



Република Србија
Фискални савет

Оцена испуњености фискалних правила у 2011. години

Фискални савет, на основу члана 92е, Закона о буџетском систему, даје независну оцену испуњености фискалних правила у 2011. години. Фискални савет оцењује да у 2011. години: 1) није у потпуности испуњено опште фискално правило о висини дефицита консолидоване државе; 2) нарушено је опште фискално правило о висини јавног дуга и 3) испуњено је посебно фискално правило које одређују кретање пензија и плата у јавном сектору.

Фискални дефицит у 2011. години је био незнатно већи од дозвољеног (за 5 млрд динара, односно 0,15% БДП-а) због мањег прилива јавних прихода од планираног, а не услед повећања укупних јавних расхода. Стварну опасност по јавне финансије Србије међутим представља успостављање неповољног тренда кретања јавних прихода који ће се највероватније наставити и у 2012. години. Због тога Фискални савет већ сада оцењује да ће бити неопходна додатна прилагођавања како би дефицит у 2012. остао у планираним оквирима, а да би без тих прилагођавања фискални дефицит у 2012. години лако могао да порасте и на преко 5% БДП-а.

Јавни дуг је на крају 2011. године достигао 46,4% БДП-а, што је изнад законске границе од 45% БДП-а. Јавни дуг Србије у 2011. годни повећан је за 2,3 млрд евра, док је његово учешће у БДП повећано за 2,2 процентна поена. Анализа Фискалног савета показује да је у 2012. години неизбежан даљи раст јавног дуга услед ниског раста БДП-а и планираног фискалног дефицита од 4,25% БДП-а. По процени Фискалног савета на крају 2012. године јавни дуг ће највероватније износити око 51% БДП-а. Због тога оцењујемо да је нарушавање фискалног правила које дефинише границу јавног дуга од 45% БДП-а трајног, а не привременог карактера и да је потребно већ са ребалансом буџета за 2012. годину донети мере које ће зауставити раст јавног дуга и, у средњем року, вратити га испод законске границе од 45% БДП-а.

Фискално правило о дефициту опште државе у 2011. години

Фискални дефицит консолидоване државе у 2011. години је износио 158,3 млрд динара, или 4,7% БДП-а, што је за 5 млрд динара већи дефицит од од 153,4 млрд динара (4,5% БДП-а) који је планиран у складу са фискалним правилима. До нешто већег дефицита од планираног је дошло услед чињенице да су остварени јавни приходи били за око 10 млрд динара мањи од оних који су планирани у септембру, када је усвојен ребаланс буџета Републике и дефинисан фискални оквир за 2011. годину. Фискални савет је у свом извештају из септембра указао на могућност да јавни приходи у 2011. години буду за 5 до 10 млрд динара мањи од плана – што се на крају и обистинило.¹ Јавни расходи опште државе нису повећани у односу на планирани ниво од септембра, већ су чак и мањи за око 5 млрд динара у односу на план.

У Табели 1 приказани су остварени приходи, расходи и дефицит консолидоване државе у односу на план из септембра, када је усвојен ребаланс буџета Републике и договорен фискални оквир консолидоване државе у 2011. години.

Табела 1. Јавни приходи и расходи у 2011. години, план и остварење

	План из септембра	Остварење	Разлика
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1313	1303	-10
Текући приходи	1311	1298	-13
Порески приходи	1139	1131	-8
Порез на доходак грађана	151	151	0
Порез на добит	38	38	0
Порез на додатну вредност	341	342	1
Акцизе	180	171	-9
Царине	40	39	-1
Остали порески приходи	46	44	-2
Доприноси	343	347	4
Непорески приходи	172	167	-5
Капитални приходи	0	2	2
Донације	2	3	1
ЈАВНИ РАСХОДИ	1467	1461	-5
Текући расходи	1325	1325	0
Расходи за запослене	338	342	4
Куповина роба и услуга	241	248	7
Отплата камата	47	45	-2
Субвенције	86	80	-6
Социјална помоћ и трансфери	613	609	-4
<i>од чега: Пензије</i>	423	423	0
Капитални расходи	115	111	-4
Нето буџетске позајмице	27	25	-2
КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС	-153,4	-158	-5

¹ За више детаља видети: „Оцена предлога ребаланса буџета Републике Србије за 2011.годину“ од 30. септембра, www.fiskalnisavet.rs

У односу на план прихода, највише су подбацили приходи од акциза – за око 9 млрд динара. Премда је највећи део овог одступања последица исувише оптимистичног планирања у септембру (о чему је Фискални савет писао у свом извештају од септембра) одступање од плана је био делом и техничке природе. Акцизе се наине уплаћују последњих дана у месецу или првих радних дана наредног месеца. На прелазу из децембра у јануар, већи део акциза је уплаћен у јануару, због чега су приходи у децембру, али и читавој 2011. години били нешто умањени.

Непорески приходи су такође подбацили у односу на план и то за око 5 млрд динара. Непорески приходи представљају заправо врло хетерогену групу већег броја јавних прихода, што знатно отежава њихову анализу и процену. Фискални савет је у септембру 2011. године уочио да је планирано значајно повећање непореских прихода до краја године. Разлог за ово повећање су били очекивани приливи од предузећа у стечају (наплата заосталих потраживања државе) и нешто већи приход од дивиденди јавних предузећа. Иако тренутно не располажемо детаљним подацима о приливима појединачних непореских прихода, мањи непорески приходи од плана могу да укажу да нешто од ових ванредних прихода није у потпуности остварено.

Остали јавни приходи су се углавном кретали у складу са планом из септембра (Табела 1). Нешто већи приход је остварен од доприноса и ПДВ-а, док је нешто мањи од планираног био приход од царина и осталих пореских прихода. Фискални савет је уочио и да је повољнији резултат прихода од ПДВ-а последица одлагања повраћаја ПДВ-а са краја децембра за почетак јануара. Почетком јануара су стога приходи од ПДВ-а последично били мањи од очекиваних због повећаног повраћаја заосталог из децембра. Оцена Фискалног савета је да би приходи од ПДВ-а у 2011. години били мањи од плана да није било наведеног одлагања, те да би фискални дефицит био додатно већи за око 4 млрд динара.

Јавни расходи су у 2011. години били за око 6 млрд динара мањи у односу на план из септембра. Текући расходи су извршени у складу са планом, док су уштеде остварене на капиталним расходима (око 4 млрд динара) и нето буџетским позајмицама (око 2 млрд динара).

Иако су текући расходи укупно посматрано извршени у складу са планом, Фискални савет је уочио знатна одступања појединих ставки текућих расхода у односу на план (Табела 1). Тако су остварене значајне уштеде на субвенцијама (око 6 млрд динара), социјалним давањима – изузимајући пензије (око 4 млрд динара) и расходима за камате (око 2 млрд динара). Више од планираног је међутим потрошено за куповину робе и услуга (7 млрд динара) и плате (4 млрд динара).

Посматрано по различитим нивоима власти, већи дефицит од планираног су направили буџет Републике и буџети локалних самоуправа, док су фондови обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО и НСЗ) остварили мали суфицит – уместо планиране равнотеже. Дефицит буџета Републике (заједно са сопственим приходима буџетских корисника) у 2011. години је износио 144 млрд динара уместо планираних 140 млрд динара; Дефицит локалне самоуправе (заједно са Војводином) је износио 16 млрд динара уместо планираних 12 млрд динара; Фондови обавезног социјалног осигурања су остварили суфицит у висини од 3,5 млрд динара (планирано је да фискални резултат фондова социјалног осигурања буде избалансиран). У Табели 2 приказани су финансијски резултати по различитим нивоима власти.

Табела 2. Финансијски резултат различитих нивоа власти у 2011. години, план и остварење

	План из септембра	Остварење	Разлика
Република са сопственим приходима ¹⁾	-140	-144	-4
Република по ужој дефиницији	-149	-152	-3
Сопствени приходи	9	8	-1
Локална самоуправа и Војводина	-12	-16	-4
РФЗО	0	2	2
ПИО фонд	0	0	0
НСЗ	0	1	1
ЈП Путеви Србије	-2	-1	1
Општа држава	-153	-158	-5

1) У дефицит Републике су укључени пројектни зајмови

Републички буџет је имао већи дефицит од планираног за 4 млрд динара, али је већи дефицит настао првенствено као последица чињенице да су приходи буџета Републике подбацили за чак 9 млрд динара. Акцизе, које су највише подбациле у односу на план у поређењу са свим другим пореским приходима, су највећим делом приход буџета Републике. Стога је буџет Републике и поред већег дефицита заправо имао мање расходе од планираних за око 5 млрд динара.

У основи су остварене и претходно планиране уштеде на сопственим приходима буџетских корисника. У септембру 2011. године је планирано да се из сопствених прихода буџетских корисника оствари 9 млрд динара уштеда, од чега је реализовано 8 млрд динара.

Локална самоуправа је направила већи дефицит од планираног иако је крајем године добила додатних 8 млрд динара прихода по основу промене Закона о финансирању локалне самоуправе. Планирано је да у 2011. години дефицит градова и општина износи око 9 млрд динара, а дефицит АП Војводине око 3 млрд динара. Дефицит градова и општина у 2011. години је међутим износио око 15 млрд динара, а дефицит Војводине око 1 млрд динара. Напомињемо да је приликом формулисања фискалног оквира за 2011. годину очекивано да ће локална самоуправа имати највероватније нешто мањи дефицит од планираног (а не већи), будући да је од октобра ступио на снагу измењени Закон о финансирању локалне самоуправе по ком локалној самоуправи припада 80% пореза на зараде уместо 40%. Услед промене овог закона у 2011. години, приходи буџета локалне самоуправе су повећани за око 8 млрд динара (за колико су смањени приходи Републике). Међутим, заједно са додатним приходима, крајем године су нагло повећани и расходи на локалном нивоу (посебно у децембру), те је уместо очекиваних уштеда дошло чак и до повећања дефицита локалне самоуправе.

Фискални савет оцењује да је остварени суфицит фондова социјалног осигурања резултат привремених чинилаца, а не њиховог стварног позитивног пословног биланса. До привременог суфицита је дошло услед значајних уплата доприноса у последња 2-3 дана 2011. године, које фондови нису стигли да потроше. Највећи суфицит међу фондовима

обавезног социјалног осигурања у 2011. години остварен је у фонду РФЗО (2,1 млрд динара). Подсећамо међутим да РФЗО има растуће доцње према добављачима које износе око 17 млрд динара (око 0,5% БДП-а) – односно вишеструко су веће од суфицита у 2011. години. Стога процењујемо да ће овај привремено остварени вишак у фондовима обавезног социјалног осигурања брзо исчезнути за финансирање текућих расхода или за финансирање доцњи.

Фискални савет оцењује да прекорачење фискалног дефицита у 2011. години од око 5 млрд динара није велико, али да негативни трендови са краја године, уз пребацивање неких обавеза у 2012. годину указују да ће бити врло тешко остварити планирани фискални дефицит у 2012. години од 152 млрд динара (4,25% БДП-а). У Извештају из децембра 2011. године ² Фискални савет је проценио могући мањак јавних прихода у 2012. години на око 35 млрд динара (1%БДП-а) услед опимистичног планирања раста БДП-а од 1,5% (сада је пројекција смањена на 0,5%), али и оптимистичног планирања прихода од доприноса и ПДВ-а. Подаци из децембра 2011. и јануара 2012. године поткрепљују ове прогнозе, због чега Фискални савет сматра да је готово извесно да ће у 2012. години бити неопходно додатно буџетско прилагођавање од око 1% БДП-а како би се постигао планирани фискални дефицит од 4,25% БДП-а.

²За више детаља видети: „Оцене Извештаја о фискалној стратегији и Предлога закона о буџету Републике Србије за 2012.годину“ од 23. децембра 2011. године, www.fiskalnisavet.rs

Фискално правило о јавном дугу опште државе у 2011. години

Јавни дуг на крају децембра 2011. године је износио око 46,4% БДП-а. По подацима Министарства финансија јавни дуг (по Закону о јавном дугу) је на крају децембра достигао 45,1% БДП-а. На овај дуг међутим, по Закону о буџетском систему, који дефинише фискална правила, треба додати и негарантовани дуг локалне самоуправе који је у децембру износио 1,4% БДП-а. Због тога је укупна висина јавног дуга на крају 2011. године износила 46,4% БДП-а, чиме је нарушено фискално правило које ограничава висину јавног дуга на 45% БДП.

Стварна величина јавног дуга вероватно превазилази и 46,4% БДП-а, јер је анализа Фискалног савета показала да постоје нагомилане доцње појединих буџетских корисника (РФЗО) које превазилазе могућност њиховог сервисирања из текућег пословања. Будући да ће и за враћање тих доцњи бити потребно задуживање, стварни јавни дуг је већ на крају 2011. године највероватније премашио 47% БДП-а.³

У 2011. години јавни дуг је порастао за око 2,3 млрд евра, а у процентима БДП-а јавни дуг је у односу на 31. децембар 2010. године повећан за 2,2 процентна поена. Раст јавног дуга је највећим делом последица финансирања фискалног дефицита, али и раста издатих државних гаранција јавним предузећима.

Држава се у току 2011. године задужила и нешто више него што је било неопходно за финансирање својих текућих обавеза, односно повећала је своје депозите емитовањем еврообвезница у износу од око 700 млн евра (2% БДП-а). Формирани депозити ће се трошити за финансирање обавеза државе у 2012. години. Напомињемо да ће јавни дуг у 2012. години наставити да расте и поред формираних депозита будући да су обавезе државе у 2012. знатно веће од депозита са којима располаже.

Процењујемо да ће на крају 2012. године јавни дуг достићи 51% БДП-а, под условом да кретање макроекономских агрегата и фискална политика буду у складу са тренутно важећим планом (дефицит од 4,25% БДП-а). Раст јавног дуга је неминован будући да ће стопа раста БДП-а у 2012. години (по последњим пројекцијама) износити свега 0,5%, а планирани фискални дефицит износи 4,25% БДП-а. На све то треба додати планирано издавање гаранција државе јавним предузећима⁴, али и задуживање државе „испод црте“ (докапитализација Комерцијалне банке и сл.). Када све то узмемо у обзир⁵ процена Фискалног савета је да ће јавни дуг на крају 2012. године износити око 51% БДП-а. Битно је напоменути и то да ће по свим методима обрачуна јавни дуг током 2012. године бити знатно изнад законске границе од 45% БДП-а.⁶ У Графикону 3 приказано је кретање јавног дуга у односу на БДП од 2007. године, са пројекцијом за 2012. годину.

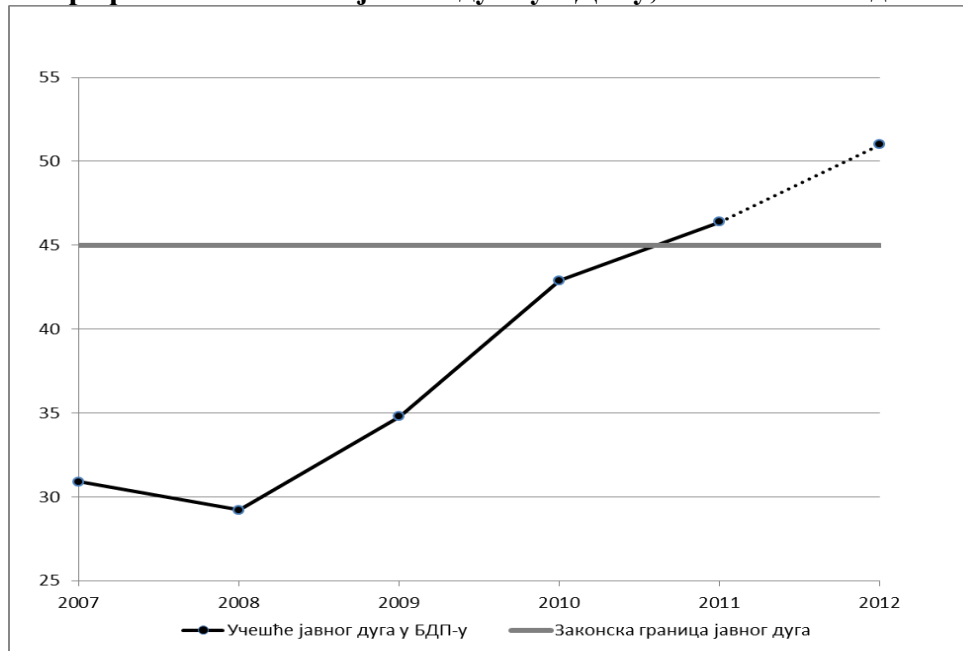
³ Будући да тренутно у јавности постоје различита тумачења висине јавног дуга у зависности од његовог обухвата и методологије рачунања (Министарство финансија, НБС, ММФ) Фискални савет припрема методолошки папир „Предлог за унапређење методологије обухвата и мерења јавног дуга“ у којем ће бити детаљно образложена и предложена стандардизована методологија израчунавања јавног дуга у складу са препорученим међународним стандардима.

⁴ Фискални савет је у својим пројекцијама претпоставио да ће у 2012. години бити издато око 300 млн евра нових гаранција за задуживање што је у складу и са првобитним договором са ММФ-ом, односно претпоставили смо да се неће повићи свих 450 млн евра гаранција предвиђених буџетом.

⁵ Приликом процене кретања јавног дуга узето је у обзир и финансирање око 1,5% БДП-а фискалног дефицита из државних депозита.

⁶ Видети „Предлог за унапређење методологије обухвата и мерења јавног дуга“ Фискалног савета

Графикон 3. Учешће јавног дуга у БДП-у, 2007 – 2012. године



Напомена: од 2011. године у јавни дуг укључен је нагарантовани дуг локала; релевантни подаци су за крај године (тачке на Графикону).

Изражени су ризици да јавни дуг на крају 2012. године буде знатно већи од процењених 51% БДП-а. Ризике можемо сврстати у две групе – оне који се односе на фискалну политику и оне који се односе на кретање макроекономских агрегата. Два основна ризика из угла економске политике се односе на висину фискалног дефицита и вредност издатих гаранција државе у 2012. години. Уколико се наине не предузму мере којима ће се дефицит опште државе задржати на 4,25% БДП-а, могуће повећање фискалног дефицита би додатно повећало јавни дуг (Фискални савет је већ сад уочио потенцијални јаз у буџету од око 1% БДП-а који може да повећа дефицит на 5,25% БДП-а). Такође, издавање већег износа нових гаранција на задуживање од оног што је најављено (због чега је и одложена прва ревизија аранжмана са ММФ-ом) повећава јавни дуг. Када су у питању макроекономски ризици најважнији су кретање курса динара и брзина раста економске активности. Будући да је највећи део јавног дуга деноминан у еврима, могућа депресијација динара у односу на евро би допринела повећању учешћа јавног дуга у БДП-у. Такође, уколико БДП у 2012. години буде стагнирао или чак опао, учешће дуга у БДП-у ће се аутоматски повећати. Стога је и процена Фискалног савета о висини јавног дуга на крају 2012. године од око 51% БДП-а благо оптимистична. Уколико се ефектуирају поменути ризици, јавни дуг би већ на крају 2012. године лако могао да достигне и 55% БДП-а.

Анализа Фискалног савета указује да ће без програма фискалне консолидације јавни дуг наставити да расте и у средњем року. Под оптимистичном претпоставком да ће од 2013. године започети солидан опоравак привреде – ако би реални раст БДП-а у 2013. години износио 3% и у 2014. години 4%, фискална правила би предвиђала смањивање дефицита државе на 3,7% БДП-а у 2013. години и на 2,9% БДП-а у 2014. години. Упркос том смањивању дефицита, јавни дуг би међутим наставио да расте – и у средњем року би достигао ниво од око 55% БДП-а – што би онда са пристизањем обавеза по основу

реституције значило да би јавни дуг Србије у 2015. години вероватно премашио чак и мастришки критеријум од 60% БДП-а. Стога је оцена Фискалног савета да је прекорачење границе јавног дуга од 45% БДП-а на крају 2011. године трајног, а не привременог карактера, те да је неопходно да Влада припреми програм за смањење јавног дуга.

По Закону о буџетском систему (члан 27е), Влада је дужна да, уколико јавни дуг пређе 45% БДП-а Народној скупштини заједно са буџетом за наредну годину достави и програм за смањење дуга у односу на БДП. Тумачење ове законске одредбе од стране Фискалног савета (што је и економски нужно) јесте да се програм за смањење јавног дуга усвоји већ приликом ребаланса буџета Републике за 2012. годину.

Раст јавног дуга знатно изнад границе дефинисане фискалним правилима је неминован. Због тога његово враћање у оквиру законске границе од 45% БДП-а, чак и уз амбициозан програм за смањење јавног дуга, највероватније неће бити могуће пре 2016. године. У кратком року је међутим неопходно донети мере којима ће се значајно успорити, а потом и зауставити тренд раста јавног дуга. Наиме, економски посматрано, још већу опасност од кршења законских ограничења представља забрињавајући тренд брзог раста јавног дуга у претходним годинама – само у претходне три године повећан је за 5,7 млрд евра, а његово учешће у БДП-у је повећано са 29% на 46% (Графикон 3). Уколико се овај тренд у кратком року не преокрене, постоји опасност да инвеститори врло брзо изгубе поверење у одрживост јавних финансија у Србији.

У Београду, 20. фебруара 2012. године