



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА
2018. ГОДИНУ**

1. децембар 2017. године

САДРЖАЈ:

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ	3
РЕЗИМЕ	3
1. ОПШТА ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ	9
2. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ	15
3. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ	29
4. АНАЛИЗА БУЏЕТА ПО КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА.....	38

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ

Резиме

Буџетом за 2018. остварен је један од најважнијих циљева фискалне консолидације – низак и дугорочно одржив фискални дефицит. Буџетом за 2018. планирано је да дефицит Републике износи 28 млрд динара и то уједно представља и највећи део дефицита опште државе који је планиран на нивоу од 32 млрд динара. Оцене Фискалног савета које се односе на најшире карактеристике буџета углавном су повољне. *Прво*, одабран је добар фискални циљ (величина дефицита). Посматрано као учешће у БДП-у, планирани дефицит Републике износи 0,6% БДП-а (консолидоване државе 0,7% БДП-а), што је довољно низак дефицит да у 2018. смањи учешће још увек превисоког јавног дуга у БДП-у за око 2 п.п. – са око 65% БДП-а на око 63% БДП-а. *Друго*, предложени буџет је кредибилан, односно пројекције прихода и расхода су реалистичне, а могуће је да буџетски дефицит у 2018. буде чак и нешто мањи од плана. *Треће*, структура буџета мења се начелно у добром правцу – релативно снажно се повећавају издвајања за јавне инвестиције, смањује се пореско оптерећење привреде (порез на зараде), раст укупних издвајања за пензије добро се усклађује са растом економске снаге земље, а издвајања за запослене у држави нису се отргла контроли, мада би економски било далеко боље да је раст ових издатака у 2018. био планиран скромније. Фискални савет, међутим, уз констатацију неспорно добрих макроекономских карактеристика буџета, у овом извештају више пажње посвећује његовим слабостима, како би се оне у наредним годинама исправиле.

Највећа слабост буџета је то што задржава привремене мере фискалне консолидације – умањење изнадпросечних пензија и забрану запошљавања. Буџет за 2018. још увек има бројне слабости, од којих се неке понављају из године у годину – недовољна транспарентност, мањак реформских мера и непоштовање буџетског календара (законска обавеза израде Фискалне стратегије пре припреме буџета Републике). Међутим, убедљиво највећа и најопаснија мана буџета за 2018. је то што он не предвиђа излазак из привремених мера буџетске консолидације које су донесене крајем 2014. као хитан одговор државе на непосредну опасност избијања кризе јавног дуга. Те мере су тада биле оправдане и знатно су допринеле избегавању кризе, али су у дужем року економски штетне и неправичне, а могу представљати и будући фискални ризик уколико се покаже да је прекомерно продужавање њиховог трајања правно неутемељено. Тако је у 2018. још увек остао на снази Закон о привременом уређењу исплате пензија којим су снажно умањене изнадпросечне пензије. Тим Законом је (привремено) нарушена економска веза исплаћених пензија са уплаћеним доприносима, што не може да се продужава унедоглед. Такође, већ четврту годину заредом продужава се и забрана запошљавања у општој држави која у дужем року негативно утиче на квалитет јавне управе (пре свега у здравству у ком већ постоји мањак висококвалификованих запослених, али и у другим важним деловима јавног сектора). Ова мера одавно је требало да буде замењена неким другим, трајно одрживим, решењем за уређење броја запослених.

Буџетом за 2018. пропуштена је важна прилика да се направи корак ка враћању на уређен пензијски систем. Економска уређеност пензијског систем у Србији нарушена је крајем 2014. усвајањем Законом о привременом уређивању исплате пензија. Тим Законом оштро су умањене изнадпросечне пензије, док су пензије мање од 25.000 динара остале непромењене. На овај начин најсиромашнији пензионери јесу били

заштићени у процесу неопходног смањења државних расхода за пензије, али су пензионери са изнадпросечним пензијама поднели несразмерно велики терет фискалног прилагођавања. Сада је непосредна опасност од кризе јавног дуга избегнута, државна издвајања за пензије практично су на свом дугорочно одрживом нивоу од 11% БДП-а и у буџету за 2018. постоји фискални простор за повећање укупних издвајања за пензија од 5%. Овај простор, међутим, није искоришћен за враћање на уређен пензијски систем у ком односи исплаћених пензија зависе од висине уплаћених доприноса, већ су сва средства неоправдано потрошена линеарно – и на пензионере којима пензије јесу биле смањене и на оне којима нису биле смањене. Због тога се сада може отворити (буџетски опасна) правна дилема – да ли продужење трајања Закона о привременом уређењу исплате пензија и у 2018. служи још увек избегавању фискалне кризе или се преко њега врши произвољна прерасподела имовине пензионера која је стечена уплатом доприноса? Што је још горе, буџетом за 2018. пропуштена је добра прилика да се враћање на уређени пензијски систем започне тако да нико од пензионера не буде оштећен – Фискални савет је нпр. предлагао да се све пензије повећају за 2,5%, а да се остатак фискалног простора искористи за враћање половине привременог умањења изнадпросечних пензија.

Буџет за 2018. повећава издвајања за запослене нешто више него што то дозвољава економска снага земље. Предлогом буџета за 2018. предвиђено је повећање зарада за 10% у убедљиво највећем делу јавног сектора: запосленима у здравству, просвети, МУП-у, Министарству одбране, Пореској управи и друго. Запослени у државној и локалној администрацији добијају повећање плате од 5%, а без повећања зарада остао је само мањи део запослених у општој држави. Премда ће просечне зараде запослених у 2018. у просеку бити повећане за око 9%, расходи државе за запослене ипак ће да порасту мање од тога, односно за око 7,5%. Наиме, држава планира да задржи на снази забрану запошљавања, којом се смањује укупан број запослених (због одласка у пензију) и самим тим и расходи за њих, а трошкови за запослене ће се додатно смањити и на основу предвиђеног смањења пореза на зараде (повећања неопорезивог дела зараде). Међутим, чак и уз ове корекције, раст издвајања за запослене у општој држави у 2018. биће већи од очекиваног привредног раста у наредној години – што је лоше. То значи да ће у 2018, први пут после дужег низа година, учешће државних расхода за зараде у БДП-у да се благо повећа (са око 8,2% БДП-а на око 8,3% БДП-а по бруто 1 дефиницији), уместо да се смањује ка свом дугорочно одрживом нивоу од 8% БДП-а. Ово повећање зарада које је брже од раста економске снаге земље можда ће бити „маскирано“ најављеном исплатом бонуса запосленима крајем 2017. (што ће вештачки повећати расходе за зараде и у 2017. години), али неспорно постоји. Такође, лоше је и то што се у 2018. планира осетно веће повећање зарада у запослених у држави у односу на приватни сектор (где плате просечно расту око 4,5%). Ово никако није у складу са декларативним опредељењем Владе да првенствено подстиче развој и атрактивност приватног, а не јавног сектора.

Још већи проблем представља то што се буџетом за 2018. додатно повећава неуређеност система зарада и запослености у јавном сектору. Планирани раст плата запослених у општој држави јесте нешто већи од економске могућности земље и од раста приватног сектора. Међутим, то „незарађено“ повећање, иако представља опасан преседан, ипак није толико велико да одмах изазове непосредне фискалне проблеме. Већи проблем представља наставак лошег управљања осетљивим системом зарада и запослености у општој држави, што може имати негативан утицај на квалитет услуга јавног сектора – а те услуге се по релевантним међународним истраживањима већ оцењују веома лоше. Наиме, износи повећања зарада се буџетом за 2018. планирају произвољно, без било каквих анализа у ком делу јавног сектора је оправдано повећати

плате више, а у ком мање. Због неуређеног система зарада већ сада постоје изражени мањкови у висококвалификованим и специфичним пословима који су на тржишту више плаћени него у јавном сектору. С друге стране, одређени државни послови повећањем зарада неоправдано се стимулишу. Уз неуређен систем зарада, јавни сектор додатно урушава и наставак спровођења забране запошљавања. Као илустрација лошег утицаја забране запошљавања на квалитет јавних услуга може послужити пример здравства у ком ради око 2.500 људи мање него што је предвиђено Уредбом о максималном броју запослених (из марта 2017). Ова радна места, за које сама држава процењује да су јој потребна, неће моћи да се поуне све док је на снази забрана запошљавања. Влада је још 2014. најавила да ће одредити тачан број потребних запослених на одговарајућим радним местима и онда у складу с тим отпуштати прекобројне, а запошљавати нове запослене тамо где постоје мањкови. Међутим, уместо да се те анализе заврше још у 2015, управљање бројем запослених у општој држави већ четврту годину почива на забрани запошљавања иако је првобитно било законски предвиђено да ова привремена и изнуђена мера траје свега годину дана.

Предложени буџет Републике имаће негативне последице по буџете локалних самоуправа. Део расположивог фискалног простора у 2018. искоришћен је за пореско растерећење привреде, односно за повећање неопорезивог износа зарада – што Фискални савет оцењује позитивно. Проблем са овом мером је, међутим, то што највећи део пореза на зараде (око 70%) законски припада локалној самоуправи, а не Републици. Због тога ће локална самоуправа услед ове одлуке у 2018. остати без око 5 млрд динара прихода. При том, неће све локалне самоуправе бити једнако погођене овом мером, јер ће највећи релативни губитак претрпети они градови и општине у којима велики број запослених има ниске зараде. Уз то, локалним самоуправама додатно је наметнуто и повећање трошкова за око 5 млрд динара по основу законског повећања плата у локалној администрацији (5%) и предшколским установама (10%). Дакле, градови и општине одлукама централне власти остају без око 10 млрд динара у 2018. години што ће бити велики ударац за њихове буџете. Имајући у виду да су локални буџети у великом броју случајева неуређени (имају велике доцње, недовољне инвестиције, катастрофалну комуналну инфраструктуру, велике субвенције за локална јавна предузећа итд), Фискални савет оцењује да их не треба доводити у још тежу ситуацију смањењем прихода и повећањем расхода. Истичемо и то да су неке велике локалне самоуправе предузеле програме консолидације својих јавних финансија (нпр. Крагујевац и Ниш), који би сада могли бити угрожени. Сматрамо зато да би Република морала локалу да повећа трансфере макар у износу од 5 млрд динара, тј. да је оправдано да терет смањења пореза на рад поднесе Република, а не локални буџети.

Буџет за 2018. наговештава да Влада одустаје од спровођења неких важних реформи јавног сектора. Велики проблем јавног сектора у Србији представљају, углавном неуспешна, државна предузећа у приватизацији у којима још увек ради око 50.000 запослених. Решавање статуса ових предузећа најављује се годинама, али се споро спроводи, а буџет за 2018. предвиђа за отпремнине запосленима у овим предузећима свега 2 млрд динара (Транзициони фонд), што је довољно за исплату социјалних програма тек за око 3.000 радника. Уз то, предлогом буџета за 2018. не мењају се износи субвенција за Ресавицу, што указује на то да је пропуштена још једна година за решавање проблема у овом предузећу. Поред уобичајене субвенције за зараде запослених (која се у последње четири године усталила на нивоу од 4,5 млрд динара) поново се предвиђа додатни расход од 0,6 млрд за прву фазу затварања дела рудника у систему рудника Ресавице. Исти план постојао је за 2017. годину – што указује да у његовој реализацији није направљен никакав помак. Такође, буџетом нису планиране субвенције за неке од највећих државних губиташа (Азотара, МСК), што вероватно

значи да ће њихове губитке и у 2018. имплицитно да финансира Србијагас ком ова предузећа не плаћају сав испоручени гас.

Предвиђени пораст јавних инвестиција је пожељан, али није распрострањен свуда где је повећање инвестиција неопходно. Предлогом буџета планиран је снажан раст капиталних расхода Републике у 2018. години за око 35 млрд динара. Око две трећине овог повећања односи се на изградњу инфраструктуре и експропријацију (13 + 8 млрд динара) – за путеве и железницу, као и на улагања у зграде и опрему у оквиру система правосуђа, пољопривреде, здравства и образовања. Највеће релативно повећање инвестиција, међутим, има Министарство одбране с два и по пута већим буџетом капиталних расхода (раст са 6 на око 15 млрд динара), а слично релативно повећање има и МУП (раст са 2,5 на 6 млрд динара). Оно што је специфично за ове инвестиције је то што намена ових средстава није у потпуности приказана у буџету. Разумљиво је да постоје одређена тајност у погледу инвестиција у одбрану и безбедност, али сматрамо да би овако велико повећање издвајања јавних средстава морало да прође парламентарну контролу, односно да Народна скупштина буде упозната са наменом и оправданошћу ових расхода. Остаје такође непознаница зашто је приликом прерасподељивања средстава, вишеструко већи износ опредељен за наоружање, војну и полицијску опрему него за инвестиције у школство, здравство и заштиту животне средине – што су области у којима су инвестиције преко потребне. Такође, још једна приметна буџетска тенденција је да се све више инвестиција спроводи билатералним споразумима (обилазница око Београда, аутопут Прељина – Пожега, пруга Нови Сад – Суботица, прерада отпадних вода и топлодалековод у Београду и друго). Овакви споразуми који заобилазе стандардне тендерске процедуре могу имати скривене трошкове и имају нижи ефекат на привредни раст (више се ангажују стране фирме, увозни материјали и др).

Макроекономске претпоставке и прогнозе прихода и расхода буџета начелно су добре, а раст БДП-а ће вероватно бити већи од прогноза. У последњем делу прегледа најважнијих оцена буџета осврнућемо се укратко на макроекономске прогнозе и пројекције прихода и расхода, који уједно представљају можда и најквалитетнији део предложеног буџета. Приходи и расходи буџета, у начелу су прогнозирани кредибилно и технички веома добро, а у погледу макроекономских прогноза, једина нешто већа разлика коју имамо у односу на прогнозе Владе односи се на стопу раста БДП-а у 2018. години. Влада претерано конзервативно прогнозира раст БДП-а од 3,5%, а ми очекујемо привредни раст у 2018. од око 4%. Прогнозе кретања других фискално значајних агрегата (инфлација, запосленост, просечне зараде, курс динара и друго) у начелу су у складу с нашим очекивањима.

Раст БДП-а у 2018. могао би да износи 4% услед позитивног деловања једнократних чинилаца, али ће и даље структурно да заостаје за другим упоредивим земљама. Привредни раст Србије у 2017. процењујемо на ниским 1,8%. На лошије резултате привреде у 2017. утицали су и неки једнократни чиниоци – суша и велики пад производње у ЕПС-у почетком године услед лошег управљања овом компанијом. Да није било ових чинилаца, раст БДП-а износио би око 2,8% и то је прави тренд привредне активности у Србији у 2017. с којим се улази у 2018. годину. Дакле, чак и да није било ванредних чинилаца највероватније се не би достигла планирана стопа раста од 3% у 2017. коју је Влада прогнозирала крајем 2016, а коју је Фискални савет још тада оценио као умерено оптимистичну. У 2018, очекујемо да се настави сличан основни тренд раста БДП-а као у 2017, али ће ванредни чиниоци променити смер. Очекивани опоравак пољопривреде након суше и успостављање уобичајеног нивоа производње електричне енергије након дубоког пада у првој половини 2017.

требало би да ванредно убрзају раст БДП-а за око 1 п.п, односно да привремено повећају раст БДП-а на око 4%. Дакле, раст у 2018. од 4% био би само наставак садашњих привредних кретања уз позитиван допринос једнократних чинилаца – док би прогнозирана стопа од 3,5%, с којом је изашла Влада, била заправо лош резултат, јер би значила успоравање садашњег тренда привредне активности. Важно је истаћи и то да је са основним трендом раста БДП-а од око 3%, Србија још увек међу земљама са најнижим привредним растом у региону Централне и Источне Европе, јер просечан привредни раст упоредивих земаља у 2017. износи око 4,5%.

Приходи буџета Републике за 2018. годину добро су пројектовани, тј. одговарају очекиваним макроекономским кретањима. Укупни приходи и примања у буџету за 2018. годину планирају се у износу од 1.178,5 млрд динара и благо су, за око 20 млрд динара, већи су од процењене реализације у 2017. години. Оваква пројекција буџетских прихода у наредној години последица је раста пореских прихода и донација (за преко 25 млрд), смањења непореских прихода (за око 15 млрд), као и планираног повећања сопствених прихода индиректних буџетских корисника (за око 10 млрд). Раст пореских прихода оправдан је очекиваним макроекономским кретањима – привредним растом, инфлацијом и повећањем запослености и зарада. Постоји могућност да порески приходи буду нешто већи од плана будући да анализе Фискалног савета указују да би раст пореских основица у 2018. години могао да буде виши од званичних буџетских пројекција. Наглашавамо, међутим, да овакво конзервативно буџетирање пореских прихода представља добру буџетску праксу јер је макроекономске трендове тешко савршено прогнозирати, па је боље да се у току године потенцијално јаве додатне резерве него да се буџет суочи с мањком средстава у односу на Закон о буџету. Умањење непореских прихода такође је добро планирано, јер су 2017. обележиле велике једнократне уплате у буџет добити НБС-а, уплате Агенције за осигурање депозита (АОД) и друге уплате, на које се не може рачунати сваке године.

Буџетски расходи су углавном објективно пројектовани, а могуће је да буџетска потрошња на крају године буде и нешто мања од планиране. Буџетом за 2018. годину планирају се расходи Републике од 1.207 млрд динара, односно раст расхода за око 70 млрд динара (око 6,5%) у односу на њихово процењено извршење у 2017. години. И код буџетских расхода препознају се два дивергентна тренда. С једне стране расту издвајања за јавне инвестиције, пензије и плате, као и за остале текуће расходе, набавку робе и услуга и субвенције. Укупно повећање ових расхода прогнозирано је на око 90 млрд динара. С друге стране, смањују се нето буџетске позајмице које су биле ванредно високе у 2017, а камате и гаранције опадају због смањења јавног дуга и завршетка отплате неких гарантованих кредита јавних и државних предузећа. Планирано је да се ови расходи смање у укупном износу од око 20 млрд динара у односу на 2017. годину. Расходи буџета углавном су објективно пројектовани, а могуће је да буџетска потрошња на крају године буде и нешто мања од планиране. Конкретно, средства предвиђена за камате и пензије вероватно неће бити потрошена у планираном обиму, услед чега би укупни издаци Републике у 2018. могли бити мањи од планираних за 15-20 млрд динара. С друге стране, поједини трошкови – превасходно отпремнине запосленима у неприватизованим предузећима и казне и пенали – могли би да премаше годишње оквире у укупном износу за око 10 млрд динара. Нето резултат побројаних тенденција била би мања потрошња у односу на план, за око 10 млрд динара. Уштеде у односу на буџетски план могле би бити чак и веће уколико би се и у 2018. наставила неефикасна реализација јавних инвестиција, али то не би било економски добро.

И поред достизања одрживог нивоа фискалног дефицита јавне финансије Србије још увек су далеко од уређених – што би требало имати у виду приликом усвајања буџета. Достигнути низак фискални дефицит, у складу с којим је припремљен и Предлог буџета Републике за 2018, представља велики и неспоран успех фискалне консолидације започете крајем 2014. године. У претходне три године Влада је успела мерама консолидације и снажним побољшањем наплате јавних прихода да смањи годишњи дефицит државе за 2,2, млрд евра, односно са 6,6% БДП-а на око 0,5% БДП-а. Међутим, приближно избалансиран буџет, иако веома важан, није једина мера успеха фискалне политике. Србија има и даље превисок јавни дуг, огромне проблеме у пословању јавних и државних предузећа, неуређене локалне буџете, квалитет јавних услуга веома је низак (здравство, просвета, администрација), а вишегодишњи мањак улагања у републичку и локалну инфраструктуру оставља поражавајући утицај на животну средину и квалитет живота грађана Србије (приступ исправној пијаћој води, канализацији, третман отпада, пречишћавање отпадних вода и друго). Због свега тога Фискални савет позива да се у 2018. и наредним годинама води одговорна фискална политика и да се избегава доношење популистичких мера које, поред краткорочних користи, дугорочно имају веома лош утицај на квалитет живота грађана.

1. ОПШТА ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ

Буџет за 2018. предвиђа мали дефицит Републике, од 0,6% БДП-а, што је добро, но, с друге стране, неоправдано задржава привремене мере фискалне консолидације. Планирано је да дефицит Републике у 2018. буде 28 млрд динара (230 млн евра), што је 0,6% БДП-а. Овај износ опредељује и планирани дефицит опште државе за 2018. на 0,7% БДП-а (32 млрд динара, 260 млн евра).¹ Мали буџетски (и консолидовани) дефицит представља добар циљ јер смањује високо учешће јавног дуга у БДП-у, процењујемо за око 2 п.п. у 2018. години (на 63% БДП-а). Ово смањење је потребно јер ће снажно допринети макроекономској стабилности и тако подстаћи економски раст. Такође, планирани дефицит опште државе од 0,7% БДП-а веома је близак дугорочно одрживом и пожељном укупном дефициту за Србију од 0,5% БДП-а. Међутим, иако је сама величина републичког дефицита одговарајућа, буџетски планови за 2018. годину не доносе никакво решење за излазак из привремених мера фискалне консолидације – смањења плата и забране запошљавања у општој држави, смањења изнадпросечних пензија и смањења плата у јавним предузећима. Ове мере уведене су још крајем 2014. године, како би се осигурало да Србија не западне у кризу јавног дуга, али се задржавају на снази и током 2018. године, упркос томе што више не прети непосредна опасност од кризе и што су постојала средства у буџету да се ова питања реше (макар делом). Уместо за излазак из привременог режима, расположива средства у буџету за 2018. планирана су на такав начин да се додатно повећава неуређеност система плата и запослености у јавном сектору, а по питању пензија отварају се и правне недоумице које доносе изражене будуће ризике по републички буџет.

Дефицит од 0,7% БДП-а који је планиран за 2018. приближно одговара оствареном фискалном резултату у 2017. години. У 2017. години формално ће бити забележен суфицит буџета, који тренутно процењујемо на око 30 млрд динара. Међутим, тај резултат једним делом заснива се на привременим (једнократним) побољшањима буџетских резултата у укупном износу од око 60 млрд динара. У питању су 1) ванредно високе уплате непореских прихода, где процењујемо да је око 25 млрд динара једнократно (нпр. део уплаћене добити НБС, Телекома и ЕПС-а, продаја робних резерви, премија за реотварање емисије хартија од вредности итд), 2) изузетно висок порез на добит предузећа који је за око 15 млрд динара ванредно већи од свог уобичајеног и очекиваног нивоа, као и 3) велико подбацивање капиталних инвестиција за 15–20 млрд динара (преко 10% буџетираних инвестиција). По искључивању ефеката који потичу од ових привремених чинилаца, уместо суфицита, долазимо до трајног дефицита од око 0,7% БДП-а у 2017. години. То је уједно стварни резултат са којим се улази у 2018. годину. Будући да је у 2018. буџетом планиран практично идентичан дефицит од 0,7% БДП-а, планови за 2018. предвиђају да се резултат постигнут 2017. практично само задржи и у наредној години.

Величина буџетског дефицита и структура расхода остварених у 2017. указују на то да нове мере фискалне консолидације нису више неопходне у 2018. години. Мерама фискалне консолидације дефицит државе од 2014. до 2017. трајно је смањен са 6,6% БДП-а на око 0,7% БДП-а. Овим смањењем фискални дефицит практично је спуштен на свој дугорочно одржив ниво (који процењујемо на 0,5% БДП-а). У оквиру тог умањеног дефицита две највеће буџетске ставке, пензије и плате, такође су се приближиле својим дугорочно одрживим нивоима од 11% БДП-а за пензије и 8%

¹ Пошто су буџетом Републике донете одлуке које се тичу и других делова опште државе (локална самоуправа; исплата пензија, највећег појединачног расхода, формално се врши ван буџета итд), неопходно је сагледати Републику у контексту консолидоване државе.

БДП-а за (брutto 1) плате. Овај ниво издвајања такође одговара издвајањима за пензије и плате у општој држави у упоредивим земљама Централне и Источне Европе.² Дакле, дефицит и највећи јавни расходи су у периоду 2015-2017. спуштени на трајно одржив ниво, па је 2018. прва година у којој више нису потребне нове мере фискалне консолидације, тј. у којој издвајања за пензије и плате у јавном сектору могу да се повећају приближно у складу са стопом раста номиналног БДП-а.

У 2018. ствара се додатни фискални простор од око 2% БДП-а за раст јавне потрошње и смањење пореза у односу на 2017. годину. Следеће године ће по аутоматизму доћи до неких уштеда. Тиме ће се ослободити додатни фискални простор за већу јавну потрошњу и смањење пореза, али тако да се оствари фискални резултат који је једнак (трајном) резултату из 2017. године (дефициту од 0,7% БДП-а). Те уштеде потичу од смањења расхода за камате и активирани гаранције у 2018. у односу на 2017. годину. Камате ће бити мање због опадајућег јавног дуга у односу на БДП, а активирани гаранције због тога што су гарантовани кредити јавних и државних предузећа добрим делом отплаћени у протекле четири године. Уз све то, очекивани номинални раст БДП-а од око 6% у 2018. години (реални раст од 3,5-4%), омогућава повећање номиналних пензија и плата у општој држави у сличном проценту, а да се њихово учешће у БДП-у не повећа. Када се све узме у обзир – умањење расхода за камате и гаранције, као и очекивано убрзање раста БДП-а – отвара се фискални простор од око 95 млрд динара (2% БДП-а) за раст јавне потрошње и смањење пореза у 2018. у поређењу са 2017. годином.

Буџет за 2018. годину предвиђа да се фискални простор искористи за повећање плата у јавном сектору, пензија и јавних инвестиција, као и за смањење пореза на рад. Различите мере Владе у области зарада запослених у општој држави резултирају повећаним укупним расходима за запослене за око 6% у поређењу са 2017. годином. Овај износ повећања остварује се кроз више промена, од којих неке повећавају, а неке смањују масу зарада, па се као крајњи резултат добија поменуто повећање расхода за запослене за 6%. *Прво*, различита повећања зарада по секторима (5–10%) увећавају зараде запослених за скоро 9%.³ *Друго*, продужавањем забране запошљавања и у 2018. смањиће се број запослених у државном сектору за 5.000-8.000 кроз природни одлив у пензију и ограничену стопу замене запослених. Тиме се смањује и маса исплаћених зарада за 1,5%. *Треће*, држава ће смањити трошкове за запослене за око 0,5%, јер ће се за толико у просеку смањити њихово пореско оптерећење на рад.⁴ *Четврто*, крајем 2017. планира се исплата бонуса за неке запослене у општој држави, што ће повећати основицу за поређење са наредном годином за око 1%. Поред повећања плата, фискални простор у 2018. биће искоришћен и за линеарно повећање пензија за 5% (свим пензионерима). Такође, намерава се да велики део фискалног простора буде искоришћен за скок инвестиција, са процењених 2,9% БДП-а у 2017. на 3,6% БДП-а у 2018. На страни пореза, доћи ће до умереног смањења пореских обавеза за порез на доходак кроз подизање неопорезивог дела дохотка – што ће највећи ефекат имати на минималне зараде. Овај порез ће на нивоу опште државе бити мањи за око 7 млрд динара (0,15% БДП-а).

² У упоредивим земљама Централне и Источне Европе просечна издвајања за пензије износе око 10% БДП-а, па је 11% БДП-а горња одржива граница издвајања за пензије у Србији.

³ Сектор војске, полиције, здравства и школства добиће повећање од 10%, а повећање од 5% добиће запослени у администрацији – што заједно даје повећање од 9%.

⁴ Повећање неопорезивог дела дохотка смањује укупне расходе државе за запослене, али не представља стварну уштеду, јер ће држава остати без истог износа јавних прихода за колико је смањила пореско оптерећење својих запослених.

Расположива средства проистекла из фискалног простора усмеравају се на одговарајуће области. Добро је што се Влада определила да расположиви фискални простор определи за нешто снажније повећање јавних инвестиција, повећање плата и пензија приближно у складу са растом БДП-а, као и за одређено смањење пореза. Такође, укупни износи предвиђени за ове категорије начелно су добро одређени и приближно одговарају предлогу Фискалног савета из септембра 2017. године.⁵ Убедљиво највеће релативно повећање неке категорије јавне потрошње, од око 30%⁶ у односу на 2017, односи се на јавне инвестиције које су економски најквалитетнији вид јавне потрошње и највише доприносе будућој економској снази земље. Маса расхода за запослене и пензије расту у складу с пројектованим растом БДП-а тако да њихово учешће у БДП-у не расте, већ се задржава на нивоу из 2017. године. Такође, смањење пореза ће највише умањити плаћање пореза на најмање зараде, што сматрамо оправданим имајући у виду релативно ниску прогресивност пореза на зараде у Србији у односу на већину упоредивих земаља Централне и Источне Европе. Међутим, поред ових позитивних оцена у вези са употребом фискалног простора, постоје и бројни проблеми са начином на који ће се свака појединачна мера спровести и њих објашњавамо у наставку.

Начин на који се врши повећање плата није добар јер систем зарада и запослености у државном сектору остаје неуређен. Планирано повећање плата у државном сектору 2018. морало би бити оправдано релевантним секторским анализама, које би објасниле зашто запослени у неким секторима добијају повећање веће од других и зашто баш у предвиђеном износу – а оне не постоје. За претходне три године које је имала за реформу јавне управе, Влада није успела да заврши анализу запослености и зарада која би дефинисала систем плата у различитим деловима државе (здравство, школство, безбедност, административне целине итд). С обзиром на то, најмање штетно било је 2018. повећати свима плате за 5%,⁷ уместо што се планираним повећањима погоршава постојећа неуређеност система плата и још више ремете односи зарада између различитих сектора. Такође, Влада током претходне три године није дефинисала ни оптималан број запослених у различитим деловима државе на основу функционалних анализа (које су најављиване сваке године од 2015) па у 2018. остаје на снази забрана запошљавања. Ово је већ четврта година заредом да се забрана продужава, што може озбиљно да угрози квалитет услуга државног сектора. Наиме, уз забрану запошљавања запослени из различитих сектора одлазе у пензију (и у оним где постоје вишкови и тамо где има мањкова), а замењује их тек ограничен број нових радника. На овај начин смањење броја запослених тече неконтролисано, уместо да се циљано оптимизују сектори у којима су утврђени вишкови и да се повећа број запослених у секторима са мањковима.

⁵ Предлагали смо да се фискални простор искористи за: 1) највише за инвестиције, 2) раст пензија и плата нешто нижи од раста номиналног БДП-а (Влада се ипак одлучила за мало већи укупни раст расхода за зараде него што смо предлагали) и 3) пореско растеређење рада (Фискални савет је предлагао пореско растеређење зарада у укупном износу од 0,3% БДП-а, а Влада се определила за растеређење за 0,15% БДП-а). Видети извештај *Фискална кретања у 2017. години и препоруке за 2018. годину*, септембар 2017. године, Поглавље 3.2. *Сценарио за 2018. са употребом фискалног простора*.

⁶ Повећање од 30% односи се на инвестиције опште државе. Инвестиције Републике расту за око 40% у односу на 2017. годину.

⁷ Било је могуће нешто веће повећање у секторима у којима постоје јаке индиције да су плате релативно ниске, попут здравства.

Закон о привременом умањењу пензија остаје на снази иако постоје средства и потреба да се он укине. Пензије веће од 25.000 динара биле су 2014. године умањене уз образложење да је то у јавном интересу јер би се (између осталог) на тај начин избегла криза јавног дуга и очувала одрживост пензијског система. Тако је требало да остане док се учешће расхода за пензије у БДП-у не смањи испод 11% БДП-а.⁸ Сада не прети опасност од кризе јавног дуга, а пензије су близу безбедне зоне од 11% БДП-а – што значи да су се стекли економски услови за укидање Закона о привременом умањењу пензија. Међутим, упркос томе, овај закон се не укида, а буџет предвиђа да се све пензије у 2018. повећавају за 5%. Овако се ефективно врши прерасподела средстава од оних пензионера којима је пензија умањена 2014. ка оним пензионерима којима пензија никада није била смањена. На тај начин нарушава се веза између уплаћених доприноса и тако стечених права с једне стране, и исплаћених пензија с друге стране. Наиме, пензионери са изнадпросечним пензијама уплаћивали су веће доприносе током радног века, а сада не добијају одговарајуће већу пензију. Ово потенцијално може представљати правни ризик јер се може поставити питање јавног интереса који стоји иза одлуке о задржавању привременог смањења пензија – да ли се ради о избегавању фискалне кризе или о прерасподели имовине пензионера. Уколико би у наредном периоду дошло до правног оспоравања смањења пензија, буџетски трошак за враћање умањених пензија износио би око 200 млн евра годишње. Буџет за 2018. годину ни на који начин не предупредује овај ризик већ га практично оставља случају, што је изузетно лоше.

Иако смањење пореза на зараде има позитиван утицај на привреду, имаће негативне последице по буџет локала, а њихови буџети ни сада нису у добром стању. Планирано повећање неопорезивог дела дохотка смањиће приходе локалних самоуправа од пореза на зараде за око 5 млрд динара (3% пореских прихода локалних самоуправа). При том, неће све ЈЛС бити једнако погођене, већ ће губитак прихода бити несистематски распоређен у зависности од запослености и висине зарада у локалним самоуправама, што ће само додатно продубити хоризонталне неравнотеже које су већ сада изражене услед непостојања системског и објективног законског оквира за финансирање локалних самоуправа.^{9 10} Имајући у виду да су локални буџети у великом броју случајева неуређени (имају велике доцње, мале инвестиције и лошу комуналну инфраструктуру, велике субвенције за локална јавна предузећа итд), не треба их доводити у још тежу ситуацију смањењем прихода. Поред тога, неке велике локалне самоуправе предузеле су програме консолидације јавних финансија (нпр. Крагујевац и Ниш), који би овим (раније непланираним) смањењем пореза били угрожени. Сматрамо зато да би Република морала локалу да надомести смањење прихода преко повећаних трансфера за 5 млрд динара, тј. да терет смањења пореза на рад поднесе републички буџет, а не локални.

Локалне самоуправе додатно су погођене прописаним повећањем зарада, па уз смањење пореза укупно остају без око 10 млрд динара у 2018. У периоду повећавања зарада 2016-2017. године, на локалном нивоу право на повећање плате имали су запослени у предшколским установама, као део сектора просвете коме су

⁸ За више детаља видети мишљене Уставног суда Иуз 531/2014 од 16. 10. 2015. године.

⁹ Повећање неопорезивог цензуса на 15.000 динара ће значити губитак прихода локалних самоуправа за близу 3.000 динара годишње по запосленом, што ће (у релативном износу) највише погодити локалне самоуправе које имају велики број запослених радника са ниским и исподпросечним примањима.

¹⁰ За више детаља о хоризонталним неравнотежама између појединих ЈЛС и неопходности усвајања системског и објективног оквира за финансирање општина и градова видети извештаје Фискалног савета „Локалне јавне финансије – Проблеми, ризици, препоруке“ из јуна 2017. године и „Оцене и коментари Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе“ из августа 2016. године.

повећаване плате. Тада је буџет прописао само максимални дозвољени износ повећања (4% у 2016. и 6% у 2017), а појединачним локалним самоуправама остављена је слобода да повећају зараде запосленим у предшколским установама у складу са својим буџетским могућностима, па тако неке локалне самоуправе које су имале проблема са својим буџетима нису повећавале те зараде. Међутим, од 2018. новина је то што се инструкцијама које прате буџет експлицитно наводи да ће се плате увећати и запосленима на локалном нивоу власти – запосленима у предшколским установама за 10% и администрацији за 5%, што заједно износи преко 5 млрд динара. Уз смањење пореза на зараде за 5 млрд динара и повећање масе плата за око 5 млрд динара, локална самоуправа остаје без око 10 млрд динара у 2018. години – што ће бити велики ударац за локалне буџете. Овај износ двоструко превазилази ефекат последњих измена Закона о финансирању локалне самоуправе, када је 2017. године локал остао без око 5 млрд динара.

Иако је планирано велико повећање инвестиција у 2018. години, оне остају недовољне у неким важним секторима, попут просвете, здравства, локалних самоуправа.¹¹ Оцењујемо да је планирани скок јавних инвестиција са 2,9% БДП-а из 2017. на 3,6% БДП-а 2018. године добар и потребан.¹² Међутим, ово повећање инвестиција није довољно широко распрострањено – највећи део ових инвестиција односи се на железничку и путну инфраструктуру (углавном експропријација земљишта за будућу изградњу), као и за инвестиције у министарствима одбране и унутрашњих послова. С друге стране, пропуштена је прилика да се у оквиру овог повећања укупних инвестиција одвоје већа средства за знатније повећање инвестиција у здравство и просвету, као и за инвестиције у локалну комуналну инфраструктуру која је у веома лошем стању. У здравству су потребне веће инвестиције у изградњу клиничких центара, а у школству у модернизацију школа. На локалу постоје проблеми са приступом водоводној и канализационој мрежи, квалитетом пијаће воде, несанитарним и дивљим депонијама, сакупљањем и третманом отпадних вода итд.¹³

Дефицит опште државе највећим делом биће остварен на нивоу Републике, која би 2018. требало да забележи дефицит од 0,6% БДП-а (око 230 млн евра). Од 0,7% БДП-а колико износи планирани укупан дефицит опште државе, 0,6% БДП-а односи се на дефицит републичког буџета. Од 2017, са укључењем у републички буџет капиталних пројеката финансираних из пројектних зајмова и инвестиција Коридора Србије, дефицит Републике приближно одговара дефициту опште државе. Планирано је да локална самоуправа у 2018. године има приближно избалансиран буџет, што неће бити лако изводљиво с обзиром на поменуте мере којима ће се смањити приходи и повећати расходи локала (поменуто смањење пореза на зараде, које ће највише погодити приходе локалних самоуправа, и наметнуто повећање плата запослених у локалној администрацији и предшколским установама). Неуређени буџети локалних самоуправа тренутно су један од највећих фискалних проблема и за сада нема назнака да ће се овај проблем на прави начин решавати у 2018. години. Напротив, буџетски план који предвиђа повећање обавеза и смањење прихода локалне самоуправе могао би додатно да погорша стање. За ЈП „Путеве Србије“ у 2018. планира се благи дефицит, од

¹¹ Република може да финансира пројекте у локалним самоуправама нпр. кроз наменске трансфере или кроз директно задуживање за финансирање пројекат на локалу. На пример, Република је подигла кредит за финансирање изградње постројења за третман отпадних вода у општинама средње величине (напомињемо, међутим, да је за овај кредит повучено мање од 10% средстава, што такође илуструје проблем недовољних инвестиција).

¹² Фискални савет предлагао је да повећање буде још веће, али и ово је корак у добром правцу.

¹³ О проблемима локалне инфраструктуре писали смо у посебном извештају: *Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке*, јун 2017. године

6,5 млрд динара (0,15% БДП-а).¹⁴ Дефицит опште државе по нивоима власти приказали смо у Табели 1.

Табела 1: Планирани фискални дефицит по нивоима власти у 2018. години

СЕКТОР ДРЖАВЕ	млрд РСД	млн евра	% БДП-а
Општа држава	-32.0	-262.9	-0.7
Република	-28.4	-233.4	-0.6
Локална самоуправа	0.0	0.0	0.0
Градови и општине	1.0	8.2	-
АП Војводина	-0.9	-7.4	-
Путеви Србије	-6.5	-53.4	-0.15
Фондови социјалног осигурања	2.8	23.0	0.05
ПИО	0.0	0.0	-
РФЗО	0.0	0.0	-
НСЗ	2.8	23.0	-
СОВО	0.0	0.0	-

Извор: Министарство финансија

¹⁴ Приходи предузећа (путарине и трансфери из Републике) не покривају трошкове одржавања и изградње путева, па тако настаје дефицит.

2. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ

Буџетом за 2018. годину планира се раст расхода за око 70 млрд динара, првенствено услед раста инвестиција, зарада у јавном сектору и пензија. Предлогом Закона о буџету за 2018. годину планирано је да републички расходи износе 1.207 млрд динара. У односу на процењено трошење из републичког буџета у 2017. години, за 2018. годину планира се пораст расхода за око 70 млрд динара, тј. за око 6,5%.¹⁵ Највећи пораст расхода планира се за јавне инвестиције (36 млрд динара), док ће пораст плата увећати издатке буџета за 23 млрд динара а пензија за око 8 млрд динара.¹⁶ Повећани ће бити и неки други трошкови – остали текући расходи, куповина робе и услуга и субвенције – за 20 млрд динара. С друге стране, у 2018. години долази до смањења нето буџетских позајмица, издатака за отплату камата и активираних гаранција (укупно за скоро 20 млрд динара у односу на 2017); нето буџетске позајмице биле су ванредно високе у 2017. и неће се поновити у 2018, а камате и гаранције опадају због смањења јавног дуга и завршетка отплате гарантованих кредита јавних и државних предузећа.

Укупни расходи републичког буџета у 2018. планирани су на нивоу од 24% БДП-а, што је једнако релативном нивоу расхода из 2017. године. Будући да се динамика расхода буџета поклапа с пројектованом стопом раста номиналног БДП-а (6,5%), потрошња Републике ће у 2018. години задржати непромењено учешће у односу на БДП, од 24%. Овај ниво потрошње из републичког буџета конзистентан је с планираним укупним расходима опште државе од готово 43% БДП-а. Према томе, кретање јавне потрошње прати кретање привредне активности. То значи да се, релативно посматрано, јавни расходи не увећавају, али и да је пропуштена прилика да се већ у 2018. Србија приближи циљаном средњорочном (и економски пожељном) нивоу јавне потрошње опште државе од око 40% БДП-а.

Расходи су углавном објективно пројектовани, а могуће је да буџетска потрошња на крају године буде и мања од планиране. Процењујемо да би укупни расходи на крају 2018. године могли бити до 10 млрд мањи од буџетираних. Конкретно, средства предвиђена за камате и пензије неће бити потрошена у планираном обиму, услед чега би укупни издаци Републике у 2018. могли бити мањи од планираних за 15-20 млрд динара. С друге стране, поједини трошкови – превасходно отпремнине запосленима у неприватизованим предузећима и казне и пенали – могли би да премаше годишње оквире у укупном износу за око 10 млрд динара. Нето резултат побројаних тенденција била би мања потрошња у односу на план, за око 10 млрд динара. Уштеде у односу на буџетски план могле би бити чак и веће уколико би се и у 2018. наставила неефикасна реализација јавних инвестиција.

¹⁵ Оцене о расходима буџета за 2018. годину и њихово поређење с извршењем за 2017. годину односе се на директне буџетске кориснике (96% укупних буџетских расхода). Потрошњу индиректних корисника не можемо детаљније да анализирамо пошто се она не дезагрегира у буџетским плановима нити се њено извршење редовно прати током године.

¹⁶ Укупно повећање расхода државе за зараде у 2018. (поред Републике овде посматрамо и друге нивое власти) износи око 29 млрд динара, и за пензије такође око 29 млрд динара. Део ових увећаних трошкова исплаћује се из централног (републичког) буџета, а део из буџета локалне самоуправе и фондова обавезног социјалног осигурања. Највећи терет повећања зарада подноси републички буџет (23 од 29 млрд динара, преостали део сноси локална самоуправа), док ће се раст пензија алиментирати превасходно из увећаних прихода фонда ПИО (21 млрд динара) а делом и из републичког буџета (8 млрд динара).

Планира се снажан раст капиталних расхода услед већих улагања у путеве, железнице и безбедносни сектор (војску и полицију), док је раст инвестиција у здравству и школству поново недовољан. Раст јавних инвестиција читаве државе требало би да буде један од основних реформских циљева Владе. Због тога планирано повећање инвестиција Републике у 2018. години (за поменутих 36 млрд динара) представља корак у добром правцу. Иако овако снажно повећање значи да се највећи део фискалног простора у 2018. години предвиђа за инвестиције, сматрамо да и даље не постоји јасно опредељење нити план да се инвестира тамо где је најпотребније. Наиме, око 2/3 планираног раста капиталних расхода (око 22 млрд динара) представљају јавне инвестиције у физички капитал – путеве, железнице и другу инфраструктуру – и то је добро. Преостала трећина повећања, која готово у потпуности отпада на инвестиције војске и полиције (преко 12 млрд динара) није транспарентно приказана (поготово кад је реч о Министарству одбране) – незнатан део овог повећања поткрепљен је конкретним пројектима. Тако велико повећање инвестиција и наговештај промене приоритета налажу да се Скупштина и шира јавност информишу о плановима и програмима за улагање. То не мора бити превише детаљно извештавање (које би на било који начин угрозило безбедност) али није добар ни готово потпуни изостанак информација о развојним пројектима министарстава која треба да апсорбују знатна нова буџетска средства. Даље, остаје непознаница зашто је приликом прерасподеле средстава, вишеструко већи износ опредељен за наоружање, војну и полицијску опрему него за инвестиције у школство и здравство – што су области у којима је квалитет инфраструктуре на неприхватљиво ниском нивоу.¹⁷ Сматрамо да је приоритете за инвестирање потребно пажљиво анализирати, а затим детаљније и аргументовано образложити у буџетском процесу.

Кључни недостатак предложеног буџета за 2018. годину је то што не садржи мере за напуштање привременог умањења плата и пензија. Законско умањење пензија и плата у сектору државе, дефинисано као привремено, и даље је на снази. Добра прилика за трајно и системско решавање овог изазова указала се у 2018. години. У републичком буџету отворио се, наиме, позамашан фискални простор који је требало искористити за излазак из привременог умањења пензија и плата (о томе је више речи било у делу тексту у коме је анализиран дефицит). Предлог Закона о буџету за 2018. годину ипак не предвиђа било какав план – уместо системског решења, Влада већ трећу годину заредом прибегава *ad hoc* мерама.

У наставку дајемо детаљнију анализу Предлога Закона о буџету за 2018. годину, по појединачним расходним категоријама.

Планирано повећање зарада у јавном сектору условиће раст расхода буџета за око 23 млрд динара. Предлогом закона о буџету за 2018. годину предвиђено је увећање плата за највећи број запослених у сектору државе (460.000 радника), и то у распону од 5% до 10%. Повишица од 10% предвиђена је за запослене у полицији, војсци и безбедносним службама, здравству, основном и средњем образовању, установама социјалне заштите, службенике у судовима, тужилаштвима и другим органима јавне управе. Повећање од 5% предвиђено је за председника Републике, председника и потпредседнике Владе и запослене у служби Владе, Народну скупштину, судије, тужиоце, независне органе, као и за запослене установама високог образовања. Без повећања остају запослени у организацијама обавезног социјалног осигурања (фонд

¹⁷ Збирни пораст инвестиција у безбедносни сектор износи више од 12 млрд динара, док су инвестиције у здравство (капитални буџет Министарства здравља, укључујући трансфере здравственим установама намењене за изградњу и осавремењавање објеката) и просвету порасле тек за 3 млрд динара.

ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО) и функционери у независним институцијама. Као последица, буџетски расходи за зараде ће у 2018. години порастати за 23 млрд динара. Од тога, 14 млрд динара односи се на пораст издвајања за запослене директних буџетских корисника¹⁸, а преосталих 9 млрд на раст републичких трансфера РФЗО (одакле се исплаћују плате у здравству).

Да би расходи за запослене након повећања плата остали у оквирима планираних лимита, донета је одлука о продужавању забране запошљавања. Најважнији расход државе у досадашњем процесу финансијске консолидације, уз пензије, биле су зараде у јавном сектору. Због тога ће и будућа фискална одрживост зависити од пажљивог управљања фондом зарада. Укупни издаци за запослене на нивоу опште државе у 2017. години достигли су 8,3% БДП-а¹⁹, а циљ за наредну годину, договорен и са ММФ-ом, јесте да се и у 2018. години задржи овај однос фонда плата и БДП-а. Како би се циљ и остварио уз описано повећање зарада, забрана запошљавања у јавном сектору продужена је за још једну годину.

Одлуке о повећању зарада и забрани запошљавања задржаће приближно непромењени однос плата према БДП-у, али и неуређен систем плата и запослености. Предвиђено увећање зарада, уз забрану запошљавања, определиће масу зарада која се углавном уклапа у фискални оквир за 2018. годину. Поред тога, планирани фонд плата конзистентан је и са средњорочним циљем Владе да укупна државна издвајања за запослене смањи до нивоа од око 8% БДП-а закључно са 2020. годином (просек у упоредивим земљама Централне и Источне Европе). Међутим, лоша страна одабраног начина за уклапање у буџетски оквир за 2018. је то што систем зарада и запослености у државном сектору остају неуређени. *Систем плата у јавном сектору* није транспарентан и не обезбеђује исту зараду за једнак рад у различитим сегментима државне управе. Док се чека на доношење и примену законске регулативе које би требало да омогући промене у овом важном систему, постојећа неуређеност система плата ће додатно бити продубљена поменути *ad hoc* повећањем примања у државном сектору. Укупан број радника у сектору државе оквирно одговара потребама државе, али је велики проблем *лоша структура запослености* – неки сегменти функционишу с очигледним недостатком стручног кадра, док у другим ради превелик број запослених. Веома је лоше што се, уместо реформе запослености, четврти пут заредом продужава забрана запошљавања за још једну годину.

Пропуштена је прилика да се начини корак ка трајном сређивању система плата у јавном сектору. Тренутни систем одређивања зарада у државном сектору изузетно је компликован. Постоји петнаест различитих основица (однос између најниже и највише је 1:14) и више од 500 коефицијената (у распону од 5 до преко 30). Такође, у пракси се среће више од 180 разлога за додатно увећање основних коефицијената (нпр. корективни коефицијент и коефицијент категоризације у полицији) који се могу кретати у распону од 2 до 30%, због чега тренутни систем карактеришу велике мањкавости у вредновању послова. С једне стране, радници са истим квалификацијама и истим описом занимања имају различите зараде међу различитим деловима државне управе (нпр. возач у здравству и запослени у санитетском транспорту болесника имају мању

¹⁸ Повећање расхода за запослене на Републици (од 14 млрд динара) у односу на процењено извршење у 2017. је 5,8%. Међутим, када из реализације у 2017. – као базној години за међугодишње поређење – искључимо неке једнократне исплате (отпремнине и бонусе појединим секторима), стопа раста је већа и износи 7,8%.

¹⁹ Укупни расходи за запослене у општој држави ће, укључујући исплате једнократних бонуса и отпремнина најављених за крај 2017. године, износити 372 млрд динара (8,3% БДП-а) од чега на фонд плата републичког нивоа власти отпада 214,3 млрд динара. Напомињемо да се ради о зарадама без доприноса на терет послодавца, тј. бруто-1 обрачунском принципу.

основну плату од возача путничког возила у установи социјалне заштите). С друге стране, запослени који обављају сложене послове у одређеним деловима јавног сектора имају мање плате од неких који у другим обављају мање сложене послове (нпр. основна зарада наставника у средњој школи нижа је од основне зараде библиотекара у установама културе упоредиве стручне спреме). Предлог Закона о буџету за 2018. годину не само да не предвиђа почетак решавања поменутих проблема, већ затечену неууређеност додатно продубљује *ad hoc* повећањем зарада. Трећу годину заредом доноси се одлука о увећању примања (у распону од 5% до 10%) која није утемељена на секторским анализама и није јасно на основу којих критеријума је утврђено да поједини запослени добијају веће повећање од других и зашто баш у предвиђеном износу.

Поједине институције и запослени остају без икаквог повећања зараде (четврту годину заредом), нејасно из којих разлога. У образложењу које прати законске промене које опредељују зараде у 2018. (реч је о изменама Закона о буџетском систему) каже се да је циљ „уједначавање нивоа плата у јавном сектору“. И из ове констатације се види да се одлуке о променама зарада доносе на основу произвољног критеријума, мимо најављеног системског уређивања односа зарада. Да нема озбиљног и дугорочног сагледавања приступа показује и чињеница да се одлуке мењају у последњи час – тако су у кратком периоду између Нацрта и Предлога буџета судије и тужиоци уврштени у групу корисника који добијају повећање зарада (за 5%), иако ни за њих првобитно није било предвиђено било какво повећање. Овакве одлуке представљају дерогирање досадашњих напора, пре свега Министарства за државну управу и локалну самоуправу, за доношење и примену прво кривног закона о систему плата а потом и секторских регулатива који би требало на осмишљен начин да сагледавају односе између зарада и определе будуће промене у овој области.

Буџет за 2018. годину не предвиђа решење за проблем лоше структуре запослености у државном сектору. Укупан број запослених у јавној управи Србије, посматрано у односу на број становника, налази се готово на нивоу земаља Централне и Источне Европе, што значи да ново осетније смањење запослености не би било пожељно. Дакле, број радника сам по себи није горући проблем, већ је проблематична структура запослености у јавном сектору – постоје сектори који функционишу с мањком стручног кадра (у здравству недостају лекари специјалисти и медицински техничари, у образовању наставници и васпитачи), док неки други имају очигледне вишкове (вишак администрације на локалу, вишак немедицинског особља у болницама). Овај проблем Влада је препознала у својим стратешким документима²⁰, па је било очекивано да Закон о буџету за 2018. годину бар наговести прелазак из стихијског смањења броја запослених у фазу реорганизације – а то се није десило.

Уместо системских мера за унапређење структуре запослености у јавном сектору планирано је да у 2018. години остане на снази мера забране запошљавања. Влада неколико година уназад најављује конкретне помаке у погледу унапређења структуре запослености у државном сектору. Неки од важних корака на које се држава законски обавезала²¹ били су: укидање послова и функција који се преклапају, смањивање величине и промена структуре организационих јединица, укидање организационих облика за које се утврди да не обављају функцију јавних политика и др, уз истовремени пријем нових службеника тамо где постоје очигледни мањкови. Будући да се ради о крупном реформском изазову, при Влади су основана тела (Савет за реформу јавне управе, Комисија за давање сагласности на ново запошљавање) која би

²⁰ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Сл. гласник“, бр 9/14, 42/14 – исправка).

²¹ Видети Члан 7. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Сл. гласник“, бр. 68/2015 и 81/2016 – одлука УС).

требало да управљају процесом трансформације и реорганизације кључних државних система (здравства, школства, социјалне заштите, Пореске управе). Њихов задатак је да омогуће да се, паралелно с циљаним смањењем броја запослених у институцијама где има вишкова, повећава број радника у деловима јавног сектора с очигледним мањком. Међутим, судећи према Предлогу закона о буџету за 2018. годину, планирани оквир расхода за запослене није рађен на основу детаљних организационих планова и секторских анализа, нити је базиран на претпоставци о циљаној промени структуре запослених, већ је примењено лоше решење. Донета је одлука о продужетку важења забране запошљавања у јавном сектору све до краја 2018. године.

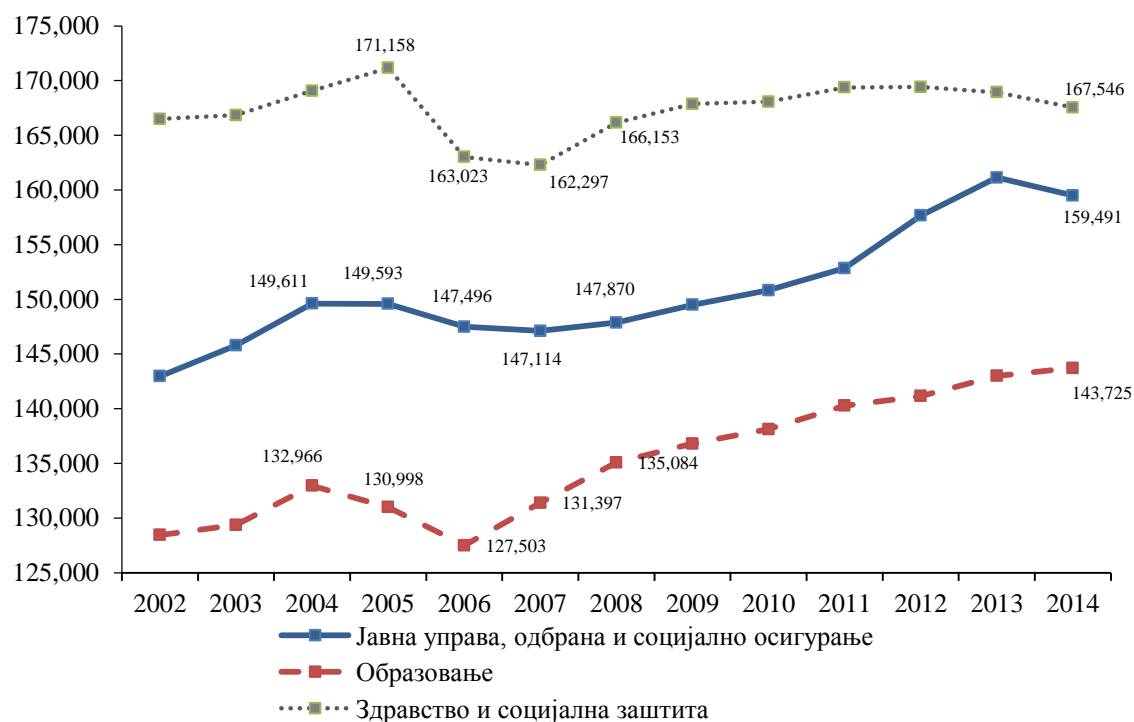
Забрана запошљавања није дугорочно одржива мера и предуго ослањање на њу може довести до урушавања квалитета јавних услуга. Идеја увођења забране запошљавања била је да се, истовремено с одливом радника у пензију, део упражњених места попуњава према приоритетима, тј. да се новозапослени усмеравају првенствено у секторе с највећим мањком стручног кадра. Законом дефинисана стопа замене је 5:1, што би значило да ће тек сваки пети запослени који се пензионише бити замењен новим радником. Овакав начин смањења броја запослених јесте најлакше спроводив, али је лош, нарочито на средњи и дуги рок. На примеру здравства може се показати да ова мера не само да нема капацитет да унапреди организациону структуру у сектору државе, већ се може показати и контрапродуктивном. Наиме, у здравственом сектору Србије већ сада ради око 2.500 људи мање него што је предвиђено Уредбом о максималном броју запослених (из марта 2017). Уколико би се примењивала законом дефинисана стопа замене од 5:1²², а под претпоставком да се упражњена радна места попуњавају по приоритетима, здравство би, као један од сектора у којем је мањак кадрова најизраженији, апсорбовало скоро па свих 2.500-3.000 радника којима се током године одобри запошљавање. Другим речима, остали делови јавног сектора (попут образовних установа, судова, социјалних и инспекцијских служби) наставили би да функционишу с мањком стручног кадра, а неки од њих без могућности да замене макар једног радника који оде у пензију, што би се неизбежно негативно одразило на квалитет јавних услуга.

Искуства Србије и околних земаља показују да је свођење процеса рационализације само на забрану запошљавања осуђено на неуспех. У пензију неселективно одлазе и продуктивни и непродуктивни радници, па предуго трајање забране запошљавања прети да уруши квалитет услуга које јавни сектор пружа становништву. Томе нас, између осталог, учи и наше искуство из прве половине две хиљадитих, у време трајања аранжмана с ММФ-ом (2002-2006). Наиме, у периоду 2002-2006. године дошло је до линеарног умањења броја запослених које се на крају испоставило као усиљено и краткотрајно, а посебно су били погођени најосетљивији сектори – образовање и здравство. Недуго након формалног окончања аранжмана број запослених у јавном сектору вратио се на пређашњи ниво, а у скоро свим сегментима га чак и премашио (Графикон 1). Слично лоше искуство имала је и Румунија у периоду 2009-2012, када је под притиском светске економске кризе нагло смањила број запослених (готово у потпуности кроз линеарне резове по секторима и замрзавање запошљавања). Ова мера се на крају показала контрапродуктивном, јер није била упарена са системским сређивањем јавне управе (вишкови нису циљано смањивани, а неки сектори су наставили да послују с мањком стручног кадра), па је након наглог и линеарног смањења броја стално запослених у држави, број ангажованих по уговору

²² Према којој тек сваки пети који напусти јавни сектор бива замењен новим радником.

почео да расте, а укупни расходи за запослене практично су се вратили на ниво пре смањења.²³

Графикон 1. Кретање броја запослених у образовању, државној управи, одбрани и социјалном осигурању у периоду 2002-2014. године



Извор: Републички завод за статистику (ревидирани подаци)

Буџетом за 2018. готово да се и не планирају отпремнине за вишкове запослених, што је одраз неспремности да се на одржив начин реформише јавна управа. Три године заредом (2015-2017) на разделу Министарства државне управе и Министарству здравља планиране су отпремнине за запослене који би, у процесу рационализације, требало да буду отпуштени. Средства су, међутим, трошена осетно мањим интензитетом него што је планирано – изостале су анализе потреба за вршењем одређених послова, па се рационализација уместо циљаних отпуштања свела на стихијско пензионисање уз ниску стопу замене. Фискални савет је континуирано указивао на недовољан кредибилитет најављиваних мера за смањење запослености,²⁴ а буџетски подаци потврдили су да су резерве биле оправдане, пошто је највећи део уштеда на расходима за запослене у претходне три године потекао управо од непотрошених средстава за отпремнине. Предлогом буџета за 2018. годину, по први пут од отпочињања фискалне консолидације (крај 2014) готово да се и не планирају нове отпремнине (одређено је само 400 млн динара за здравство). Тиме се потврђује неспремност да се на одржив и систематичан начин реформише јавна управа.

Предлогом буџета за 2018. годину планирано је осетно повећање јавних инвестиција, у највећој мери услед већих улагања у физичку инфраструктуру. Капитални издаци Републике у 2018. планирани су на нивоу од 123 млрд динара, што је за 36 млрд више од процењеног извршења у 2017. години. Овакав оквир за инвестиције

²³ Видети студију ММФ-а из 2016. године под називом „Case Studies on Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies and Reform Challenges“, стр. 71-74.

²⁴ Видети нпр. извештаје о оцени Закона о буџету (за 2015. и 2016. годину) као и о оцени фискалних стратегија (за период 2015-2017. и 2016-2018) који су доступни на интернет страници Фискалног савета.

одражава план да се физичка инфраструктура снажније развије, пошто скоро две трећине планираног пораста (22 млрд динара) опадају на путеве (укључујући експропријацију), железнице, као и улагања у зграде и опрему у оквиру система правосуђа, пољопривреде, здравства и образовања. Преостали износ повећања углавном потиче од планираног раста инвестиција војске и полиције (преко 12 млрд динара).

Појединачно највећи пораст бележе издаци за експропријацију земљишта, што је наговештај интензивније изградње саобраћајница. Предлогом буџета за 2018. годину предвиђа се пораст расхода на име експропријације земљишта за око 8 млрд динара (повећање са 5,3 млрд у 2017. на 13,1 у 2018. години). Ова средства намењена су за решавање имовинско-правних односа на појединим деоницама Коридора 10, Коридора 11 и аутопута Крагујевац-Баточина, што је показатељ да би се у наредном периоду могло очекивати интензивирање радова на овим путним правцима. На разделу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, са кога се финансирају сви капитални пројекти путне и железничке инфраструктуре, уочавамо међугодишњи пораст инвестиција од 4 млрд динара. Планирано повећање потиче од већих улагања у железничку инфраструктуру (пројекат Мађарско-српске железнице) и путеве (наставак изградње Обилазнице око Београда, почетак радова на аутопуту Прељина-Пожега). Од осталих улагања у физичку инфраструктуру поменућемо пораст у оквиру: 1) Министарства правде од 3 млрд динара, на име изградње нових и проширивања старих казнено-поправних установа, као и за изградњу смештајних капацитета правосудних органа; 2) Министарства просвете од 2 млрд динара, за модернизацију основних и средњих школа; 3) Министарства пољопривреде за скоро 2 млрд динара, услед повећаних улагања у управљање водама, наводњавање и заштиту од штетног дејства воде, и у мањој мери интензивнијег коришћења претприступног програма ЕУ (ИПА 2013 – животна средина и климатске промене); 4) Канцеларије за управљање јавним улагањима при Влади за 1,5 млрд динара, на име обнављања објеката јавне намене и санирања последица елементарних непогода.

Оцењујемо да планиране инвестиције Републике у просвету, здравство и комуналну инфраструктуру нису довољне. У различитим извештајима, па и нашој последњој анализи стања у инфраструктури²⁵, указује се на недопустиво низак квалитет различитих сегмената јавне инфраструктуре. Комунална инфраструктура је у веома лошем стању: постоје проблеми са приступом водоводној и канализационој мрежи, квалитетом пијаће воде, несанитарним и дивљим депонијама, сакупљањем и третманом отпадних вода и др.²⁶ Предлогом буџета за 2018. годину предвиђене су нове инвестиције Републике у ову област – пораст са 3 млрд (у буџету за 2017. годину) на 5 млрд динара. Ово повећање јесте релативно значајно, али сматрамо да је морало бити снажније пошто постоје средства из међународних извора која се споро повлаче (нпр. *KfW* кредити) – али и објективне потребе за већим улагањем у ову област. С друге стране, и планирана улагања у здравство и просвету оцењујемо недовољним: инвестиције у здравство бележе пораст за око 1 млрд динара²⁷, а за око 2 млрд динара расту инвестиције у школству. Сматрамо да је за оба поменута сектора требало одредити више средстава – када је реч о здравству, 150 млн евра, тј. 75% ЕИБ кредита за клиничке центре (одобреног пре више од десет година) није повучено; када је реч о образовању, око 100

²⁵ „Фискална кретања у 2017. години и препоруке за 2018. годину“, из септембра 2017. године.

²⁶ Иако се ради о пројектима који су углавном у надлежности локалног нивоа власти, не сме се изгубити из вида да један део ових инвестиција директно спроводи Република (изградња колектора, акумулационих брана, испитивање квалитета воде, проширење депонија, управљање отпадом и друго).

²⁷ Капитални расходи које директно спроводи ово министарство падају (за 1 млрд динара), али ће то компензовати већи трансфери здравственим установама који су највећим делом намењени за инвестиције (у износу од око 2 млрд динара).

млн евра, тј. 40% средстава ЕИБ кредита за пројекте „Истраживање и развој у јавном сектору“ и „Модернизација школа“ (одобрених 2010. године) није повучено.

Друга лоша страна капиталног буџета за 2018. годину је то што велики део улагања није детаљно приказан. У посебном члану буџета (број 5) дат је приказ инвестиција по буџетским корисницима. Као пример доброг буџетирања можемо навести планове Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које даје преглед планираних улагања по појединачним деоницама путне и железничке инфраструктуре. На основу тог приказа може се пратити реализација и разматрати сврсисходност свих инвестиционих пројеката министарства. На другој страни, потпуна су непознаница пројекти које ће Министарство одбране финансирати буџетом капиталних расхода који је за 2018. годину предвиђен у износу 2,5 пута већем него у 2017. години (раст за чак 9 млрд динара, са 6 на око 15 млрд динара) – пошто у Члану 5. није наведен ниједан пројекат који ће се финансирати из буџета овог министарства, док је у програмском буџету приказан тек незнатан део планираних улагања. Нешто је боља, али не и довољно добра, слика инвестиција Министарства унутрашњих послова (раст за 3,5 млрд динара, са 2,5 на 6 млрд динара) – наведено је да се предвиђају улагања у возни парк, видео надзор у саобраћају, ојачавање информационо-телекомуникационе инфраструктуре и слично, али само за део улагања, сувише опште (генерички), тј. недовољно јасно и конкретно. Могуће је да део инвестиција сектора безбедности не може јавно да се прикаже, али ипак сматрамо да је потребно на потпунији начин приказати појединачне пројекте који ће се финансирати из буџета, како би Народна скупштина могла да размотри њихову сврсисходност и како би јавност била ближе упозната с трошењем јавних средстава. Оскудне информације о инвестиционим плановима државе указују и на могућност да пројекти нису довољно припремљени и да се планиране инвестиције током године неће извршити. Потребно је, макар у оквиру програмског буџета дати преглед пројеката, њихов опис, у којој фази се налазе и слично, што би даље омогућило дубљу анализу, посебно када се узме у обзир да су улагања у неке друге важне државне секторе (здравство, образовање) скромно повећана.

План јавних инвестиција за 2018. годину јесте достиган, али не искључујемо могућност да извршење на крају године поново буде мање од буџетом предвиђеног. Планирани пораст републичких инвестиција несумњиво је највећим делом пожељан – око 60% тог раста одлази на улагања у физичку инфраструктуру, чији је квалитет на веома ниском нивоу. Овако висок пораст инвестиција значи и да се највећи део фискалног простора у 2018. години планира за повећање најпродуктивније категорије јавне потрошње. Међутим, подбацавање инвестиција у односу на буџетске планове се већ годинама јавља као правило – у претходне три године у просеку се готово 20% буџетираних инвестиција Републике није извршавало. Имајући у виду да и даље нису у потпуности отклоњена уска грла (лоша пројектна документација, недовољно добра контрола извођача, кашњења у радовима и плаћањима и друго), сматрамо да је могуће да капитални расходи поново, и у 2018. години, подбаце у односу на план и да се у овом делу постигну нежељене и економски штетне буџетске уштеде (више о неефикасном извршавању јавних инвестиција у оцени Фискалне стратегије).

Планира се раст трансфера организацијама обавезног социјалног осигурања, за 17 млрд динара, због планираног раста пензија (за ПИО) и плата у здравству (за РФЗО). Увећање расхода фондова пензијског и инвалидског осигурања (ПИО фонд) и здравственог осигурања (РФЗО) доминантно је опредељено порастом пензија и плата у здравству у 2018. години. Пошто пораст доприноса које ови фондови наплаћују неће бити довољан за планирани раст пензија и плата, републички буџет мора да надомести недостајућа средства. Поред средстава за финансирање пензија и плата у здравству,

поменути фондови планирају раст и других расхода, понајвише за набавку лекова преко РФЗО. Као последица претходних промена, у 2018. се очекују повећани трансфери из републичког буџета – ка фонду ПИО (раст за 8 млрд динара) и РФЗО (скоро 9 млрд динара).²⁸ Трансфери Националној служби за запошљавање биће незнатно смањени у односу на процењену реализацију у 2017. године, док ће трансфери Фонду за социјално осигурање војних осигураника остати непромењени.

Процењујемо да је буџетски оквир за трансфере организацијама обавезног социјалног осигурања у 2018. години преширок и да ће се вероватно потрошити мање од плана, за најмање 5 млрд динара. Планирани трансфери Републике фондовима ОСО највећим делом конзистентни су с пројектованим кретањем њихових расходних и приходних ставки. Међутим, имајући у виду да ће издаци за пензије вероватно бити нижи од планираних (за преко 5 млрд динара), оцењујемо да би у истом износу и извршење републичких трансфера ПИО фонду могло бити мање од буџетираног.

Ненаменски трансфери локалном нивоу власти остају непромењени (33 млрд динара) што се може испоставити као недовољно за финансирање њихових надлежности. Износ ненаменских трансфера Републике намењен локалним самоуправама већ годинама је непромењен – буџетира се у износу од 33 млрд динара, а исто се предвиђа и за 2018. годину. Ипак, услед раста неопорезивог дела дохотка (о чему је већ било речи), доћи ће до последичног смањења прихода локала у 2018. години, за око 5 млрд динара. Додатни притисак на буџете локалне самоуправе – такође у вредности од око 5 млрд динара – проистиче из повећаних расхода за запослене у 2018. години (предвиђени раст зарада у локалној администрацији за 5% и у предшколским установама за 10%). Јавне финансије локалних самоуправа већ су прилично неуређене (доцње у плаћању обавеза, мале инвестиције, велике субвенције локалним јавним предузећима, слаба наплата пореза на имовину), а може се испоставити да ће се проблеми у 2018. додатно продубити. Ударац на јавне финансије локала, при томе, биће неравномеран: повећање неопорезивог дела дохотка најтеже ће погодити општине са великим бројем запослених који примају минималну или исподпросечну зарату. Тиме ће се погоршати ионако изражена хоризонтална неравнотежа између локалних самоуправа (упоредиве општине имају неуједначен обим средстава за њихове надлежности). Као последица свега наведеног, током године се може испоставити да локалне самоуправе остану без довољно средстава за финансирање својих надлежности и да се појача притисак да их републички буџет надомести из буџетске резерве.

Издаци за куповину робе и услуга расту, као последица уобичајеног годишњег раста трошкова али и неких нових програма набавки. Буџетским планом за 2018. годину предвиђено је да куповина робе и услуга на нивоу Републике износи преко 90 млрд динара, што је за 7 млрд динара више у односу на процењено извршење у 2017. години. Ради се о међугодишњем порасту за 8,4% и то је већи раст од номиналног раста БДП-а (који уобичајено служи као основа за планирања раста расхода за робу и услуге). То значи да се, поред стандардног раста ових трошкова, планирају и неки нови програми набавки. Највећи пораст у односу на буџет 2017. године бележи Министарство просвете – за 6,5 млрд динара (за веће сталне трошкове у основним

²⁸ Фонду ПИО ће само за исплату увећаних пензија бити потребно готово 30 млрд динара док ће доприноси за пензијско и инвалидско осигурање порастати за 25 млрд динара (недовољно да ПИО оствари избалансиран фискални резултат па буџет покрива разлику). Када је реч о РФЗО, планирано је да укупни издаци овог фонда порасту за 22 млрд динара (13 млрд динара за набавку лекова и медицинске опреме и 9 млрд динара за веће плате у здравству). Очекује се раст прихода РФЗО од 13 млрд динара (претежно доприноса), али, слично као код фонда ПИО, то неће бити довољно да покрије укупан пораст трошкова (последично ће Република морати да дотира недостајућих готово 9 млрд динара).

школама и школама од посебног интереса за Србију), а следи Министарство правде и судство – раст за 1,5 млрд динара (због већих трошкова у Управи за извршење кривичних санкција и Основним судовима). Расходи за робу и услуге су изразито хетерогена буџетска категорија; обухватају, на пример, куповину канцеларијског материјала, електронске опреме, услуга по уговору (нпр. поправке и текуће одржавање), па и зараде истраживача који су у научним институтима на пројектима (књиже се као специјализоване услуге). Ради се о великом броју појединачно не толико буџетски издашних куповина које корисници јавних средстава спроводе за различите намене, што на крају године у маси достигне релативно висок износ (поменутих 90 млрд динара у 2018). Имајући то у виду, као и чињеницу да не располажемо детаљним подацима о потрошњи на овој позицији (по министарствима и конкретним програмима), не може се сигурношћу оценити да ли планирано повећање одговара реалним потребама државних органа. Такође, анализу структуре планираног пораста потрошње на овој буџетској позицији отежава непостојање статистике доцњи, па није јасно да ли буџетски план, поред нових набавки, предвиђа и отплату неких задоцнелих обавеза.

Расходи за камате, на нивоу од готово 118 млрд динара, буџетирани су конзервативно и вероватно ће бити мањи од плана за 5-10 млрд динара. Веома повољна фискална кретања у 2017. (очекује се суфицит у буџету опште државе од 0,7% БДП-а уместо планираног дефицита од 1,7% БДП-а), уз огроман допринос снажне апрецијације динара у односу на евро и долар, омогућили су оштро смањење јавног дуга Републике Србије у овој години – са 73% БДП-а на око 65% БДП-а. Поред пада укупне задужености, у 2017. дошло је и до даљег смањивања каматних стопа по којима се држава задуживала, што је омогућило рефинансирање доспелих (скупљих) обавеза под повољнијим условима. Томе су посебно допринели пад премије на ризик земље, умањене потребе за задуживањем (због суфицита у буџету) и велика потражња за домаћим хартијама од вредности. Будући да су у 2017. остварени позитивни трендови у кретању и нивоа јавног дуга и каматних стопа – који пресудно одређују ниво буџетских расхода за камате – планирано умањење ових издатака у Предлогу закона у буџету за 2018. годину било је очекивано. Међутим, полазећи од процењеног нивоа јавног дуга на крају ове године и просечне каматне стопе, процењујемо да се могло планирати и веће смањење расхода за камате. Наиме, извршење буџета Републике у првих десет месеци 2017. указује на то да ће укупан трошак камата у овој години износити око 120 млрд динара – што значи да се у 2018. години очекује више него скромно смањење од око 2 млрд динара. Наше пројекције показују да је овакав буџетски оквир за камате прилично широко постављен и да је реално очекивати уштеде на овој ставци расхода од 5-10 млрд динара.

Планирано је да политика субвенционисања остане непромењена у 2018. години. Предлогом Закона о буџету за 2018. годину предвиђено је да укупна издвајања Републике за субвенције износе 87,6 млрд динара, што је за 3 млрд динара изнад средстава одређених за 2017. годину. Ради се о умереном повећању субвенција, па, пошто ни у структури нема битнијих измена, оцењујемо да се у 2018. години не планира промена политике субвенционисања. Субвенције из републичког буџета остају прилично високе (1,8% БДП-а), а њихова вредност и структура последица су планираних политика али и изостанка реформи у неким важним областима (државних предузећа и привредног амбијента, пре свега).

Планира се раст субвенција у пољопривреди, за око 3 млрд динара, услед већих подстицаја за инвестиције. Предлогом Закона о буџету за 2018. годину предвиђено је да субвенције пољопривредницима износе 34,3 млрд динара, што је за око 3 млрд динара више него што је било предвиђено буџетом за 2017. годину. Овај пораст

потиче од планираног повлачења средстава претприступних фондова ЕУ (ИПАРД) намењених за инвестиције (раст од 1,4 млрд динара) и већих средстава одређених за мере руралног развоја (1,5 млрд динара) које се такође добрим делом односе на инвестиције. Остали стандардни подстицаји намењени пољопривреди остају непромењени – директна плаћања из Управе за аграрна плаћања (по хектару, грлу, премија за млеко, регрес за ђубриво), заштита здравља животиња, подстицаји у шумарству, ловству и др. Оваква структура пораста субвенција у пољопривреди је позитивна – подстицаји се више него раније планирају за инвестиције, док су непосредна плаћања произвођачима остала практично непромењена.

Субвенције за инвеститоре остају на нивоу из 2017. године, али забрињава то што ће ови подстицаји у будућности додатно да расту. У Предлогу буџета предвиђен је износ од 12,3 млрд динара за подстицање директних инвестиција. Ова вредност остала је готово непромењена у односу на планиране подстицаје у 2017 (12,4 млрд). Оно што забрињава јесте то што се у Члану 6. Предлога буџета (који даје трогодишњи план ових субвенција) наводи да ће ови издаци већ од наредне године приметно да расту – са 12,3 млрд у 2018. на 14,5 млрд у 2019. и 15,3 млрд у 2020. години. То показује да Влада планира интензивније ослањање на подстицаје у привлачењу инвестиција, што не може и не треба да замени реформу привредног амбијента. При томе, поменуте вредности за наредне године заснивају се на тренутно познатим обавезама државе (закљученим уговорима до краја 2017. године), а стварно исплаћени расходи ће вероватно бити и већи за додатне обавезе које држава надаље буде преузимала (јер Члан 6. Предлога закона о буџету не даје максималну границу за трошење, већ доњи лимит). Треба напоменути да се поново јавља проблем нетранспарентности ових расхода, пошто се у буџету даје сумарна бројка (као збир свих субвенција) уз навођење листе предузећа која добијају подстицаје, а остаје непознато колико тачно средстава је одобрено по инвеститору.

Буџетска подршка предузећима из система Железнице Србије, и поред смањења броја запослених, остаје непромењена. Субвенције за железничка предузећа буџетиране су у укупном износу од 14,7 млрд динара, од чега су субвенције за текуће пословање 11 млрд динара, док се 3,7 млрд односи на учешће Србије у руском кредиту и пројекту реконструкције пруге Ниш-Димитровград. Поредиши с 2017. годином, уочавамо да су незнатно смањене субвенције за учешће у кредитима (што је и било очекивано), док су субвенције за текуће пословање остале непромењене, па закључујемо да је вредност субвенција овим предузећима суштински непромењена. Највећи заокрет у пословању Железнице Србије начиниле су крајем 2015. године када је предузеће ушло у процес реорганизације пословања, након чега је крајем 2016. године дошло до смањења броја запослених за преко 3.000, а затворено је и око 1.000 км нерентабилних пруга. Мањи број запослених довео је до смањења фонда плата (за око 2 млрд динара у 2017) али буџетом се планира да субвенције за пословање остану на истом нивоу – намера је да се део новца преусмери са зарада на друге расходе у железничком систему. Битна измена је и то што су субвенције које се додељују железничким предузећима сада везане за њихове учинке, чиме се директно доводе у везу с њиховом ефикасношћу – уколико се не испуне унапред дефинисани циљеви (попут обима превезене робе и путника, реконструкције неких деоница и слично), субвенције ће аутоматски бити мање. Судећи по подацима за 2016. и 2017. годину чини се да је овим мерама уведен ред у систем субвенционисања ових предузећа, будући да није долазило до пробијања годишњег оквира за подстицаје (што се раније често дешавало). Чинилац од ког ће доминантно зависити да ли ће буџет за субвенције у 2018. бити довољан јесте број запослених. У железничким предузећима следи други талас рационализације према коме би број запослених био мањи за додатне 2.000 већ крајем 2017. године. Буџет за

2018. рађен је под претпоставком да ће се то заиста десити и да ће исплата на име социјалних програма бити извршена у 2017. Уколико се, међутим, то не деси, буџетски оквир за субвенције у 2018. могао би да буде оптерећен за додатне 2 млрд динара због преношења издатака трошкова за отпремнине.

Субвенције за Ресавицу се не мењају, што указује на то да је 2017. још једна пропуштена година за решавање проблема у овом предузећу. Поред уобичајене субвенције за зараде запослених (која се у последње четири године усталила на нивоу од 4,5 млрд динара) поново се предвиђа додатни расход од 0,6 млрд за прву фазу затварања дела рудника у систему рудника Ресавице. Исти план постојао је за 2017. годину – када смо позитивно оценили то што се коначно размишља о решавању неодрживог положаја у коме се предузеће налази. Ипак, у реализацији плана по свој прилици није направљен никакав помак. Кредибилитет планова за решавање судбине Ресавице додатно нарушава чињеница да се не планира смањење броја запослених, чак и ако дође до обуставе рада у неким рудницима (буџет за плате остаје исти, отуда и непромењен износ основне субвенције²⁹), иако је најављивано да ће рационализација запослености, уз затварање нерентабилних рудника, бити други кључни правац сређивања предузећа.

За отпремнине запосленима у предузећима у приватизацији (тзв. Транзициони фонд) предвиђене су 2 млрд динара, што је довољно за исплату социјалних програма за око 3.000 радника. Са позиције Транзиционог фонда током 2017. године исплаћено је тек око 1 млрд динара (за 1.500-2.000 људи), иако су одвојена средства за отпремнине била троструко већа. Већ ова чињеница говори да се решавање статуса неприватизованих предузећа и њихових запослених одлагало и у 2017. години. Нека предузећа су у међувремену приватизована (Галеника), али у предузећима с нерешеним статусом и даље ради око 50.000 људи, средства за отпремнине од 2 млрд динара довољна су за отпремнине за око 3.000 запослених. Државна предузећа се годинама споро и тешко приватизују, а у многим случајевима се неоправдано избегава њихово препуштање стечају. Судаћи према плановима из буџета, може се закључити да се у 2018. поново планира решавање статуса само мањег броја предузећа. Уколико се ипак одлучније определи статус већег броја предузећа (кроз приватизацију или стечај), онда ће буџет за отпремнине у 2018. бити пробијен за неколико милијарди динара, пошто ће већем број запослених од планираног бити исплаћени социјални програми.

У Предлогу закона о буџету за 2018. годину настављена је лоша пракса нетранспарентног приказивања расхода за отплату активираних гаранција. Фискални савет је у више наврата упозоравао на то да се издаци за отплату активираних гаранција не приказују на транспарентан начин у буџету и пратећој буџетској документацији.³⁰ Премда је укључивањем трошкова активираних гаранција у расходе буџета од 2015. године направљен помак (да тад су бележени „испод црте“), буџет још увек ни изблиза не пружа све потребне информације о овим расходима. Осим укупно планираних средстава за ову намену, и даље не постоје никакве информације о томе која су то предузећа чије обавезе отплаћује Република, нити о износима који се троше по појединачним предузећима. С обзиром на то да ови буџетски расходи суштински представљају субвенције, сматрамо да би их у буџетском смислу тако требало и третирати – као што је то случај са експлицитно наведеним износима субвенција за

²⁹ Друга могућност за коју сматрамо да је мање вероватна је да се износ од 4,5 млрд планира за исплату плата и делом за исплату отпремнина – што је сценарио у ком субвенције не би биле довољне да покрију и зараде и социјалне програме, па би буџет за Ресавицу морао бити пробијен.

³⁰ Видети, на пример, извештај Фискалног савета: Оцена Предлога закона о буџету за 2017. годину и Фискалне стратегије за период 2017-2019, стране 26-27.

Железницу и Ресавицу (и РТБ Бор у 2017. години). Чињеница да је реч о замашно великом буџетском расходу још је важнији разлог због чега још једном напомињемо да је неопходно да Народна скупштина и шира јавност имају детаљнији увид у планиране износе по појединачним предузећима. Поређења ради, планирани издаци за отплату активираних гаранција у 2018. премашују износ субвенција за поменута јавна предузећа (Железница и Ресавица) и заправо су тек нешто мањи од укупног дефицита буџета Републике који је предвиђен Предлогом закона о буџету за 2018. годину.

Расходи за активираних гаранције у 2018. планирани су у износу од око 21 млрд динара, а могли би бити и нешто мањи у случају да неко предузеће самостално измири део обавеза. У 2018. години предвиђено је осетно смањење расхода за отплату активираних гаранција у поређењу с претходних неколико година, кад су у просеку износили приближно 30 млрд динара. То је било и очекивано, будући да је током 2017. завршена отплата неких кредита (укључујући и превремену отплату неколико скувих кредита Србијагаса и Галенике), а да је од 2015. на снази забрана издавања нових гаранција за текућу ликвидност јавних и државних предузећа. Иако расходи за отплату главнице по активираним гаранцијама нису приказани по појединачним предузећима, што отежава анализу, оцењујемо да је укупан износ у 2018. години од готово 21 млрд динара коректно планиран. Од тога, процењујемо да је за измиривање гарантованих обавеза Србијагаса потребно издвојити око 14 млрд динара, Железницу непуне 4 млрд динара, ЈАТ (*Air Serbia*) 1,2 млрд динара и Галенику око 1 млрд динара.³¹ Међутим, могуће је да ће укупни расходи за отплату активираних гаранција у наредној години бити и нешто мањи од планираног износа уколико неко предузеће самостално измири део својих обавеза. Примера ради, Србијагас је у 2016. и 2017. био у могућности да плаћа део доспелих гарантованих кредита из наплаћених прихода од таксе за транзит гаса – што се може очекивати и у наредној години. На тај начин, оствариле би се буџетске уштеде на расходима за активираних гаранције од неколико милијарди динара – осим ако се тако ослобођена средства не искористе за превремену отплату неких гарантованих обавеза (као што је урађено на почетку 2017. године).

Остали текући расходи у буџету за 2018. бележе снажан раст (за преко 40%), што је у потпуности последица растућих трошкова за казне и пенале. Категорија *остали текући расходи* годинама има тренд раста и то је последица све већих плаћања казни, пенала и других накнада штете – која расту са 7 млрд у 2013. години на 11 млрд у 2017. години. Додатно, већ за 2018. планира се њихов нови скок на чак 20 млрд динара. И поред нашег вишегодишњег указивања на пораст трошкова и нејасне перспективе спорова и исхода пред којима се држава налази, прецизна евиденција проблема које држава мора да санира из буџета – и даље не постоји. Нема јавног доступног прегледа који на систематичан начин прати учешће Републике Србије у судским споровима, нити је познато које би потенцијалне обавезе и у ком року могле оптеретити буџет. Начелно је познато да се ради о неким већ познатим пропустима у раду државних органа (неисплаћени прековремени рад, дневнице, пенали услед неизвршене експропријације), али и неким новим издацима (по основу дуговања бивших друштвених предузећа и слично), премда Закон о буџету не даје више детаља о конкретној намени ових средстава. Имајући у виду растући број тужби и изгубљених спорова пред домаћим и међународним судовима (последњи пример је случај РТБ Бор-Митилинеос, 2017. године), могуће је да буџет за 2018. годину није у потпуности обухватио све

³¹ Индикативне износе по појединачним предузећима добијамо на основу података о индиректним обавезама Републике и очекиваним износима рата у 2018. години, које су излистане у Члану 3 – под В Предлога закона о буџету за 2018. годину.

потенцијалне обавезе које би могле да се преузму током године, услед чега оцењујемо да би план могао бити пробијен за најмање неколико милијарди. Уз повећање одговорности државних служби, свакако би требало испитати и да ли државни правобраниоци у потпуности и квалитетно предузимају све потребне радње да спрече настанак штете за државу.

3. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2018. ГОДИНУ

Опште оцене прихода

Фискални савет оцењује да су приходи буџета Републике за 2018. годину добро пројектовани, тј. да одговарају очекиваним макроекономским кретањима. Пројекције јавних прихода у складу су с очекиваним макроекономским кретањима у следећој години, предвиђеним повећањем неопорезивог износа зараде, постојећим акцизним календаром и искључењем једнократних непореских прихода. Према су јавни приходи пројектовани добро, не би било изненађење да буду нешто већи од буџетског плана, првенствено због веће наплате непореских прихода. Наиме, непорески приходи планирани су знатно ниже од извршења у 2017. години, зато што се не рачуна на једнократне уплате остварене у овој години, попут високе уплате добити НБС-а, уплате Агенције за осигурање депозита (АОД) и слично. Међутим, већ трећу годину заредом непорески приходи се веома конзервативно планирају не узимајући у обзир ванредне непореске приходе који се по правилу на крају ипак наплате, по различитим основама. Слична ситуација лако се може поновити и у 2018. години. Поред тога, могуће је и да порески приходи буду нешто већи од плана, будући да анализе Фискалног савета указују на то да би раст пореских основица (пре свега, потрошње) у 2018. години могао да буде до 0,5 процентних поена виши од званичних буџетских пројекција. Наглашавамо да овакво конзервативно буџетирање пореских прихода заправо представља добру буџетску праксу јер је макроекономске трендове тешко савршено прогнозировать, па је боље да се у току године потенцијално јаве додатне резерве него да се буџет суочи са мањком средстава у односу на Закон о буџету.

Планирани приходи буџета Републике у 2018. години износе 1.125,1 млрд динара, што представља минимално повећање у односу на реализацију у 2017. години. Укупни приходи и примања у Буџету за 2018. годину планирају се у износу од 1.178,5 млрд динара од чега се 1.125,1 млрд динара односи на пореске и непореске приходе чије се извршење прати током године.³² Дакле, планирани приходи Републике за 2018. годину износе 1.125,1 млрд динара, и за 10 млрд (око 0,9%) виши су од процењене реализације у 2017. години. Буџетским планом предвиђено повећање укупних републичких прихода у наредној години последица је два супротстављена тренда – раста пореских прихода и донација (за преко 25 млрд) и смањења непореских прихода (за око 15 млрд).

Очекивани раст пореских прихода од око 20 млрд динара доминантно је последица 1) макроекономских кретања, 2) усвојених мера Владе за повећање неопорезивог цензуса на зараде и 3) искључивања ефекта једнократног пораста прихода од пореза на добит у 2017. години. Буџетом за 2018. годину планирају се порески приходи у износу од 988,6 млрд динара, што је за око 20 млрд динара више од процењене реализације у 2017. години. На очекивани раст пореских прихода утицаће три дивергентна тренда. *Прво*, прогнозирана макроекономска кретања (инфлација, прогнозирани привредни раст, раст приватне потрошње, кретање увоза) допринеће расту највећих пореских категорија. Заправо, очекује се раст прихода од ПДВ-а, акциза, царина и осталих пореских прихода. Процењени ефекат макроекономских чинилаца је међугодишњи раст пореских прихода за око 35 млрд динара. *Друго*, услед најављених

³² Поред тога, у Предлогу закона о буџету дати су и приходи индиректних буџетских корисника чија реализација се, уз маргиналне помаке, не прати на одговарајући начин у оквиру буџетског процеса. Оцена Фискалног савета односи се на део буџетских прихода који се прате и приказују у оквиру редовне буџетске процедуре, те не укључује приходе индиректних корисника (пре свега образовних установа као што су школе и факултети).

мера Владе за растеређење намета на рад приходи од пореза на доходак задржаће се на скоро истом номиналном нивоу као у 2017. години. Наиме, раст запослености и просечне зараде довео би до раста ове категорије републичких прихода од око 2 млрд динара.³³ Међутим, мере Владе у циљу пореског растеређења зарада – повећање неопорезивог износа зараде – доводе до смањења прихода од пореза на зараде. Како се ова два дивергентна тренда међусобно неутралишу, то значи да се не очекује међугодишња промена посматраних прихода.³⁴ *Треће*, планира се смањење пореза на добит предузећа због корекције њиховог једнократног повећања у 2017. години. Изразито висок ниво ових прихода у 2017. години уследио је као последица високе профитабилност привреде у 2016. години, пре свега у сектору енергетике и прерађивачкој индустрији. Тако је ЕПС остварио високу добит, као последица промене рачуноводствених политика, а остатак привреде је запажен резултат остварио захваљујући знатно повољнијим тржишним условима: ниже каматне стопе, нижа цена нафте, повољан ефекат курса. Како је највећи део раста у 2017. години привремен, буџетом за 2018. годину планира се међугодишње смањење од око 15 млрд динара и тиме враћање на дугорочно одржив ниво од око 2% БДП.

Планира се смањење непореских прихода за преко 15 млрд динара, услед искључивања наплате једнократних непореских прихода из 2017. године. Непорески приходи Републике за 2018. предвиђају се у износу од 122,5 млрд динара, што је за 15 млрд ниже од очекиваног остварења у 2017. годину. Наиме, у 2017. години наплаћени непорески приходи надмашили су буџетски план за готово 20 млрд динара. Половина непланираног повећања потиче од високе уплате на основу остварене добити НБС-а (9,6 млрд динара), док је остатак резултат других једнократних прилива као што су уплате Агенције за осигурање депозита, приходи од продаје робних резерви, приходи од реотварања емисије државних обвезница и слично. Дакле, приликом пројектовања искључени су једнократни приходи, и предвиђен је благи раст највећег дела редовних непореских прихода (за очекивану инфлацију). Имајући у виду све наведено, Фискални савет сматра да су пројектовани приходи у складу са добром буџетском праксом. Међутим, наглашавамо да је могуће да се остваре и знатно виши износи ових прихода, као што је и био случај претходних година. У прилог томе говори и чињеница да Министарство финансија у образложењу буџета код пројекција прихода од добити и дивиденди државних предузећа навело да је при планирању пошло од нивоа који се у последњих неколико година сматра стабилним, али и да „*овај принцип не прејудуцира да до већих уплата по том основу неће доћи, нити ограничава могуће уплате од стране субјеката који ту обавезу имају*“.

³³ Приходи од пореза на зараде доминантно припадају локалном нивоу власти (општине и градови), па се код њих могу уочити и израженији ефекти.

³⁴ Како приходи од пореза на доходак поред пореза на зареде, обухвата и порез на дивиденде, приходе од камата, годишњи порез на доходак, очекује се благи раст ових прихода (приближан износу инфлације), што би допринело да укупна пореска категорија оствари међугодишњи раст од око 1 млрд динара.

Табела 2. Приходи буџета Републике: процењено извршење у 2017. и Предлог Закона о буџету за 2018. годину

<i>у млрд РСД</i>	Процењено извршење у 2017.	Предлог Закона о буџету за 2018.	Разлика (Предлог буџета 2018 - извршење 2017)
I УКУПНИ ПРИХОДИ	1,114	1.125,3	11,3
1. Порески приходи	967,8	988,6	20,8
Порез на доходак	55,6	56,7	1,1
Порез на добит	102	88	-14
ПДВ	480	503,4	23,4
Акцизе	279,5	286,3	6,8
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>149</i>	<i>153,2</i>	<i>4,2</i>
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>98</i>	<i>100,2</i>	<i>2,2</i>
Царине	39,7	42,9	3,2
Остали порески приходи	11	11,3	0,3
2. Непорески приходи	139,2	122,5	-16,7
3. Донације	7	14,2	7,2

Извор: Предлог закона о буџету Републике Србије 2018. године

У наставку текста дајемо детаљнији преглед појединих прихода:

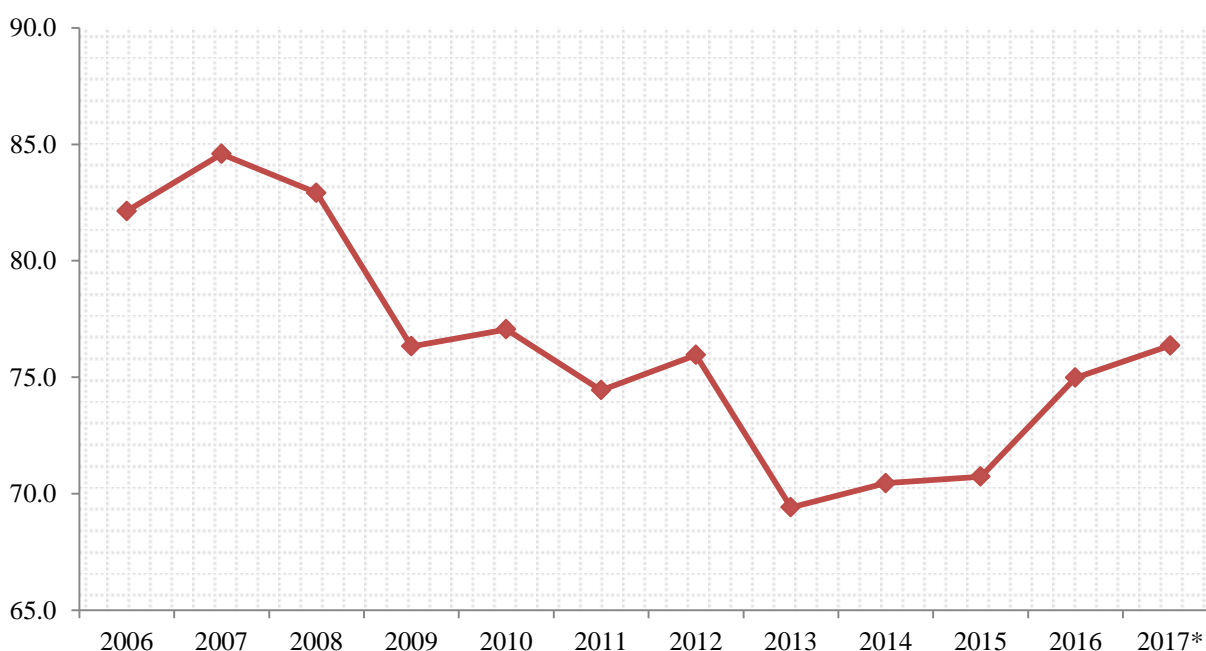
Приходе од пореза на додату вредност за 2018. годину сматрамо реалистично пројектованим. Буџетски план за 2018. годину предвиђа приходе од ПДВ-а у износу од 503 млрд динара, што је повећање за преко 20 млрд динара у односу на процењену реализацију у 2017. Дакле, предвиђа се међугодишњи раст од приближно 5%. Ово, даље, значи да је Министарство финансија, приликом пројектовања прихода од ПДВ-а, узело нешто конзервативније процене о кретању номиналне потрошње у следећој години. Сматрамо да постоје основи да се очекује нешто виши номинални раст потрошње (око 5,5% у 2018. у односу на 2017.) и то би могло да се одрази на неколико милијарди (2-3 млрд динара) вишу реализацију прихода од ПДВ-а од буџетског плана. На крају, напомињемо да план не подразумева повећање степена наплате прихода од ПДВ-а у односу на 2017. годину, што је у складу са добром буџетском праксом. Наиме, принципи опрезног буџетирања налажу да се приходи остварени услед мера спроведених за сузбијање сиве економије прикажу у буџету тек када се заиста остваре и у обиму у ком се наплате – што је случај с буџетским плановима за 2018. годину. Уколико и у наредној години буде успешно спроведених мера у циљу сузбијања сиве економије, приходи од ПДВ-а могли би да премаше планирани износ.

Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а у 2017. остварила је тек ограничен напредак, што може да укаже на то да је достигла максимални ниво са садашњим капацитетима Пореске управе. Фискални савет прати ефикасност наплате прихода од ПДВ-а преко индикатора *C-efficiency*. Основна замисао овог показатеља јесте поређење укупно прикупљених прихода са њиховим хипотетичким нивоом, који би требало да буде остварен на основу одговарајућих макроекономских агрегата, под условом савршене наплате.³⁵ На основу овог показатеља може се видети повећање ефикасности наплате ПДВ-а од последњег квартала 2014. године (Графикон 2), услед успешног

³⁵ За више детаља о самом показатељу погледати неки од претходних извештаја Фискалног савета, као нпр. „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, новембар 2013. године.

спровођења одређених мера у циљу сузбијања сиве економије.³⁶ Велико побољшање наплате остварено је у 2016. интензивирањем мера на терену (инспекцијске контроле, веће контроле исплата повраћаја ПДВ-а и сл.). Према прелиминарним проценама за 2017. годину очекује се успоравања претходног тренда, тј. вероватно ће се остварити тек ограничено побољшање ефикасности и достићи ниво ефикасности из 2012. године. За поуздану оцену је потребно сачекати реализацију ових прихода до краја године, али скрећемо пажњу да би достизање нивоа наплате из 2012. године био први корак ка њеном враћању на преткризни ниво из 2008. године. Дакле, и даље постоји простор за повећање прихода од ПДВ-а (у 2018. и наредним годинама) уколико се настави са ефикасним спровођењем мера у циљу сузбијања сиве економије. Наглашавамо да је за одржавање постигнутих резултата, као и додатно побољшање неопходно, пре свега, интензивирати спровођење Владиног плана о реформи и трансформацији Пореске управе.

Графикон 2. Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а (C-efficiency), 2006-2017.



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

* Коефицијент ефикасности наплате за 2017. представља прелиминарну оцену, будући да је добијен на основу пројектоване реализације прихода од ПДВ-а и прогнозе домаће потрошње у овој години.

Приходи од акциза у 2018. години могли би бити нешто виши (за неколико милијарди динара) од планираних, доминантно због веће наплате акциза на нафтне деривате. Приходи од акциза планирају се у износу од 286 млрд динара, што је за око 7 млрд више од њихове процењене реализације у 2017. години. Планирано повећање акциза последица је постојећих законских прописа и очекиваних макроекономских трендова на тржишту акцизних производа. Подсећамо да акцизни приходи обухватају следеће поткатогеорије прихода: 1) акцизе на деривате нафте; 2) акцизе на дуванске прерађевине; 3) акцизе на струју; и 4) акцизе на алкохол и акцизе на кафу. За наредну годину не предвиђа се било каква измена акцизне политике, већ само редовно законско усклађивање акциза према постојећем акцизном календару (код акциза на дуван) и по основу кретања цена (индекс потрошачких цена) у 2017. години (за остале акцизе). Како се приликом израда пројекција прихода од акцизе на нафтне

³⁶ Раст прихода од ПДВ-а у последњем кварталу 2014. године највећим делом последица је спроведених мера на тржишту нафтних деривата (маркирање горива и мониторинг).

деривате није узео у обзир раст потрошње и привредне активности, процењујемо да би ови приходи могли благо премашити буџетски план за неколико милијарди динара.

Процењујемо да постоје реални изгледи да приходи од акциза на нафтне деривате буду већи од плана услед повољнијих макроекономских кретања. Буџетски план од 153,2 млрд динара предвиђа тек незнатно повећање прихода од акциза на нафтне деривате, само због очекиваног раста акциза за остварену инфлацију у 2017. Осим тога, Министарство финансија је приликом израде пројекција, слично као и претходних година, пошло од претпоставке да неће доћи до битније промене потрошње нафтних деривата у односу на процену за 2017. годину. С друге стране, Фискални савет сматра да би очекивано повећање потрошње домаћинства и привредни раст могло довести до веће потрошње нафтних деривата, што би резултирало и већим приходима од акцизе на нафтне деривате. На крају, подсећамо да се акциза на нафтне деривате наплаћују у прописаним (фиксним износима) и да на њих не утиче директно кретање цена нафте на светском тржишту.³⁷

Оцењујемо да је раст прихода од акциза на дуванске прерађевине адекватно процењен, узимајући у обзир уобичајена кретања на тржишту и постојећи акцизни календар. Приходи од акциза на дуванске прерађевине предвиђају се у износу од 100,2 млрд динара, што је нешто више од њихове очекиване реализације у 2017. години (око 98 млрд динара). 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 акцизе од 1,8 евра по паклици). Тако се од 1. јануара 2018. предвиђа да ће специфична акциза износити 67 динара, а до 1. јула 68,5 динара. Осим тога, наплаћује се и пропорционална акциза која износи 33% од малопродајне цене цигарета, па се услед највероватнијег раста цена цигарета очекује повећање и овог дела акциза. Наглашавамо да је тешко проценити повећања цена цигарета у наредној години, јер се оне слободно формирају на тржишту, стога је нешто конзервативнија процена добродошла – што је, чини се, Министарство и урадило. Поред тога, Министарство је узело у обзир и просечно годишње смањење легалног тржишта дувана за око 3% (услед раста цена и глобалне кампање против пушења). Узимајући све наведено у обзир, планирани износ за 2018. годину оцењујемо као остварив, уз могућност и нешто веће реализације (пар милијарди динара) у случају провођења додатних мера у борби против сиве економије, али и нешто вишег раста малопродајних цена (ако буде као неколико година уназад око 10%).

Планиране приходе по основу наплате осталих категорија акциза (на струју, алкохолна пића и кафу) оцењујемо као одговарајуће и оствариве. Републичким буџетом за 2018. годину пројектује се повећање акцизних прихода који потичу од осталих акцизних производа у односу на очекивања за 2017. само по основу корекција акциза за остварени раст цена. Законом о акцизама предвиђено да се редовно законски усклађују и износи акциза на алкохолна пића и кафу за остварени општи раст цена (индекс потрошачких цена) у претходној години, док акциза на струју зависи од цене електричне енергије. Буџетским планом предвиђено је да приходи од акциза на струју у 2018. години износе око 17 млрд динара (што је на нивоу очекивања за 2017. годину), што је врло вероватно и оствариво. Постоји могућност да овај износ буде и благо виши од плана имајући у виду да је цена струје повећана од октобра 2017. године за 2% за домаћинства, па се пун ефекат овога може видети на приходе од акциза у наредној

³⁷ Уколико ипак дође до одређеног раста нафтних деривата на малопродајном тржишту, ово би могло да утиче на незнатан раст прихода од ПДВ-а (јер се они наплаћују пропорционално продајној цени).

години (у 2017. години се ефектуира само у два месеца). На крају, сматрамо да су буџетирани износи за акцизе на алкохолна пића и кафу (износ од готово 16 млрд динара) добро процењени.

Пројектовани приходи од пореза на доходак у 2018. одговарају нивоу из 2017. услед очекиваних повољних тржишних трендова и законског повећања неопорезивог износа зарада. Буџетирани приходи од пореза на доходак за 2018. годину износе око 57 млрд динара, што се значајно не разликује од процена за 2017. годину. Доминантан део пореза на доходак чине порези на зараде и за њих се предвиђа задржавање нивоа из 2017. године (готово 30 млрд динара). Иако се на први поглед чини да није дошло до било каквих промена, ова бројка у себи крије два супротстављена тренда. Пре свега, раст ових прихода у складу са кретањима на тржишту рада: раст масе зарада (производ просечне зараде и укупног броја запослених, што представља пореску основицу) како у приватном, тако и у државном сектору³⁸ резултирао би међугодишњим растом ових прихода од око 6,5%. Истовремено, најављене су измене Закона о порезу на доходак грађана којима се повећава неопорезиви износ зараде на ниво од око 15,000 динара³⁹, чиме се у потпуности поништавају позитивни ефекти тржишних кретања на порез на зараде. Поред тога, у ову групу спадају и други порези на доходак (порези на приходе од камата, дивиденди, годишњи порез на доходак грађана, порез на издавање непокретности), за које се очекује умерено повећање, приближно пројектованом привредном расту. Дакле, узимајући у обзир све наведене чиниоце који ће утицати на нивоу прикупљених прихода у наредној години сматрамо да су порези на доходак у Буџету за 2018. добро процењени.

Порез на добит предузећа у Предлогу закона о Буџету за 2018. годину сматрамо опрезно буџетираним, што подржавамо. Републички приходи од пореза на добит предузећа⁴⁰ предвиђају се у износу од 88 млрд динара, а то је за око 15 млрд динара ниже од очекиваног износа у 2017. години (102 млрд). Пре свега, наглашавамо да ће у 2017. години бити наплаћени изразито високи приходи од пореза на добит предузећа услед велике профитабилности привреде у 2016. години. Велики раст профитабилности углавном је концентрисан у два сектора: снабдевање електричном енергијом и прерађивачкој индустрији. Првенствено је ЕПС остварио високу добит у 2016. години за коју постоје индиције да је већим делом последица промене рачуноводствених методологија. Поред тога, и сектор прерађивачке индустрије је у 2016. години остварио запажену добит, као резултат повољних тржишних услова, који се, пре свега, огледају у нижим каматним стопама, нижим ценама нафте и повољним билансним ефектима промене курса.⁴¹ Све наведено је довело до тога да ће се у 2017. години прикупити приходи од пореза на добит у износу од око 2,5% БДП-а, што је осетно изнад реализације из претходних година и дугорочно одрживог нивоа који процењујемо на око 2% БДП-а. Последично, у 2018. години мало је вероватно да се овако висок ниво прихода може поновити, али и даље постоји могућност да он буде нешто изнад реализације из претходних година (искључујући атипично високу наплату у 2017. години). Заправо, за ЕПС је 2017. пословна година била знатно лошија, те се не очекује висок профит. Међутим, и даље владају нешто повољнији тржишни услови што може указати на то да се у остатку привреде и у 2017. години може остварити нешто

³⁸ За детаљније објашњење видети у наредном делу текста када се оцењују пројекције прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање.

³⁹ Подсећамо да је у 2017. години неопорезиви износ зараде био 11790 динара.

⁴⁰ Према законским одредбама део пореза на добит предузећа прикупљених на територији АП Војводина (42,7% прикупљених прихода) представља приход покрајинског нивоа власти.

⁴¹ Остали привредни сектори (грађевинарство, трговина, услужне делатности) остварили су знатно мањи раст профитабилности у претходној години.

виши ниво профитабилности, а тиме и износ прихода од пореза на добит у 2018. години изнад свог дугорочно одрживог нивоа (од око 2% БДП-а). С обзиром на то да коначни подаци о профитабилности предузећа у 2017. (што је пореска основица за наплату овог прихода у 2018.) нису познати до средине 2018. године, принципи добре буџетске праксе су да се претпостави да неће доћи до битнијих измена у односу на протеклу годину. Међутим, како је у 2017. години дошло до изразито високог и неочекиваног раста наплате пореза на добит, начело опрезности налаже да се користи дугорочни тренд наплате при пројектовања ових прихода у 2018. години.

Буџетски план за приходе од царина добро одражава предвиђене промене у макроекономском окружењу. Приходи од царина у 2018. предвиђају се у износу од 43 млрд динара, што за око 8% изнад очекиване реализације у 2017. години. Имајући у виду очекивано кретање увоза у 2018. годину, уз благу номиналну депресијацију динара, оцењујемо да је пројекција прихода од царина коректна, односно да на прави начин осликава прогнозирана макроекономска кретања. На крају, напомињемо да се не очекује даљи пад ових прихода, који је у претходном периоду био евидентан услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању, пошто је највећи део усклађивања завршен до почетка 2015. године.

Буџетом за 2018. предвиђа се осетно смањење непореских прихода услед искључивања једнократних прихода из 2017, што оцењујемо као адекватно планирање. Непорески приходи Републике у 2018. години планирају се у износу од 122,2 млрд динара, што је за преко 15 млрд динара ниже од очекиване реализације у 2017. године. Наиме, слично као и претходне две године, непорески приходи Републике се у 2017. години реализују у знатно већем износу (за око 20 млрд динара) од првобитно планираних услед једнократних и буџетом непредвиђених уплата. Детаљна анализа, показује да је мало вероватно да се сличне уплате у буџет могу поновити у следећој години, односно да не би било економски оправдано да се понове у наредном периоду. Тако је велики део једнократног и буџетом непланираног повећања непореских прихода остварен је захваљујући уплати у буџет од стране НБС у износу од 9,6 млрд динара.⁴² Поред тога, током 2017. године јављале су и различите једнократне уплате које су појединачно мањих износа, али у збиру доносе још око 10 млрд динара непланираних (ванредних) прихода. Приликом израде буџетског плана за 2018. годину узет је у обзир структурни ниво непореских прихода (који се с већом извесношћу може и надаље очекивати), због чега приказани план ових прихода оцењујемо као одговарајући, тј. да је у складу с принципима опрезног буџетирања.

Редовни непорески приходи су адекватно процењени и не би требало очекивати њихову реализацију већу од планиране. Укупни непорески приходи обухватају две различите категорије: редовне и ванредне приходе. Редовни непорески приходи садрже велики број разноврсних прихода државе као што су: таксе, накнаде, приходи од имовине, новчане казне, добит НБС-а и слично. Буџетским планом за 2018. годину предвиђени су редовни непорески приходи у износу од 80,5 млрд динара, што значи за око 10 млрд динара ниже од процењене реализације у 2017. години. Наглашавамо да је планирано смањење последица ниже очекиване добити од НБС-а, која је наплаћена у изразито високом износу од 9,6 млрд динара, а рачуноводствено је била обухваћена у оквиру ових прихода. Поред тога, пошло се од претпоставке о реално непромењеном износу (повећање у складу са инфлацијом) осталих прихода ове категорије. Фискални савет оцењује да је предвиђен план за редовне непореске приходе коректан, имајући у виду њихову хетерогеност и малу волатилност током времена. На

⁴² Сличан износ уплате у буџет НБС никада није извршила, док је у периоду 2010–2013. уплаћивала у просеку око 3 млрд динара, док су у претходне три године (2015–2016) ове уплате изостале.

крају, сматрамо да је мало вероватно да се осетне непланиране уплате могу очекивати у наредној години, те да ови приходи могу премашити планирани ниво.

Слично, сматрамо да су пројекције ванредних непореских прихода највећим делом одговарајуће, односно у складу с добром буџетском праксом, мада постоји могућност да они и у наредној години буду више наплаћивани. Ванредне непореске приходе чине приходи од дивиденди и добити предузећа у државном власништву, приходи од смањења плата у јавним предузећима и локалној самоуправи и посебна категорија остали ванредни приходи. Републички буџет за 2018. годину процењује ванредне непореске приходе од 42,2 млрд динара, што је смањење за преко 10 млрд у односу на очекивани ниво реализације у 2017. години. Готово целокупно смањење предвиђа се у оквиру ставке остали ванредни приходи – са нивоа од преко 15 млрд у 2017. години на планираних 4 млрд динара у 2018. години. Наиме, ова категорија ванредних прихода у себи обухвата велики број различитих прихода чија наплата је интензивирана у 2017. години. Тако на пример, наплаћивани су непланирани приходи преко Агенције за осигурање депозита по основу наплате неких старих потраживања, премије за реотварање емисије државних обвезница, продаје робних резерви и слично. Даље, буџетским планом предвиђа се да ће приходи од добити и дивиденди предузећа (и јавних агенција) бити наплаћени у износу од 17,1 млрд динара, што одговара процењеном износу за 2017. годину. Слично, и приходи од смањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи очекују се у готово истом износу као у 2017. години (21 млрд динара). Имајући све наведено у виду, изнете буџетске пројекције оцењујемо као реалистичне, уз могућности да се у наредној години појаве неки додатни непланирани приходи, што је и био случај у претходним годинама.

Предвиђено повећање прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање одговара очекиваним кретања на тржишту рада. Иако не спадају у приходе Републике, у нашу анализу укључили смо и приходе од доприноса за обавезно социјално осигурање, јер утичу на расходе републичког буџета, а тиме и на висину дефицита. Према расположивим фискалним плановима за следећу годину, доприноси за социјално осигурање очекују се у износу од скоро 603 млрд динара. Дакле, процењује се да ће доприноси порастати за преко 35 млрд динара у односу на процену за 2017. годину, што је међугодишњи раст од око 6,5%. Подсећамо да наплата доприноса директно зависи од кретања масе зарада (производ просечне бруто један зараде и броја формално запослених) у приватном и државном сектору. Како се у државном сектору очекује раст зарада од 7,5%, уз смањење броја запослених од 1-1,5%, процењује се да ће маса зараде порастати за приближно 6% међугодишње. Уз то, у приватном сектору у наредној години очекује се наставак трендова из 2017. што би значило раст бруто зарада за око 4–4,5% и запослености од 2,5%, тј. раст укупне масе зарада од 6,5–7%.⁴³ На основу свега наведеног, оцењујемо да су приходи од доприноси за социјално осигурање прогнозирани у складу са очекиваним трендовима у макроекономском окружењу, тј. да је реално очекивати да се укупна маса зарада повећа за око 6,5%, што готово у потпуности одговара планираном повећању доприноса за наредну годину.

Приходи индиректних буџетских корисника у 2018. планирају се у износу од 53,2 млрд динара, што је за око 10,5 млрд динара више од плана претходне године. Приходи индиректних буџетских 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

⁴³ Повећање неопорезивог износа на 15.000 динара утицаће делом и на маргинално смањење стопе раста прихода од доприноса, услед смањеног оптерећења фискалних намета на зараде који ће послодавци плаћати у 2018. години.

буџета за 2018. годину на позицији прихода индиректних буџетских корисника издвојени су трансфери између корисника на различитом нивоу власти (23,4 млрд динара) и приходи од продаје добара и услуга (готово 30 млрд динара). Дакле, планира знатно повећање прихода од продаје добара и услуга (око 30%) и умерено повећање прихода од трансфера (око 10%).⁴⁴ Ово представља корак у добром смеру, с обзиром на то се дуги низ година буџетским плановима веома потцењивали стварни приходи индиректних корисника. Подсећамо, да су у 2012-2015. планирани износи били око 30 млрд, док су Предлози закона о завршном рачуну (за 2012-2014. годину)⁴⁵ указују да су они располагали дупло већим средствима, односно износом од око 60 млрд динара. Дакле, Буџетом за 2017. годину, а додатно и Буџетом за 2018. годину остварени су одређени помаци по овом основу.⁴⁶ Међутим, наглашавамо да је и даље присутан недостатак буџетског процеса у виду неадекватног праћења прихода и расхода индиректних буџетских корисника. Наиме, од укупно 8.000 индиректних корисника јавних средстава скоро 3.000 субјеката су индиректни корисници Републичког буџета.

⁴⁴ Поредимо са буџетским планом за 2017. годину, јер не постоје доступни подаци о њиховој досадашњој реализацији, с тога не можемо ни проценити очекивани ниво прихода у 2017. години.

⁴⁵ Предлози завршних рачуна за 2015. и 2016. годину још увек нису јавно доступни документи.

⁴⁶ Поред тога, у 2017. години остварен је ограничен помак у обухвату. Наиме, укључени су одређени индиректни корисници (установе културе) у систем извршења Републике Србије.

4. АНАЛИЗА БУЏЕТА ПО КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА

Буџети буџетских корисника у 2018. разликују се у односу на план из 2017. године као последица најављених промена у јавним политикама – пре свега повећања плата и јавних инвестиција. У овом поглављу анализирамо највеће промене у износу опредељених средстава по појединачним буџетским корисницима из Предлога закона о буџету за 2018. годину, поредећи их са нивоима из буџета за 2017. годину.⁴⁷ Код неколико буџетских корисника ове промене су велике, али се могу у потпуности приписати променама које се планирају за 2018. годину (а које смо описали у претходном делу извештаја). Наиме, због планираног повећања зарада у општој држави (за 5–10%) на разделима свих буџетских корисника долази до раста издатака за запослене, а промене су најочљивије у министарствима која запошљавају највише радника (просвете, унутрашњих послова, одбране). Такође, повећање инвестиција најављено за следећу годину има свој одраз по буџетима корисника и посебно је уочљиво на разделима министарстава финансија (са кога се исплаћују експропријације), грађевинарства, унутрашњих послова и одбране. Дакле, планирано повећање расхода за инвестиције и одлука о повећању зарада главни су разлози за промене у лимитима буџетских корисника. У мањој мери, промене су последица нешто веће планиране потрошње за робу и услуге (нпр. у просвети), а на раздели Министарства финансија разлике се уочавају и због динамике отплате јавног дуга – која је у складу са очекивањима.

У наставку дајемо нешто детаљнију анализу највећих промена по министарствима.

Министарству просвете додељена су осетно већа средства, углавном због повећања плата у образовању. Оквир за потрошњу Министарства просвете у 2018. години повећан је у односу на прошлогодишњи буџет за скоро 21 млрд динара (са 176 млрд на 197 млрд динара). Ради се о снажном порасту који се у потпуности може објаснити планираним политикама. Појединачно највећи раст забележили су расходи за запослене (9,5 млрд динара), као последица одлуке о повећању плата у сектору образовања (10% запосленима у основном и средњем образовању, а 5% у установама високог образовања). Слично, због одлуке о повећању зарада у просвети порасли су трансфери Министарства просвете намењени образовним установама у АП Војводини, за 3 млрд динара. Пораст је у 2018. години планиран и на расходима за набавку робе и услуга (за 6,5 млрд динара) и он готово у потпуности одлази на основне школе и школе од посебног интереса за Србију. Преостали износ повећања буџета овог министарства (од скоро 2 млрд) дугује се већим инвестицијама, што је углавном усмерено на модернизацију инфраструктуре у средњим и основним школама (највише у школске зграде).

Услед планираног раста капиталних расхода буџет Министарства одбране забележио је снажан пораст. У предложеном буџету за 2018. годину укупни издаци овог министарства износиће 70 млрд, што је за преко 11 млрд динара веће од износа предвиђеног буџетом за 2017. годину. Међугодишњи пораст доминантно потиче од планираног скока капиталних расхода (од 9 млрд динара) који у Предлогу буџета 2018. није транспарентно приказан (више о томе било је речи у делу који се детаљно бави

⁴⁷ Исправније је међугодишњу динамику расхода посматрати у односу на извршење, тј. стварну потрошњу буџетских корисника, али завршни рачун буџета за 2017. (који би то показао) требало би да буде састављен средином 2018. Проблем је, међутим, што Скупштина није усвајала завршне рачуне буџета ни за претходне године. Ово је важан недостатак буџетског процеса у Србији и неопходно је да се у најкраћем року исправи.

анализом капиталних расхода у буџету). Преостали износ повећања дугује се повећању плата у овом министарству (војсци и административном особљу), које ће увећати трошкове за нешто више од 2 млрд динара.

Раст средстава одобрених Министарству унутрашњих послова последица је увећања плата и у нешто мањем износу планираног скока инвестиција. Буџет овог министарства за 2018. износи око 75 млрд динара, што је за готово 9 млрд више него у буџету за 2017. годину. Највећи део овог повећања долази из веће планиране масе зарада у администрацији и полицијским управама (укупно за 5 млрд динара), што је последица повећања плата за 10%. Поред пораста средстава за плате, додатно су, за 3,5 млрд динара, повећане улагања у осавремењивање возног парка, изградњу информационог система и слично.

Већа средства у Министарству здравља потичу од појачаних издвајања за здравствену заштиту становништва и раста инвестиција. На разделу Министарства здравља за 2018. годину опредељен је износ од 17,3 млрд динара, што је за скоро 6 млрд више него што је било предвиђено за 2017. годину. Ова промена резултат је два супротстављена тренда. С једне стране, трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања расту за скоро 7 млрд динара, од чега највећи део одлази на унапређење здравствене заштите угрожених група становништва, а мањи износ усмерава се на капиталне инвестиције које спроводе здравствене установе. С друге, смањена су директна улагања овог у инфраструктуру (клиничке центре) за око 1 млрд динара.

Министарство пољопривреде повећало је свој лимит за 6 млрд динара иако се то не види простим поређењем буџетских бројки. Наиме, закључно са 2017. годином у оквиру овог министарства постојала је организациона јединица задужена за екологију и заштиту животне средине. У међувремену је она издвојена као засебни буџетски корисник – Министарство за заштиту животне средине. Средства која су раније у оквиру ресора пољопривреде била намењена за екологију и животну средину пребачена су у ново министарство (скоро 6 млрд динара) али се укупни лимит Министарства пољопривреде није смањено у истом износу. Разлог лежи у расту субвенција за скоро 3 млрд динара (углавном за инвестиције, о чему је већ било речи у одељку о субвенцијама), капиталних издатака за око 2 млрд динара и набавке робе и услуга за 1 млрд динара.

Буџет Министарства правде увећан је углавном због већих инвестиција. Предлогом буџета за 2018. годину за раздео овог министарства предвиђено је 5 млрд више него прошле године. Највећи део раста остварен је у оквиру Управе за кривичне санкције, која представља организациону јединицу у оквиру овог министарства – 3 млрд због већих инвестиција (изградња или реконструкција казнено-поправних установа у Панчеву, Сремској Митровици, Лесковцу и Пожаревцу) и 1,7 млрд динара на име повећаних издвајања за набавку робе и услуга. Преостали део повећања, од око 1 млрд динара, отпада на веће плате у администрацији и делокругу правосуђа.

Смањење буџета Министарства финансија потиче од разлике између изразито мањих плаћања за сервисирање јавног дуга и пораста издатака за експропријацију земљишта. Предлогом буџета за 2018. годину укупан буџет Министарства финансија смањен је за 177 млрд динара у односу на 2017. годину. На овом разделу долази до две крупне промене. С једне стране, опредељена средства за сервисирање јавног дуга у оквиру Управе за јавни дуг мања су за 185 млрд динара у односу на 2017. годину. Овако драстично смањење било је очекивано и потиче од пада издвајања за сервисирање јавног дуга (за 165 млрд динара) и мањих плаћања за активирани гаранције по кредитима јавних и државних предузећа (за 20 млрд динара). Важно је нагласити да операције у вези с јавним дугом (примања од задуживања и

отплата главнице доспелих дугова) заправо нису део буџетских прихода и расхода у ужем смислу, већ се бележе на рачуну финансирања („испод црте“). Другим речима, описано велико смањење средстава на разделу Министарства финансија нема никаквог утицаја на планирани дефицит буџета Републике. С друге стране, порасла су издвајања за експропријацију земљишта, за будућу изградњу инфраструктуре, у износу од око 9 млрд динара, што се формално књижи као капитална инвестиција.