% од малопродајне цене акциза, па се услед раста цена цигарета очекује и повећање овог дела акциза. Уопштено, постепено повећање акциза на дуван оцењујемо као позитивно, будући да имају за циљ додатно опорезивање производа која имају негативан утицај на здравље, односно да подстиче позитивно понашање потрошача. Приликом израде својих пројекција Министарство Финансија је узело у обзир и просечно годишње смањење легалног тржишта дувана за око 3% (услед раста цена и глобалне кампање против пушења). Планирани износ за 2016. годину оцењујемо као остварив, уз могућност и нешто веће реализације у случају спровођења додатних мера у борби против сиве економије.

Повећање прихода од акциза за око 10 млрд динара у 2016. планира се и по основу остваривања пуног ефекта од уведене акцизе на струју. Акциза на струју је одлуком Владе уведена од 1. августа 2015. године, и износи 7,5%. Имајући у виду да ће у овој години приходи од акцизе на струју бити прикупљани само током четири месеца, пун ефекат ове мере испољиће се у 2016. години. Буџетским планом предвиђено је да приходи од акциза на струју у 2016. години износе око 15 млрд динара, што је за око 10 млрд динара више од процењене реализације у 2015. години. Планирани износ оцењујемо као добро процењен, међутим, начелни став Фискалног савета јесте да увођење акцизе на струје није било неопходно. Сматрамо да би у економском смислу било знатно боље да су приходи од повећања цене струје (за око 12%) у целости припали ЕПС-у, уместо да само мањим делом припадну овом предузећу (као што је то сада случај).

Приходи од акцизе на алкохолна пића планирани су на овогодишњем нивоу, али би најављене промене износа акциза могле довести до пребацивања плана. Буџетским планом предвиђено је да ће приходи од акциза на алкохол и кафу у 2016. години бити наплаћени у износу који је приближно једнак њиховом очекиваном нивоу у овој години. Међутим, Влада је најавила повећање акциза на алкохолна пића од 1. јануара 2016. године, што је мера која има за циљ усклађивање са Законом о јаким алкохолним пићима. Упркос овим променама, у буџету није предвиђено повећање укупних прихода од

⁵⁴ Влада Републике Србије: „Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину“.

⁵⁵ Законом прописани фиксни део акцизе усклађује се са променом индекса потрошачких цена у претходној години, а тачни износ накнадно ће се утврдити одговарајућим уредбама.

ових акциза. Фискални савет сматра да би ова мера ипак могла довести до одређеног раста прихода, мада наглашавамо да је за прецизније квантификовање могућег ефекта потребна додатна анализа тржишта алкохолних пића. Имајући то у виду, подржавамо дозу опрезности при пројекцији прихода од акциза на алкохолна пића у следећој години. Појединачно најмањи приходи наплаћују се по основу акцизе на кафу, код којих се у наредном периоду не очекују битније промене.

Буџетом је планирано повећање прихода од ПДВ-а у односу на очекивану наплату у 2015. години, што оцењујемо као оствариво. Основне разлоге повећања прихода од ПДВ-а детаљније смо објаснили у делу овог извештаја који је посвећен приходима опште државе.⁵⁶ Наиме, наплаћени ПДВ представља искључиво приход буџета Републике, па се буџетирани износ не разликује у поређењу с нивоом који се очекује у консолидованој држави. У 2016. години планирано је повећање прихода од ПДВ-а у односу на очекивано извршење у овој години за око 15 млрд динара, углавном као резултат предвиђеног кретања инфлације и потрошње (мањим делом и услед веће наплате акциза). Општа оцена Фискалног савета јесте да је планирани ниво ових прихода одговарајући, иако не искључујемо могућност одређеног одступања у односу на план, једнако вероватно у оба смера. Постоји ризик да ће инафлација и/или потрошња бити нешто ниже од пројектованих (што би умањило наплаћени износ ПДВ-а), док би ефикаснија наплата услед евентуалног сузбијања сиве економије деловала смеру повећања ових прихода.

Фискални савет оцењује да су приходи буџета од пореза на доходак, пореза на добит и царина за 2016. годину највећим делом добро процењени. Порез на доходак мањим делом прикупља се на нивоу републике (само око 30%), док остатак представља приход локалног нивоа власти. Будући да смо у анализи прихода опште државе најавили да постоји извештан ризик да приходи од пореза на доходак на консолидованом нивоу не буду наплаћени у планираном износу, тај ризик преноси се и на ниво Републике, равномерно. Међутим, с обзиром на то да је могуће одступање на нивоу опште државе свега око 2 млрд динара, сразмерно подбацивање у односу на план у републичком буџету готово је занемарљиво. Приходи од пореза на добит предузећа највећим делом (око 90%) прикупљају се на нивоу Републике (остатак припада АП Војводина), и планиране износе у буџету оцењујемо као одговарајуће, а процењујемо да постоји реална могућност да они буду и нешто већи од плана.⁵⁷ Приходи од царина у целисти се наплаћују на нивоу Републике и њихов план оцењујемо као одговарајући и највероватније остварив.

Буџетски план (оправдано) не предвиђа промену осталих пореских прихода у односу на њихово очекивано извршење у 2015. години. Остали порески приходи обухватају неколико појединачно мање издашних пореских облика, при чему републичком нивоу власти припада тек нешто преко 15% (око 10 млрд динара) укупног остварења ових прихода. Највећи део прихода из ове групе који припадају Републици потиче од пореза на моторна возила. Иако постоје одређене назнаке да би у следећој години могло доћи до неких законских измена у овој области, још увек није познато довољно детаља да би се проценио евентуални ефекат ових промена на износ прикупљених прихода. Стога, на бази тренутно расположивих информација, оцењујемо да је предвиђени износ осталих пореских прихода добро процењен.

⁵⁶ Одељак 2.1. овог извештаја: „Анализа прихода опште државе у 2016. години“

⁵⁷ Разлоге могућег пребацивања плана код прихода од пореза на добит предузећа објаснили смо у одељку 2.1. овог извештаја: „Анализа прихода опште државе у 2016. години“.

Предвиђа се знатно смањење непореских прихода у 2016. години (јер су искључена нека ванредна повећања која су обележила 2015. годину), али сматрамо да ће план највероватније бити премашен. Кад је реч о непореским приходима, 2015. година била је веома атипична услед појаве већег броја неочекиваних и једнократних уплата (чији збирни износ процењујемо на око 30 млрд динара), а које не би требало очекивати у наредним годинама. Највећи део једнократног раста непореских прихода у овој години потиче од уплата предузећа у државном власништву по различитим основама (Телеком, ЕМС, ЕПС, Аеродром „Никола Тесла“, НИС и др.), док су у мањој мери томе допринели и наплаћена накнада за коришћење 4Г мреже и приходи по основу премије од емисије државних обвезница. Иако је економски оправдано да се овакве уплате не планирају у 2016. години, не искључујемо могућност да се и следеће године настави с појачаним повлачењем новчаних средстава из државних предузећа, као и да се појаве неке нове уплате које нису планиране у буџету. Тако на пример, већ је готово извесно да ће почетком 2016. године држава приходовати значајна средства по основу продаје додатног спектра фреквенција оператерима мобилне телефоније, што ће повећати непореске приходе, а није укључено у буџетски план.

Пројекције и редовних и ванредних непореских прихода оцењујемо као одговарајуће, а постоји могућност да ванредни буду реализовани и у већем износу. Укупни непорески приходи заправо обухватају две различите категорије: редовни непорески приходи (садржи велики број разноврсних прихода државе) и ванредни непорески приходи (које сачињавају приходи од дивиденди и добити предузећа у државном власништву, приходи од смањења плата у јавним предузећима и локалној самоуправи и остали ванредни приходи). Сматрамо да је пројекција која подразумева реално непромењен износ редовних непореских прихода (повећање у складу с планираном инфлацијом) довољно поуздана, имајући у виду њихову хетерогеност и малу волатилност током времена. Слично, оцењујемо и да су пројекције ванредних непореских прихода највећим делом одговарајуће, у складу с добром буџетском праксом. Међутим, не искључујемо могућност да ови приходи знатно премаше план, као што се догодило у 2015. години.

Могуће је да ће се и у 2016. наставити пракса повећаног прикупљања добити и дивиденди од државних предузећа, од којих се нека суочавају с бројним проблемима. Буџетским планом за 2016. годину предвиђено је осетно смањење ове категорије ванредних непореских прихода, за око 15 млрд динара у односу на очекивани ниво у 2015. години, што у начелу позитивно оцењујемо. Наиме, део прихода од дивиденди и добити у овој години био је једнократне природе, у смислу да се односио на неке заостале уплате из претходних година (нпр. Телеком је уместо у 2014. години уплатио дивиденду почетком ове године). Додатно, значајно велики приходи остварени су и по основу уплата из електроенергетског система, за који је познато да се суочава с различитим проблемима, на које је Фискални савет у више наврата упозоравао. Сматрамо да не постоје објективни разлози да се овако велике уплате остваре и у 2016. години, али ниво ових прихода зависи од дискреционих одлука и могуће је да ће се и у наредној години појавити као извор (за сада) непланираног повећања ванредних непореских прихода. Оцењујемо, такође, да је краткорочна корист за буџет по основу ових уплата највероватније мања од потенцијалне штете која може настати услед претераног финансијског исцрпљивања ових предузећа. Уместо тога, држава би као њихов власник требало да побољша контролу трошења вишкова ликвидности (ако се појаве) и усмери их у дугорочне развојне пројекте.

Примећујемо благо оптимистично буџетирање прихода од смањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи, као и осталих ванредних непореских

прихода. Буџетским планом предвиђа се да непорески приходи Републике од смањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи остану на нивоу очекиване реализације ове године (22,4 млрд динара). Међутим, напомињемо да је Влада најавила смањење броја запослених у јавним предузећима и локалној самоуправи, што би требало да има (ако се оствари) за резултат мању масу исплаћених зарада у овим деловима јавног сектора, а самим тим и мање непореске приходе по основу смањења плата у локалној самоуправи и јавним предузећима. Закључујемо да планирани износ ове ставке непореских прихода није конзистентан с најављеним политикама Владе – уколико Влада заиста планира да спроведе најављену рационализацију броја запослених, ови приходи би морали бити планирани у нешто мањем износу него у овој години. Друго, код осталих ванредних непореских прихода у 2016. години планирано је смањење за преко 10 млрд динара, у односу на износ који се очекује у 2015. години. Смањење је у највећој мери последица чињенице да је ова група непореских прихода била неубичајено висока у 2015. години - велике уплате у буџет посредством Агенције за осигурање депозита по основу наплаћених ранијих потраживања (ЕПС, АИК банка и др. укупно готово 10 млрд закључно са октобром 2015. године), као и по основу остварене премије од емисије државних обвезница (око 3,5 млрд динара). Оцењујемо да је планирани ниво ових прихода благо оптимистичан, будући да премашује уобичајене годишње износе. Међутим, реч је о веома непредвидивој категорији непореских прихода, и могуће је да се у следећој години ипак појаве неке нове једнократне уплате у буџет, попут примања од продаје имовине банака које су у стечајном поступку (Развојне банке Војводине, Српске банке, Агробанке, Универзал, итд).

Приходи индиректних буџетских корисника планирају се у износу од 42,8 млрд динара, што је за преко 10 млрд динара изнад њиховог планираног нивоа за 2015. Као што смо објаснили на почетку овог поглавља, приходи индиректних корисника (углавном образовних институција, попут школа и факултета), не прате се у оквиру постојећег буџетског процеса, и информације о њиховом прикупљању (и трошењу) нису доступне током године. Ипак, у предлогу буџета на позицији прихода индиректних буџетских корисника издвојени су трансфери између корисника на различитом нивоу власти (готово 20 млрд динара) и приходи од продаје добара и услуга (око 23 млрд динара). Практично читаво повећање у односу на прошлогодишњи буџетски план последица је раста планираних прихода од продаје добара и услуга установа вишег и високог образовања у оквиру Министарства просвете. Међутим, напомињемо да постоје одређене недоумице и неусаглашености у погледу стварног нивоа прихода индиректних корисника буџета, чак и у званичним документима државе. Наиме, док су се у Закону о буџету за претходне године углавном процењивали на око 30 млрд динара, Предлог закона о завршном рачуну за 2013. годину сугерише да су индиректни корисници републичког буџета располагали средствима од преко 60 млрд динара. На бази ових оскудних информација, процењујемо да је могуће да планирано повећање ових прихода у 2016. години представља само прецизније усклађивање са стварним стањем, не и неке суштинске промене у нивоу прихода индиректних буџетских корисника. Још једном напомињемо да неадекватно праћење њихових прихода представља један од важних недостатака буџетског процеса, посебно имајући у виду да, према последњим расположивим подацима, у Србији постоји укупно преко 8.000 индиректних буџетских корисника.